

Karl-Dieter Hoffmann **Der**
Panama-Kanal soll
wettbewerbsfähiger
werden

Das Megaprojekt einer dritten Schleusenstraße

■ **Executive Summary**

As President Martín Torrijos said, Panama is preparing for the ‚decision of the century‘. The president used this superlative epithet to characterise the ambitious project to enlarge the Panama Canal by adding a third set of locks. The intention is to adapt the world’s second most important man-made waterway after the Suez Canal to ongoing developments in the transport of goods by sea. Inaugurated in 1914, the Panama Canal is now swiftly approaching the limits of its capacity, not so much because of growing freight volumes but because of the persistent trend towards building larger and larger ships. In addition, more and more ships are being commissioned in the dominant container segment whose dimensions are not compatible with those of the locks in the Panama Canal. The new locks envisaged in the project will accommodate container giants of up to 10,500 TEUs (twenty-foot containers); at the moment, only freighters of no more than 4,800 TEUs may use the canal.

Although representatives of the canal authority (ACP) have been reciting the mantra of the project’s indispensability for years, and the political elite of the country is largely agreed on the issue, a formal decision to implement the project is still pending. According to legal procedure, the consent of the government and parliament must be followed by a referendum as the ultimate decision-making autho-

Panama steht, so Staatspräsident Torrijos, vor der „Entscheidung des Jahrhunderts“. Gemeint ist der ambitionöse Plan zur Erweiterung des 1914 in Betrieb genommenen Panamakanals, einer der bedeutendsten intermaritimen Wasserpassagen weltweit, um eine dritte Schleusenstraße. Nach Abschluss des Megaprojekts sollen, so die Planung, Containerriesen von bis zu 10 500 TEU den Kanal passieren können, der derzeit nur Schiffen mit einer Kapazität von höchstens 4800 TEU die Durchfahrt ermöglicht. Doch der Beschluss zur Realisierung des Vorhabens lässt trotz ständiger Beteuerung der Unverzichtbarkeit desselben für die Wirtschaft des mittelamerikanischen Landes auf sich warten. Auch die 140 Studien, die die Kanalbehörde ACP bislang in Auftrag gegeben hat, haben keine Beschleunigung des Vorhabens bewirkt, über das weder Kosten noch Finanzierungsmethoden bekannt wurden. Fest steht, dass das mit bis zu zehn Jahren Bauzeit veranschlagte Projekt sich erst spät amortisieren wird. Fest steht aber auch, dass der Wasserbedarf für den neuen Schleusenbetrieb das ökologische Gleichgewicht, etwa um den direkt betroffenen und auch als Trinkwasserreservoir genutzten Gatún-Stausee, empfindlich stören wird, was ggf. den Bau von Rückhaltebecken erforderlich macht. Es wird sich zeigen, ob Planer und Befürworter des Bauvorhabens dereinst als mutige Visionäre zu loben sind.

rity. Although few concrete facts about the enlargement project have been laid before the public until now, several opinion polls revealed that a considerable majority favours the project.

Within the last few years, the ACP ordered around 140 studies from national and international consulting firms to investigate all relevant fields for the effects and implications of building an additional set of locks. So far, the results and recommendations of these analyses have not been made accessible to the public, despite repeated announcements. Nor is there any detailed information available about the cost of this massive project, and about how it is to be financed. Most likely, the investment involved will amount to c. 8 billion US\$, a sum that corresponds to around 60 percent of the gross domestic product of the small republic. Expressed thus as a percentage of the nation's economic performance, the financial dimension of the enlargement project has no equal anywhere else in the world's contemporary or past history.

The project's proponents fear that any decision not to enlarge the canal might entail negative consequences for certain foreign-oriented segments of the service industry that generate around 80 percent of the nation's GDP. In total, the direct and indirect economic benefits resulting from the operation of the canal amount to around one third of the country's domestic product.

While the breathtaking boom in the global maritime freight industry appears to argue for implementing the project, a closer look at the relevant aspects reveals quite a number of risks that might easily endanger the ultimate success of the enterprise. Interpreted in terms of economic profitability, success depends on a string of factors that are almost beyond the control of either the ACP or the state of Panama.

As the construction work will probably take between eight and ten years, the new set of locks would not be able to contribute towards financing the enormous cost until very late. Until such time, revenues from operating the existing facility would be the only source of funds for financing the enormous investment. Now, a large proportion of the surplus revenues was paid into the state coffers so far, and the ACP promised to continue the practice after the

launch of the enlargement project. Consequently, extra funds could only be acquired by increasing the transit fees. The violent response which the last increase in transit fees met with in the maritime transport industry a short while ago showed that the ACP would risk losing part of its present clientele to alternative all-sea routes if it were to increase its rates yet again. The exchange of goods between Asia and the east coast of the United States, which accounts for a large proportion of transits through the Panama Canal, is particularly vulnerable to competition from the Suez Canal.

Another reason why it is so difficult to estimate the future development of fee revenues dependably is that, once the new post-PANAMAX facilities are in operation, the number of smaller ships passing through the 'old' canal and, consequently, the revenues from it may be expected to decline gradually, while the cost of maintenance will remain at its present high level. Then again, the growth of transit figures post-PANAMAX will depend on the availability of adequate water resources. Around 60 percent of the gigantic volume of water cyclically reproduced in the canal's catchment area will be needed for operating the locks. At the same time, the Gatún reservoir provides almost half the population of Panama with drinking water. In the last few decades, the ecological balance in the canal's catchment area was thrown out of kilter as settlements were built rapidly and agricultural activities interfered with nature. Originally, there were plans to build additional reservoirs to generate the extra supply of water which, however, met with violent protest from the population living in regions that would be flooded in the event. Meanwhile, another option has come to the fore in public statements: That of building retention basins next to the post-PANAMAX locks to reduce the gigantic overall demand for water. This approach is expected to delay the need for building new reservoirs by about 20 years. Although the options for increasing the volume of water retained in Lake Gatún are far from exhausted, the ecological conditions that prevail in the catchment area of the canal will limit the expansion of transit operations to an extent that is not readily reconcilable with the need to comply with the financial obligations undertaken to finance enlargement-re-

lated investments. It appears at least questionable whether the prominent proponents of the enlargement project will be described in future history textbooks as courageous visionaries.

■ Sonderfall Panama

Im Kontext der lateinamerikanischen Volkswirtschaften, die sich durch eine Reihe struktureller Gemeinsamkeiten und Ähnlichkeiten auszeichnen, kommt dem kleinen Panama eine Ausnahmestellung zu: In keinem anderen Land des Subkontinents tragen produktive Aktivitäten so wenig zur volkswirtschaftlichen Gesamtleistung bei; der Wert der Einfuhren übersteigt die Einnahmen aus dem Warenexport regelmäßig um ein Mehrfaches. Der Ausgleich der defizitären Handelsbilanz obliegt dem weitgehend außenorientierten Tertiärsektor, der rund 80 Prozent des BIP erwirtschaftet. Zentrale Achse der von maritimen Serviceangeboten dominierten Dienstleistungsökonomie bildet der Panama-Kanal, der seit dem 31.12.1999 der vollen Souveränität der Isthmusrepublik untersteht.

Die nach dem Suez-Kanal zweitwichtigste künstliche Wasserstraße der Welt vermag auch 91 Jahre nach ihrer Inbetriebnahme noch mit Rekordwerten aufzuwarten: Frachtmengen und Gebühreneinnahmen verzeichnen in den letzten Jahren einen markanten Aufwärtstrend, der maßgeblich vom boomenden Handelsaustausch zwischen Asien und den USA bestimmt wird. Mit den steigenden Transitzahlen rückt aber auch die Kapazitätsgrenze der Anlage unaufhaltsam näher. Die dynamische Entwicklung im Seefrachtverkehr geht einher mit der raschen Indienststellung einer neuen Generation von Transportschiffen, deren riesige Dimensionen mit den Abmessungen der Schleusensysteme des Panama-Kanals nicht mehr kompatibel sind. Diese Trends bilden den Hintergrund für das Projekt zum Bau einer dritten Schleusenstraße, mit dem die panamaische Regierung die absehbare Bedeutungsminde rung der transisthmischen Passage zwischen Pazifik und Atlantik verhindern möchte. Auch wenn die offizielle Ankündigung einer Realisierung dieses Vorhabens noch auf sich warten lässt, deutet alles darauf hin, dass die grundsätzliche Entscheidung zugunsten des Mega-Projekts längst gefallen ist. Realistische Schätzungen

zum erforderlichen Investitionsbedarf bewegen sich in der Größenordnung von acht Milliarde US-Dollar, was mehr als der Hälfte des jährlichen BIP der Isthmusrepublik entspricht. Bei einer Gesamtbewertung des Projekts müssen neben der enormen finanziellen Belastung auch soziale Implikationen sowie ökologische Gegebenheiten und Risiken bedacht und mit den möglichen positiven ökonomischen Effekten einer Modernisierung des Kanals konfrontiert werden.

■ **Der aktuelle Boom des Panamakanals**

Versteht man unter Globalisierung „die immer engere Verflechtung der einzelnen Volkswirtschaften auf Grund sinkender Transport- und Kommunikationskosten und der Beseitigung künstlicher Marktschranken“ (Stiglitz), dann lässt sich der Panamakanal als eines der Funktionselemente im weltweiten Güterverkehrsnetz begreifen, die diesen Prozess erst möglich machen bzw. begünstigen. Als kürzeste Passage zwischen Atlantik und Pazifik bildet der transisthmische Kanal einen wichtigen *link* auf Dutzenden von Seehandelsrouten, die die größten Häfen in Asien, Amerika und Europa verbinden.

Lange Zeit an eher gemächliche Zuwachsraten gewöhnt, verzeichnet die Kanalbehörde (Autoridad del Canal de Panamá, ACP) in ihren Statistiken seit einigen Jahren rasch steigende Werte beim Frachtaufkommen. Ganz allgemein profitiert der Kanal dabei von dem Umstand, dass der internationale Handel im Zeichen der Globalisierung schneller expandiert als die weltweite Güterproduktion. Seine besondere Akzentuierung erhält dieser Faktor indes dadurch, dass der Panamakanal aufgrund seiner geographischen Lage eine rasche Transportverbindung zwischen eben jenen beiden Weltregionen offeriert, die in jüngster Zeit als die dynamischen Wachstumspole der Weltwirtschaft fungieren – Asien und (Nord-)Amerika. Insbesondere die rasch steigenden Exporte der sich in einem spektakulären Wachstumsboom befindlichen Volksrepublik China machen sich in den Transitstatistiken der ACP bemerkbar. Während China im Jahre 1998 noch nicht zu den fünf wichtigsten Nutzernationen des Panamakanals gehörte, nimmt das Reich der Mitte seit 2003 den zweiten Platz hinter den mit weitem Abstand führenden Vereinigten Staaten

ein, die ihrerseits führender Abnehmer der chinesischen Warenexporte sind.

Das rasante Tempo, in dem der Handelsaustausch zwischen China und den USA seit der Jahrtausendwende expandiert, findet weltweit keine Parallele. Belief sich der Wert des bilateralen Warenverkehrs vor 20 Jahren (1985) noch auf bescheidene 7,7 Milliarden US-Dollar, so lautete die entsprechende Zahl für das Jahr 2003 bereits auf 181 Milliarden US-Dollar. Von einiger Relevanz für den Panamakanal ist, dass sich hinter dieser Ziffer ein gigantisches bilaterales Handelsbilanzdefizit der USA verbirgt. Für das besagte Jahr standen aus US-Sicht Einfuhren aus China in Höhe von 152,4 Milliarden US-Dollar lediglich Exporte im Wert von 28,6 Milliarden US-Dollar gegenüber. 2004 hat sich das Ungleichgewicht noch weiter verstärkt: der Anstieg der US-Exporte nach China fiel mit 22,2 Prozent auf 34,7 Milliarden US-Dollar nur halb so hoch aus wie der Zuwachs bei den Importen – diese wuchsen um imposante 44,3 Prozent auf 196,7 Milliarden US-Dollar. Die immense Beschleunigung der bilateralen Warentransaktionen lässt sich daran ablesen, dass sich deren Gesamtumfang im Zeitraum 2000 bis 2004 so gut wie verdoppelt hat.

2003 verdrängte die Volksrepublik China Mexiko von Platz zwei der wichtigsten Handelspartner der USA bei den Importen. Vor allem einige der größten US-Supermarktketten lassen einen zunehmenden Teil ihres Konsumgüterangebots von billigen Arbeitskräften in chinesischen Fabriken fertigen. Allein Marktführer Wal-Mart führte 2004 Waren im Wert von 18 Milliarden US-Dollar aus China ein – das ist mehr als Russland von dort an Einfuhren bezieht.

Lange Zeit hatte der Panamakanal nur unterproportional am wachsenden Warenverkehr zwischen China und den USA partizipieren können, obwohl der Großteil der chinesischen Warenlieferungen die östliche Hälfte des US-Territoriums und insbesondere Staaten an der US-Ostküste zum Ziel hatte, wo sich aufgrund des hohen Bevölkerungsanteils die größten Absatzmärkte befinden. Aus dem Jahre 1984 datiert die technische Innovation, Eisenbahnwagen doppelstöckig mit Containern zu beladen und auf diese Weise gleichzeitig 200 der riesigen Transportboxen zu bewegen. Dadurch konnten die Kosten für

den containerisierten Güterverkehr über den Schienenweg nahezu halbiert werden. Seither wurde ein rasch wachsender Anteil der in Containern transportierten Gütern aus Asien in Häfen der US-Westküste angelandet, auf Güterzüge verladen und auf den Weg in die östliche Landeshälfte gebracht. Dieser Transportmodus war vor allem auch deshalb kostengünstiger als die Alternative der *all water*-Route durch den Panamakanal, weil die Eisenbahn ihr Ziel bis zu sieben Tagen früher erreichte als ein Frachtschiff mit Destination Savannah/Georgia, Norfolk/Virginia oder New York. Seit Ende der achtziger Jahre gelangte der Großteil der Waren aus Asien auf diese Weise zu den Konsumenten im östlichen Teil der Vereinigten Staaten. Zudem resultierten beträchtliche *economies of scale*-Effekte für die Exporteure, Schifffahrtslinien und Importeure daraus, dass nach und nach immer größere Frachter im transpazifischen *shuttle*-Dienst zur US-Westküste eingesetzt wurden, deren Abmessungen (Länge, Breite, Tiefgang) eine Passage durch den Panamakanal ohnehin nicht erlaubten. Die Verlagerung der Transportrouten zeigte sich etwa daran, dass im Hafen von New York 1990 weniger Container entladen wurden als zehn Jahre zuvor.

Es sind im Wesentlichen zwei Faktoren, die zu erklären vermögen, warum die einstigen Vorteile der intermodalen Transportvariante (Kopplung See-Landweg) in jüngster Zeit einiges an Substanz eingebüßt haben und sich parallel dazu die Attraktivität des Panamakanals für Warenlieferungen aus Asien an die US-Golf- und -Ostküste deutlich erhöht hat. An erster Stelle sind hier die wachsenden Kapazitätsprobleme der großen Häfen an der US-Westküste zu nennen: Der Ausbau und die Modernisierung der dortigen Infrastruktur vermochte mit dem rasant steigenden Importvolumen aus Asien nicht Schritt zu halten. Auch die US-Eisenbahn konnte ihre vormaligen Standards beim Service angesichts der rapide wachsenden Frachtmengen nicht mehr aufrechterhalten. Schon lange bevor ein Streik die Westküstenhäfen im Oktober 2002 für zwei Wochen völlig lahm legte, war es aufgrund der beschränkten technischen Fazilitäten immer wieder zu Verzögerungen beim Löschen der Ladung und/oder beim Weitertransport der Güter per Bahn gekommen. Teilweise mussten Frachter bis zu einer Woche auf ihre Entladung war-

ten, wodurch den betroffenen maritimen Transportunternehmen Verluste in Millionenhöhe entstanden. Spätestens der erwähnte Streik veranlasste dann einige Seehandelsfirmen, zumindest einen Teil ihrer Lieferverträge über andere Routen zu erfüllen. Während den größten Schiffen als Alternative allein der Weg über den Suez-Kanal offenstand, war es vor allem der Panamakanal, der von dieser partiellen Routenverlegung profitierte. Die Entscheidung für diese Option wurde dadurch erleichtert, dass mittlerweile schnellere Frachter zur Verfügung standen, welche den vormaligen Zeitvorteil der intermodalen Transportvariante stark relativierten: Betrug die normale Reisedauer für Seetransporte zwischen China und New York noch Ende der neunziger Jahre ca. 35 Tage, schaffen die neuen Frachtschiffe diese Distanz heute in rund 22 Tagen. Das sind zwar immer noch etwa drei Tage mehr als über die kombinierte See-Landroute, was allerdings durch die geringeren Transportkosten per Container auf der *all-water*-Strecke mehr als ausgeglichen wird. Dieser Kostenvorteil wird allerdings durch die jüngste kräftige Anhebung der Transitgebühren durch die ACP merklich relativiert (s.u.).

Seit 2001 haben die meisten bedeutenden Seefrachtunternehmen die Zahl ihrer regelmäßigen Dienste zwischen Asien und der US-Ostküste deutlich erhöht. Rund 60 Prozent der Waren, die heute durch den Panamakanal transportiert werden, stammen aus der Ostküstenregion der USA oder sind für einen ihrer Häfen bestimmt. Obwohl die absolute Menge der über die Westküste importierten asiatischen Produkte weiter steigt und die Absatzmärkte an der Ostküste noch immer größtenteils mittels Güterzügen beliefert werden, nimmt der prozentuale Anteil der Pazifikhäfen am Asien-/Chinahandel der USA kontinuierlich zugunsten der Häfen auf der atlantischen Seite ab. In den Jahren 2000 bis 2003 wurde dort eine Verdopplung der aus Asien kommenden Frachtmenge registriert. Heute hat rund ein Drittel aller Container, die für die Ostküstenregion bestimmt sind, den Panamakanal passiert. Um die Kapazitäten dem rasch wachsenden Güterumschlag anzupassen, sind in allen großen Häfen an der Ost- und Golfküste seit einigen Jahren umfangreiche Erweiterungs- und Modernisierungsmaßnahmen (Vertiefung der Hafeneinfahrten, Bau neuer Kaianlagen, Anschaf-

fung neuer Kräne, Verbesserung der Eisenbahnbindung u.a.m.) im Gange. Gleichzeitig richteten die führenden US-Supermarktketten im Einklang mit den veränderten Lieferwegen im Hinterland mehrerer großer Häfen (v.a. Houston, New York) riesige Distributionszentren ein, von wo die Waren per Eisenbahn oder Truck ihre Bestimmungsorte erreichen.

Da 97 Prozent der chinesischen Warenlieferungen die USA in Containern erreichen, trägt die kontinuierlich steigende Beteiligung des Panamakanals am Chinahandel maßgeblich dazu bei, dass die Zahl der Transits von Containerschiffen noch schneller wächst als das allgemeine Frachtaufkommen. Allerdings nimmt auch der Containertransport in Richtung Pazifik rasch zu. Im Haushaltsjahr 2004 nutzten 36 Prozent mehr Containerschiffe (2536) den Kanal als noch drei Jahre zuvor; parallel dazu stieg die Transportkapazität der Containerfrachter von durchschnittlich 2816 TEU (20 Fuß-Standardcontainer) auf 3337 TEU. Im Fiskaljahr 2005 wuchs die durch den Panamakanal transportierte Fracht um 4,6 Prozent auf insgesamt 279,1 Millionen Tonnen¹⁾ an, davon entfielen 97,8 Millionen Tonnen (35 Prozent) auf den Containerverkehr, gefolgt von einem Anteil von 19,7 Prozent für Getreidetransporte (v.a. Mais und Soja).

Allgemein wird erwartet, dass die gute Konjunktur für den Panamakanal auf absehbare Zeit anhält; allein der Anstieg des Handelsaustauschs zwischen Asien und der US-Ostküste wird für die nächsten Jahre auf ca. zwölf Prozent p.a. geschätzt. Darüber hinaus manifestieren sich die generell optimistischen bis geradezu euphorischen Prognosen über die zukünftige Entwicklung des Seehandels in den weltweit zu beobachtenden ambitionierten Ausbauprojekten in den bedeutendsten Häfen sowie den vollen Orderbüchern der Schiffbauindustrie.

■ Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Panamakanals

Solange sich das Management der 1914 fertig gestellten Wasserstraße unter Kontrolle der Erbauernation USA befand, blieben die ökonomischen Auswirkungen und Impulse dieses Nadelöhrs der Weltschifffahrt für die Volkswirtschaft des Gastlandes begrenzt. Erst

1) Dabei handelt es sich um so genannte PC/UMS *net tons*, eine zur Berechnung der Transitgebühren definierte Maßeinheit (Panama Canal/Universal Measurement System); die für das Haushaltsjahr 2004 registrierten 266,1 Millionen PC/UMS *net tons* entsprechen 200,2 Millionen *long tons* (1 *long ton* = 1,016 t).

mit der Übertragung des 80 km langen Kanals in panamaische Hände und dem vollständigen Rückzug von US-(Militär-)Einrichtungen aus der vormaligen Kanalzone wurde mit der Erfüllung der zentralen Bestimmung der Carter-Torrijos-Verträge eine Situation geschaffen, die eine optimale bzw. maximale Ausschöpfung des direkten und indirekten ökonomischen Potenzials der Anlage gestattet.

Im Zentrum der Überlegungen zur Erfassung der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung des Kanals stehen zweifellos die für den Transitservice erhobenen Gebühren. Diese sind seit Übernahme der Verwaltung durch die ACP beträchtlich angestiegen, was indes weniger auf das zunehmende Frachtaufkommen als primär auf eine deutliche Anhebung der Tarife zurückzuführen ist. Im Haushaltsjahr 2004 überstiegen die Einnahmen der ACP erstmals die Schwelle von einer Milliarde US-Dollar, und für das Ende September endende Fiskaljahr 2005 wird ein Rekordüberschuss von über 500 Millionen US-Dollar gemeldet. Die Überschüsse bilden die Basis für die Finanztransfers der ACP an den Staatshaushalt, denen seit dem Jahr 2000 eine weitaus größere Bedeutung zukommt als vor der Kanalübergabe. Belief sich dieser Beitrag zum staatlichen Budget im Fiskaljahr 2001 noch auf rund 186 Millionen US-Dollar, weisen die entsprechenden Kalkulationen für das laufende Haushaltsjahr 2006 bei erwarteten Gesamteinnahmen von 1,275 Milliarden US-Dollar einen Transfer von ca. 455 Millionen US-Dollar aus – das sind gut 100 Millionen US-Dollar mehr als 2004. Im Jahre 2003 erreichten die ACP-Überweisungen einen Anteil von 29,7 Prozent an den öffentlichen Gesamteinnahmen. Die seit Januar 2000 bis zum Ende des Haushaltsjahres 2005 getätigten Finanztransfers ergeben einen Betrag, der die Summe der von den USA seit 1914 bis Ende 1999 geleisteten Zahlungen für die Kanalnutzung (nominal) übersteigt. Die Einnahmen der ACP beanspruchten 2004 einen Anteil von 6,4 Prozent am nationalen BIP.

Unmittelbare Bedeutung für die panamaische Ökonomie haben die Gehaltszahlungen an die rund 9200 Bediensteten der ACP (2001: 222 Millionen US-Dollar), die auch in unteren Chargen weit überdurchschnittlich hohe Löhne beziehen. Zudem ist zu bedenken, dass allein die Belegschaft der Kanal-

behörde gut zehn Prozent der landesweiten Einkommenssteuereinnahmen aufbringt und einen fast ebenso hohen Anteil in die Kasse der öffentlichen Sozialversicherung zahlt. Als weiterer direkter Beitrag des Kanals zur volkswirtschaftlichen Entwicklung muss der Erwerb von Gütern und Dienstleistungen auf dem lokalen Markt durch die ACP gesehen werden; im Fiskaljahr 2005 belief sich dieser Ausgabenposten auf 244 Millionen US-Dollar.

Das ganze Ausmaß der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Panamakanals geht freilich weit über diese direkten Beiträge hinaus und erschließt sich erst, wenn man all jene Bereiche und Branchen mit in den Blick nimmt, deren Präsenz und Erfolg in mehr oder minder starker Weise von der Existenz und dem Leistungsniveau der interozeanischen Transittrasse abhängen.

Einen indirekten Beitrag leistet die Akquisition von Gütern und Dienstleistungen durch die den Kanal nutzenden Schiffe auf panamaischem Territorium; dazu gehören u.a. Produkte für die Verpflegung der Seeleute, aber auch die Aufnahme von (riesigen Mengen) Treibstoff für die Schiffsmotoren. Zur Kategorie der ökonomischen Aktivitäten, die in indirektem Bezug zum Kanalbetrieb stehen, zählen außerdem die Werften, die den Ozeanriesen Wartungs- und Reparaturdienste offerieren, welche zum Teil während der Wartezeit vor der Kanaleinfahrt und sogar während des Transits ausgeführt werden können; die Umsätze von Anbietern wie Braswell zeigen seit einigen Jahren eine deutlich steigende Tendenz. Weiterhin gehören dazu die (Ausgaben der) vor Ort ansässigen Agenturen von global operierenden maritimen Frachtlinien, deren Zahl sich parallel zur stärkeren Nutzungsfrequenz des Kanals durch die jeweiligen Flotten in jüngster Zeit spürbar erhöht hat.

Eine rasch wachsende Bedeutung im maritimen Dienstleistungssektor des Kleinstaats kommt den großen Häfen nahe der Terminalstädte an den beiden Enden der Kanaltrasse zu. Deren Inanspruchnahme hängt zwar nur in geringem Maße vom eigentlichen Transitbetrieb ab, gleichwohl resultiert die wachsende Attraktivität dieser Einrichtungen aus denselben geographischen Standortvorteilen, die schon die Konstruktion des Kanals veranlasst und dann durch den sukzessiven Aufbau von anderen exportorien-

tierten Servicebranchen eine stetige Aufwertung erfahren haben. Während auf der atlantischen Seite drei nahe beieinander liegende Häfen (Cristóbal, Manzanillo, Colón) operieren, nimmt der Hafen Balboa auf pazifischer Seite quasi eine Monopolstellung ein. Alle diese Häfen werden von ausländischen Kapitalgruppen kontrolliert: Die Firma Hutchison Whampoa aus Hongkong erhielt 1997 eine auf 25 Jahre befristete Lizenz zur Betreibung der Häfen Cristóbal und Balboa; der Colón Container Terminal wird von dem taiwanesischen Unternehmen Evergreen, Manzanillo International Terminal von einem US-Unternehmen aus Seattle geführt. Die Betreiber haben in den vergangenen Jahren Hunderte von Millionen US-Dollar in den Ausbau und die Modernisierung der Anlagen investiert, wobei der Konstruktion von Containerfazilitäten Priorität zukam. Vor dem Hintergrund des weltweit boomenden Containerverkehrs nahm die Nutzung der Häfen allerdings so rasch zu, dass alsbald neue Kapazitätsengpässe auftauchten und zusätzliche Erweiterungsmaßnahmen in Angriff genommen werden mussten. So hat die Firma Hutchison im Februar 2005 Modernisierungsinvestitionen für ihre beiden Häfen Cristóbal und Balboa in Höhe von einer Milliarde US-Dollar angekündigt. Auch die Häfen Colón und Manzanillo sollen in großem Umfang erweitert werden. Die Investitionen beziehen sich im Wesentlichen auf die Vertiefung der Hafeneinfahrten und -becken, die Vergrößerung der Stellflächen für Container sowie die Anschaffung von riesigen Spezialkränen.

Wichtigster Hafen ist Manzanillo, wo 2004 allein ca. 1,2 Millionen Container entladen wurden. Nirgendwo in Lateinamerika werden so viele Container umgeschlagen wie in dem dreigliedrigen Hafenkomples am atlantischen Eingang des Kanals; addiert man die in Balboa verladene Boxen hinzu, waren es in den vier wichtigsten Häfen des Landes 2004 insgesamt rund 2,5 Millionen TEU. Nur ein verschwindend kleiner Teil der ankommenden Container verbleibt im Land, während über 95 Prozent hier nur umgeladen werden. Dies verweist auf die wachsende Bedeutung Panamas als regionales *transshipment*-Zentrum. So wurden z.B. in den letzten Jahren immer mehr so genannte *feeder*-Dienste mit regelmäßigem Turnus zwischen dem pazifischen Südamerika und

dem Hafen Balboa etabliert, wo Warenlieferungen aus Chile, Peru, Ekuador und Kolumbien auf große Containerschiffe umgeladen werden, bevor sie via Kanal Richtung US-Ostküste oder Europa transportiert werden. 2004 markierten die Hafenaktivitäten mit einer Zuwachsrate von 22,4 Prozent den Spitzenwert unter allen Branchen des Landes. Konkrete Formen nimmt allmählich das Vorhaben zum Bau eines neuen Mega-Hafens auf pazifischer Seite an, mit dem der prognostizierten starken Expansion des maritimen Güterverkehrs Rechnung getragen werden soll.

In engem Zusammenhang mit dem rasch wachsenden Containerumschlag in den Terminalhäfen steht der Service der Ende 2001 in Betrieb genommenen neuen transisthmischen Eisenbahn, die unter Kontrolle eines US-Firmenkonsortiums steht. Deren wichtigste Einnahmequelle ist der Transport von Containern über den Isthmus. Wurden 2003 noch im Schnitt 1000 Boxen pro Woche verfrachtet, sind es heute (2005) doppelt so viele; ohne dass damit die Kapazität der Bahn auch nur annähernd erschöpft wäre. Durch diesen Service können Güter auf alternative Weise auf die jeweils andere Seite der Landenge gebracht werden, was die logistischen Optionen (bezüglich Kosten-/Mengenkalkulationen) im intra-regionalen und internationalen Seehandel weiter vergrößert hat. Da bei der Kanalpassage aus Sicherheitsgründen Beschränkungen bezüglich der Stapelhöhe von Containern bestehen, können große Frachter einen Teil der Boxen vor dem Transit in Manzanillo oder Balboa auf die Eisenbahn verladen und im gegenüberliegenden Terminalhafen wieder übernehmen.

Stärker als erwartet hat sich die transisthmische Eisenbahn zu einer touristischen Attraktion entwickelt. Vor allem die rasch steigende Zahl von Kreuzfahrttouristen hat maßgeblich dazu beigetragen, dass die Nachfrage nach Eisenbahnfahrten in Panoramawagen mit freier Übersicht zwischen Panama-Stadt und Colón einen starken Aufwärtstrend zeigt.

Auch der wachsende Fremdenverkehr ist zumindest partiell durch den Panamakanal induziert – zählt die Anlage doch fraglos zu den größten Sehenswürdigkeiten des Landes. Was für den Tourismus generell gilt, trifft auf den Kreuzfahrttourismus in ganz be-

sonderem Maße zu. Dieser spielte bis Ende der neunziger Jahre so gut wie keine Rolle, weil Exkursionsmöglichkeiten auf panamaischem Terrain wegen des engen militärischen Sicherheitskordons der USA entlang der Kanaltrasse nicht vorhanden waren. Entsprechende Fazilitäten sind erst seit 2000 geschaffen worden, wobei die Kreuzfahrtterminals beidseits der Isthustrasse besondere Erwähnung verdienen. Im Zeitraum von 2001 bis 2005 haben fast eine Million Kreuzfahrttouristen panamaischen Boden betreten. Auch andere Tourismusformen verzeichnen deutliche Wachstumsraten. 2004 stieg die Zahl der ausländischen Besucher um zwölf Prozent und überschritt erstmalig die Millionengrenze; im ersten Halbjahr 2005 wuchsen die Einnahmen des Sektors um 22 Prozent gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres an. Vom Fremdenverkehr hängen mittlerweile inklusive der indirekten Effekte rund 105 000 Arbeitsplätze ab.

Ein Teil der ausländischen Gäste besteht aus Geschäftsreisenden aus Lateinamerika, deren Aufenthalt primär dem Besuch der Freihandelszone Colón dient. Während den Importen und Reexporten der nach Hongkong größten Freizone der Welt eine eher geringe Bedeutung für den Kanalbetrieb zukommt, schlagen sich die entsprechenden Transaktionen wesentlich stärker im Fracht- bzw. Containerumschlag der Häfen auf der karibischen Seite nieder. Die Umsätze der Freizone sind trotz des marktwirtschaftlichen Liberalisierungstrends in ganz Lateinamerika in den letzten Jahren weiter gewachsen: 2004 erhöhten sich die Einfuhren wertmäßig um 17,1 Prozent, während die Reexporte um 18,9 Prozent stiegen.

Weil der Kanal als zentraler Impulsgeber und eigentlicher Dreh- und Angelpunkt des maritimen Dienstleistungssektors fungiert, ist auch die Entstehung und Entwicklung einer Reihe anderer Service-segmente und Branchen ohne dessen Existenz und strukturprägende Potenz kaum hinreichend zu verstehen. Hier wären in erster Linie das seit den siebziger Jahren bestehende internationale Bankenzentrum in Panama-Stadt (Einlagenbestand Ende 2004: 34,6 Milliarden US-Dollar) zu nennen, das in letzter Zeit zunehmend Investitionskapital für den Auf- und Ausbau maritimer Serviceeinrichtungen zur Verfügung stellt, sowie das offene Schiffsregister (*flag of*

convenience), das mit rund 6400 Einheiten die weltweit größte Seehandelsflotte umfasst; die Erledigung der erforderlichen rechtlichen Formalitäten und die juristische Vertretung der Schifffahrtslinien schaffen den Großteil des Einkommens von Hunderten von Rechtsanwälten in Panama-Stadt.

Während sich die direkte ökonomische Bedeutung des Kanalbetriebs leicht quantifizieren und auch das Ausmaß der durch die Funktion der Wasserstraße mittelbar generierten Effekte einigermaßen präzise bestimmen lässt, ist es kaum möglich, den tatsächlichen Wert der zumindest partiell durch den Kanal induzierten volkswirtschaftlichen Parameter zu erfassen, ganz zu schweigen von deren Multiplikatorwirkungen. Der amtierende panamaische Wirtschafts- und Finanzminister Ricaurte Vásquez, der zuvor als stellvertretender ACP-Chef fungierte, beziffert die Gesamtheit der durch den Kanal direkt und indirekt generierten ökonomischen Aktivitäten auf ein Drittel des nationalen BIP. In Anbetracht einer solchen Größenordnung enthält das weit verbreitete Klischee einer Reduktion des Images der kleinen Republik auf die weltbekannte Wasserstraße durch die Entwicklung seit dem definitiven Rückzug der Erbauernation USA mehr Substanz als jemals zuvor: Nie war die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der transozeanischen Passage und die Abhängigkeit des Landes von deren Leistungsausweis größer als heute. Von daher ist es durchaus nachvollziehbar, wenn die politisch Verantwortlichen in Panama-Stadt im Falle einer wirtschaftlichen Bedeutungsminde rung des Kanals auch negative Auswirkungen für andere Bereiche des (maritimen) Dienstleistungssektors befürchten.

■ **Das Projekt zum Bau einer dritten Schleusenstraße**

Wenig bekannt dürfte sein, dass bereits die USA Ende der dreißiger Jahre die Konstruktion einer weiteren Schleusentrasse neben den beiden vorhandenen in Angriff genommen hatten. 1942 wurden die Bau- bzw. Aushubarbeiten nach dem Eintritt des Landes in den Zweiten Weltkrieg eingestellt. Der damals errichtete Madden-Staudamm schuf den Alhajuela-See, der seither neben dem ungleich größeren Gatún-See das Wasser für den Schleusenbetrieb liefert. Das Projekt einer zusätzlichen Schleusenstraße taucht dann erst

wieder in den Empfehlungen der im Jahre 1993 vorgelegten Studie einer trilateralen Kommission (USA, Japan, Panama) über die zukünftige Entwicklung des Kanals auf. Es ist kaum verwunderlich, dass die USA angesichts des näher rückenden Endes ihrer Beteiligung an der Kanalverwaltung in dieser Sache nicht mehr initiativ wurden; zudem erschien eine Konkretion der Idee angesichts noch vorhandener Kapazitätsreserven der Anlage nicht sonderlich dringlich. Nach der Etablierung der vollen nationalen Souveränität über die Wasserstraße hat sich die Situation infolge der schnell steigenden Frachtvolumina alsbald verändert, wobei insbesondere der rasch voranschreitende Trend hin zu größeren Schiffen das Leistungsvermögen des Kanals spürbar unter Druck setzt.

Kapazität und Kapazitätsgrenzen des Panamakanals

Als die panamaische Regierung 1980 zum Sozium der USA bei der Kanalverwaltung aufstieg, begann der Umwandlungsprozess der Anlage von einer *non profit*- zu einer gewinnorientierten Einrichtung. Seither sind wichtige Funktionselemente der Passage modernisiert worden, um den Transitbetrieb gemäß den verfügbaren technischen Standards zu professionalisieren. Nach der Übernahme des Kanals durch die ACP haben die Modernisierungsanstrengungen deutlich an Intensität gewonnen. In den Jahren von 2000 bis 2004 wurden zwecks Erhöhung der Kapazität der Wasserstraße und Steigerung ihrer Servicequalität über 1,5 Milliarden US-Dollar investiert. U.a. wurden neue Schlepper angeschafft, welche die Ozeanriesen bei ihrer Fahrt durch den Kanal unterstützen; der Ausbau bzw. die Verbesserung der Beleuchtung entlang kritischer Streckenabschnitte ermöglichte eine Ausweitung des Transitbetriebs während der Nachtstunden; die sich über mehrere Jahre hinziehende Verbreiterung der 12,5 km langen Engstelle Gaillard Cut schuf Mitte 2001 die Voraussetzung für den bis dahin nicht möglichen Zweibahnverkehr der größten kanalgängigen Schiffe – das sind solche der sogenannten PANAMAX-Klasse, deren Abmessungen eben noch mit der Größe der Schleusenammern kompatibel sind. Auch derzeit sind mehrere Modernisierungsmaßnahmen im Gange, damit der Kanal den weiter wachsenden Anforderungen besser ent-

sprechen kann. So werden z.B. die alten Lokomotiven, welche die Schiffe in die Schleusenammern ziehen, sukzessive durch wesentlich stärkere Modelle ersetzt. Dadurch kann die Schleusenpassage beschleunigt werden, was per Saldo einen zusätzlichen Transit pro Tag erlaubt. 2002 begannen die Arbeiten zur Vertiefung der Fahrinne durch den Gatún-See, womit nicht nur die Durchfahrt von Schiffen mit größerem Tiefgang ermöglicht, sondern auch eine Erhöhung der verfügbaren Wassermenge erreicht werden soll. Bezogen auf das Frachtaufkommen geht die ACP davon aus, dass die gegenwärtige Kapazität von rund 290 Millionen Tonnen pro Jahr mit weiteren Modernisierungsmaßnahmen bis maximal 340 Millionen Tonnen erhöht werden kann. Nach den Prognosen der Kanalbehörde dürfte diese Kapazitätsgrenze etwa in den Jahren 2010 bis 2012 erreicht werden.

Im Einklang mit dem allgemeinen Trend im Schiffbau hin zu größeren Frachtern ist die relative Bedeutung der PANAMAX-Klasse an der Welthandelsflotte in den vergangenen Jahren schnell angestiegen. Parallel zum raschen Wachstum des Containertransports verzeichnete der Anteil von PANAMAX-Einheiten am Gesamttransit des Kanals hohe Zuwachsraten. Im Haushaltsjahr 2004 registrierte die ACP 5329 Schiffe dieser Kategorie, das waren 12,5 Prozent mehr als im Vorjahr. Innerhalb dieser Kategorie steigt zudem die Zahl der so genannten SuperPANAMAX-Transporter, die mehr als 900 Fuß lang und so breit sind, dass bei der Schleusenpassage auf beiden Seiten nur noch ein Abstand von 50 cm zu den Wänden der Schleusenammern besteht. Im Haushaltsjahr 2004 nutzten 1190 Einheiten dieses Typs den Kanal. Mit der schnell zunehmenden Zahl der PANAMAX-Transits verlieren die Effekte der diversen Modernisierungsmaßnahmen rasch an Bedeutung. Der Transit großer Schiffe beansprucht mehr Zeit und unterliegt besonders hohen Sicherheitsstandards. So ist der Gegenverkehr von zwei Containerschiffen der SuperPANAMAX-Kategorie, die bis zu 4800 TEU laden können, im kritischen Streckenabschnitt Gaillard Cut untersagt. 2005 wurden im Schnitt pro Tag zehn Schiffe – in der Regel Containerfrachter – registriert, denen aufgrund ihrer Abmessungen aus Sicherheitsgründen nur die Passage bei Tageslicht erlaubt ist.

Das macht plausibel, dass die Definition einer maximalen (täglichen) Kapazitätsauslastung unter dem Eindruck der steigenden PANAMAX-Zahlen wesentlich schwieriger geworden ist. Noch vor zehn Jahren wurde die Obergrenze bei 40 bis 42 Schiffen pro Tag angesetzt. Heute kann eine solche Zahl nur erreicht werden, wenn ein bestimmter Anteil an PANAMAX-Transits nicht überschritten wird. Eine optimale Auslastung bestünde aus einem idealen Mix aus Schiffstypen, Ladung und Ankunftszeiten, was sich aber von Seiten der ACP nur sehr bedingt beeinflussen lässt. Zudem verteilt sich die Nachfrage der Schifffahrtslinien nach dem Transitservice nicht gleichmäßig auf alle Wochentage, was die Bestimmung einer Kapazitätsobergrenze zusätzlich kompliziert.

Vor dem Hintergrund der sich rasch wandelnden Nutzungsstruktur der Wasserstraße ist der Erfolgsausweis der ACP umso bemerkenswerter: So konnte nicht nur die Zahl der Unfälle stark verringert werden (1999: 28, 2004: 10), auch die durchschnittliche *canal water time* (CWT) – das ist die Zeit, welche die Schiffe einschließlich der Wartephase vor der Kanaleinfahrt benötigen, um den Transit durchzuführen – sank von 1999 bis 2003 um nahezu ein Drittel auf 22,8 Stunden; 2004 stieg die CWT wegen der starken Zunahme der PANAMAX-Transits und mehr noch aufgrund von Verzögerungen durch Instandhaltungs- und Modernisierungsarbeiten zwar wieder um 17,4 Prozent auf 26,7 Stunden, lag aber damit immer noch 20 Prozent unter dem Wert des letzten Amtsjahres der US-Kanalbehörde.

Auch wenn solche beeindruckenden Leistungen dazu beitragen, das Transitpotenzial der Anlage zu erhöhen, könnte in absehbarer Zeit – noch vor Erreichen des „rechnerischen“ Maximums – die Situation eintreten, dass nicht mehr alle PANAMAX-Schiffe, welche die Panama-Route bevorzugen, dies auch wirklich tun können.

Die ACP, das Erweiterungsprojekt und die Öffentlichkeit

Obwohl führende Vertreter der ACP seit 2001 in öffentlichen Stellungnahmen immer wieder die Notwendigkeit einer Erweiterung des Kanals mittels der Konstruktion einer dritten Schleusentrasse betont haben, steht ein formaler Beschluss der Behörde in

dieser Angelegenheit immer noch aus. Ein solcher Entscheid steht am Anfang des gesetzlich vorgeschriebenen Procedere, dessen Weg über die Stationen Parlament und Exekutive schließlich in einem letztlich ausschlaggebenden Referendum endet. Die ACP hat in den vergangenen Jahren rund 140 Studien bei in- und ausländischen Consultingfirmen in Auftrag gegeben, in denen die verschiedensten Aspekte und Implikationen der projektierten Erweiterung einer detaillierten Analyse unterzogen wurden. Seit 2003 haben Mitglieder der ACP-Führungsrunde mehrfach die baldige Veröffentlichung der Ergebnisse angekündigt, ohne dass dies dann auch geschehen wäre. Auch in Reportagen renommierter maritimer Fachzeitschriften, deren Korrespondenten direkten Kontakt mit ACP-Chef Alemán und weiteren Personen aus der Direktionsebene der Behörde pflegen und deren Klientel das Erweiterungsprojekt zweifellos begrüßt, war in den letzten drei Jahren immer wieder zu lesen, dass die Veröffentlichung des Masterplans für die neue Schleusenstraße unmittelbar bevorstehe. Aufgrund wiederholter Pressemeldungen galt bis zum Frühjahr 2005 als relativ sicher, dass der Volksentscheid noch vor Ende des Jahres durchgeführt werden sollte. Aber auch die von Alemán Ende Februar 2005 gemachte Ankündigung, der Regierung binnen vier Monaten die Erweiterungspläne zu unterbreiten, blieb ohne Folgen. Nach Gründen für die stetigen Verzögerungen befragt, verwiesen die Spitzenbeamten der ACP stereotyp auf die ungeheure Komplexität des Bauvorhabens, das eine sorgfältige Abwägung aller Aspekte erfordere; in jüngster Zeit hieß es dann, allein die noch ausstehende Klärung der letzten Einzelheiten des Finanzierungsplans verhindere die Veröffentlichung des Masterplans. Im August 2005 nannte ACP-Chef Alemán dann Mai 2006 als Termin für das Referendum. Die undurchsichtige Informationspolitik der ACP in dieser Sache rief deutliche Kritik mehrerer Kolumnisten und prominenter Persönlichkeiten hervor: in der Presse wurde der Kanalbehörde die Missachtung der Rechte der Öffentlichkeit und eine mit demokratischen Gepflogenheiten nicht zu vereinbarende Intransparenz und Arroganz vorgeworfen.

Hingegen scheint die Masse der Bevölkerung eine sichere Stütze für das Erweiterungsvorhaben zu bil-

den. Obwohl nur lückenhafte Informationen vorliegen und keinerlei Details über zentrale Aspekte des Projekts (z.B. die Art der Finanzierung) bekannt sind, sprachen sich im Januar 2005 in einer Umfrage 71 Prozent der Befragten für die Erweiterung aus. Im Mai 2005 gab es zwei weitere Umfragen zum selben Thema: Während Gallup eine Zustimmungsrate von 64 Prozent ermittelte, fiel das Pro-Ergebnis bei der Tageszeitung *La Prensa* mit 73 Prozent noch deutlicher aus.

Die Gründe für das fragwürdige Gebaren der Kanalbehörde sind nicht bekannt. Angesichts der Vehemenz, mit der die Führungsspitze der ACP in öffentlichen Bekundungen (gerade auch im Ausland) die Erweiterung als alternativlose Option preist, erscheint es höchst unwahrscheinlich, dass sich dort mittlerweile Zweifel an der Zweckmäßigkeit des Projekts eingestellt haben. Vermutungen über einen Zusammenhang zwischen der offiziellen Initiierung des Erweiterungsplans und zentralen Reformvorhaben der seit Mai 2004 amtierenden Regierung Torrijos sind zwar durchaus plausibel, vermögen jedoch kaum eine hinreichende Begründung für das Agieren der ACP zu liefern: So sollen die mittlerweile beschlossene Steuerreform sowie die aufgrund massiver öffentlicher Proteste ins Stocken geratene Reform der unterfinanzierten staatlichen Sozialversicherung den Abbau des Haushaltsdefizits bewirken, das sich 2004 auf nicht weniger als 5,4 Prozent des BIP belief. Eine Sanierung der Staatsfinanzen soll die Bonität des Landes auf dem internationalen Kapitalmarkt erhöhen und damit die Voraussetzung für die Akquisition von Krediten mit (relativ) günstigen Konditionen zur Finanzierung des Erweiterungsprojekts schaffen. Ein solches Kalkül ist allerdings nicht ohne Risiko: Aufgrund der weit verbreiteten Unzufriedenheit über das Reglement zur Neuordnung der Sozialversicherung (u.a. Anhebung des Rentenalters, Verminderung der Leistungen) hat die zuvor große Popularität der Regierung Torrijos deutliche Einbußen erlitten. Der im Rahmen des Widerstands gegen die Reform gegründete Frente Nacional por la Defensa de la Seguridad Social hat bereits angekündigt, im Falle des Festhaltens an den Änderungen beim Erweiterungs-Referendum mit *No* zu stimmen. Es wäre nicht das erste Mal in der jüngeren Geschichte des Landes, dass der

Ausgang einer Volksbefragung durch sachfremde Motive bestimmt wird, die primär aus dem geringen Ansehen der Exekutive in der Bevölkerung resultieren – so war es 1992 der Regierung Endara mit einem Paket von Verfassungsänderungen ergangen. Einen Monat nach Beginn der hitzigen Debatte über die Sanierung der Sozialversicherung registrierte eine neuerliche Befragung von *La Prensa* im Juni 2005 eine um zehn Prozent gesunkene Zustimmung zum Erweiterungsprojekt.

Die Argumente der Befürworter des Erweiterungsprojekts

In Anbetracht des infolge der spektakulären Expansionstendenzen im maritimen Güterverkehr kontinuierlich näher rückenden Kapazitätslimits des Panamakanals lässt sich der Behauptung der ACP kaum widersprechen, dass die Anlage beim Verzicht auf den Bau einer zusätzlichen Schleusenstraße alsbald eine unaufhaltsame Erosion ihrer Position im internationalen Handel zu gewärtigen hat. Hingegen bietet die Konstruktion einer dritten Transitbahn mit wesentlich größer dimensionierten Schleusenkammern aus Sicht ihrer Befürworter gleich zwei Vorteile: Zum einen könnte die neue Trasse eine Entlastungsfunktion für den bereits jetzt zeitweise von Kapazitätsengpässen geplagten „alten“ Kanal übernehmen. Zweitens – und diesem Argument kommt ungleich mehr Gewicht zu – würde die Anlage dadurch endlich in die Lage versetzt, am rasch wachsenden Anteil von Post-PANAMAX-Schiffen am weltweiten Gütertransport zu partizipieren.

Dieses weit überwiegend aus Containerschiffen bestehende Transportsegment vermag mit wahrlich beeindruckenden Zahlen und Prognosen aufzuwarten: Im Zeitraum von 2001 bis 2005 ist die TEU-Kapazität der Weltcontainerflotte jahresdurchschnittlich um 11,3 Prozent gewachsen. Seit Mitte der neunziger Jahre schreitet die Ausweitung der globalen TEU-Kapazität etwa doppelt so schnell voran wie jene der Containerflotte, was den starken Trend zu größeren Einheiten belegt. Während der Panamakanal den Transport von maximal 4800 TEU erlaubt, hat sich der Anteil der Frachter, die 5000 Standardcontainer und mehr laden können, an der globalen TEU-Kapazität zwischen 2001 und 2005 verdreifacht. Mitte

2) Während die größten heute verfügbaren Einheiten bis 8500 TEU laden können, sollen bereits 2008 die ersten 10000-TEU-Frachter in Dienst gestellt werden. Als technisch realisierbare Obergrenze gilt heute ein Ladevolumen von 12500 TEU. Der Trend hin zu größeren Transporteinheiten wird indes nicht allein von den technischen Möglichkeiten im Schiffbau, sondern auch von der Installation der entsprechenden Post-PANAMAX-Fazilitäten in den weltweit wichtigsten Häfen determiniert.

2005 befanden sich weltweit 140 Containerschiffe im Einsatz, die mehr als 6000 TEU laden können, weitere 250 Transporter dieser Größenklasse standen in den Orderbooks der Werften in Südkorea und anderswo.²⁾ Statistisch beziehen sich gegenwärtig mehr als drei von fünf Bestellungen auf Post-PANAMAX-Einheiten. Diese stellten Anfang 2004 zwar nur zehn Prozent der Weltcontainerflotte, aber bereits 27,5 Prozent der gesamten TEU-Kapazität. Prognosen sehen diesen Anteil noch vor Ende des Jahrzehnts bei über 50 Prozent. Die in Containern transportierte Frachtmenge, die im Zeitraum von 1991 bis 2003 durchschnittlich um elf Prozent gestiegen ist, soll in den kommenden Jahren jeweils um rund zehn Prozent zunehmen – diesen Berechnungen zufolge wird das containerisierte Frachtvolumen im Jahre 2010 den doppelten Umfang der 2003 registrierten Menge erreichen. Angesichts dieser Zahlen ist verständlich, warum die ACP befürchtet, dass der Kanal bei Nicht-Realisierung des Erweiterungsprojekts einer raschen Marginalisierung im Geflecht der wichtigsten Seehandelsrouten ausgesetzt wird. Außer Frage steht, dass die Panama-Passage noch stärker von der partiellen Abkehr vieler Schifffahrtslinien von der US-Westküste hätte profitieren können, wenn die Schleusen der Wasserstraße größere Schiffe fassen würden.

In der Argumentation der Ausbaubefürworter spielen die positiven Effekte des milliardenschweren Investitionsprojekts für die Volkswirtschaft insgesamt und vor allem den maritimen Sektor eine prominente Rolle. Da größere Schiffe neue Ansprüche an die Hafeninfrastuktur stellen, werden entsprechende Investitionen in den Terminalhäfen erwartet. Gemäß diesem Szenario soll die verstärkte Nutzung des Kanals durch Post-PANAMAX-Schiffe der *transshipment*-Funktion der Häfen eine neue Dimension verleihen, da ein Großteil von deren Fracht für Destinationen in Lateinamerika bestimmt sei, die selbst über keine Post-PANAMAX-Fazilitäten verfügen. Schließlich wird eine spürbare Stimulierung des Arbeitsmarktes erwartet, vor allem durch die im Zusammenhang mit der Realisierung des Mega-Projekts direkt entstehenden Arbeitsplätze, deren Zahl auf bis zu 10000 geschätzt wird. Dazu kämen die durch Multiplikatoreffekte indirekt geschaffenen Erwerbsmöglichkeiten und Einkommensquellen. Es dürfte gerade

der letztgenannte Aspekt sein, der die prinzipiell positive Einstellung weiter Teile der Bevölkerung zu dem Erweiterungsvorhaben bestimmt. Gerade auf diesem Terrain ist freilich eine Enttäuschung allein schon deshalb vorprogrammiert, weil der Arbeitsmarkt Panamas jährlich um rund 30 000 Personen expandiert.

Risiken und (mögliche) negative Implikationen des Baus einer dritten Schleusenstraße

Da der Masterplan der ACP weiter seiner Veröffentlichung harrt, sind wichtige technische Details der projektierten neuen Schleusenstraße nur ansatzweise bekannt. Fest steht, dass die neue Trasse über zwei gigantische Schleusensysteme verfügen soll, welche den Transit von Containerschiffen mit einer Ladekapazität bis zu 10 500 TEU ermöglichen würden. Die neuen Schleusenkammern werden über 100 m länger und mindestens 20 m breiter und auch deutlich tiefer sein als die seit 1914 genutzten alten Kammern (305 m x 33,5 m x 26 m), ohne dass die genauen Maße bekannt wären. Allein die für den Bau der Schleusensysteme benötigten Investitionsmittel werden von Fachleuten auf zwei bis 2,5 Milliarden US-Dollar veranschlagt. Schätzungen über die Gesamtkosten des Projekts oszillieren zwischen fünf und zehn Milliarden US-Dollar; legt man die bisherigen Mutmaßungen, inoffiziellen Kalkulationen und offiziellen Andeutungen zugrunde, kristallisiert sich ein Investitionsbedarf von ca. acht Milliarden US-Dollar als wahrscheinliche Größe heraus. Ein solcher Betrag beläuft sich auf gut 60 Prozent des nationalen BIP des Jahres 2004. Bezogen auf diese Relation dürfte es schwierig sein, gegenwärtig oder in historischer Perspektive weltweit ein ähnlich ambitiöses Investitionsvorhaben auszumachen.

Die ökonomisch-finanzielle Dimension des Erweiterungsprojekts

Zweifellos stellt der exorbitante Kostenaufwand die größte Herausforderung für die Planer dar. Die Summe der für die Finanzierung der diversen Teilprojekte erforderlichen Kredite sagt allerdings noch nicht viel über die konkrete Belastung – vor allem durch die Höhe des jährlichen Schuldendienstes – aus. Die effektive Finanzlast wird durch eine Serie

von Faktoren bestimmt – den Gesamtumfang der Kredite, den Zeitpunkt ihrer Inanspruchnahme, deren Laufzeiten und die davon abhängigen Tilgungsraten, die Zinshöhe sowie die Dauer der Bauarbeiten. Auch wenn das erforderliche Fremdkapital erst nach und nach, d.h. bedarfsgerecht je nach Stand und Fortschritt der diversen Teilprojekte verwendet wird, bleibt die finanzielle Belastung für die kleine Ökonomie enorm. Dies vor allem deshalb, weil während der Konstruktionsphase nur Kosten, aber noch keine zusätzlichen Einnahmen anfallen. Sollten in diesem Zeitraum (acht bis zehn Jahre) keine Zinsen gezahlt werden, dürfte die Schuldsomme zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme der neuen Fahrrinne infolge kumulierter Zinseffekte deutlich über dem Nominalwert der ursprünglich gezeichneten Kredite liegen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Panama schon heute zu den (relativ) am höchsten verschuldeten Ländern der Region zählt: Die öffentliche Verschuldung belief sich Ende 2004 auf knapp zehn Milliarden US-Dollar, wovon 72,6 Prozent auf Verbindlichkeiten gegenüber externen Gläubigern entfielen.

Laut Aussagen von Spitzenvertretern der ACP soll die Finanzierung des Ausbauprojekts nicht über eine weitere Erhöhung der Staatsverschuldung erfolgen; vielmehr will die ACP in Eigenverantwortung die erforderlichen Kreditmittel akquirieren. Damit ist wohl die Erwartung verbunden, aufgrund der exzellenten Bilanz der bisherigen Kanaladministration günstigere Konditionen zu erhalten als der (hoch verschuldete) panamaische Staat. Die Aufnahme von Krediten bei der Weltbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank hat die ACP ausgeschlossen. Die vorliegenden Informationen deuten darauf hin, dass die Beschaffung der Investitionsmittel über Kredite von Geschäftsbanken und die Emittierung von Schuldverschreibungen erfolgen soll, dazu kommen eigene Rücklagen der Kanalbehörde in Höhe von rund 500 Millionen US-Dollar.

ACP-Vertreter haben immer wieder betont, dass auch die Kunden der Wasserstraße einen großen Beitrag zur Finanzierung des Projekts leisten sollen.³⁾ In diesem Zusammenhang muss die jüngste Anhebung der Transittarife für Containerschiffe gesehen werden, obwohl die ACP offiziell eine Verbindung zwischen der Preiskorrektur und dem Erweiterungsvor-

3) Dies fordert auch der IWF, der das Ausbauprojekt grundsätzlich befürwortet.

haben bestreitet. Im Mai 2005 trat die erste Stufe einer veränderten Gebührenordnung in Kraft, die nach zwei weiteren Anpassungsschritten in 2006 und 2007 eine kumulierte Steigerung der Kosten für den Transitservice von nicht weniger als 65 Prozent fest schreibt. Damit steigt die Transitgebühr für ein 4200-TEU-Schiff binnen zweier Jahre von 134 400 auf 226 800 US-Dollar.⁴⁾ *Ceteris paribus* wird die Containersparte 2007 rund 200 Millionen US-Dollar mehr generieren als 2005. Da Spitzenvertreter der ACP mehrfach erklärt haben, dass die Beteiligung des Fiskus an den Überschüssen aus dem Kanalbetrieb durch die Realisierung des Ausbauprojekts nicht einträchtig werde, sind es im Wesentlichen diese zusätzlichen Einnahmen, die nach Beginn der Erweiterungsarbeiten zur Bedienung der Kredite verwendet werden können. Während eine Streichung der ACP-Transfers wegen der mittlerweile bestehenden großen Abhängigkeit des öffentlichen Haushalts von diesen Mitteln wohl kaum möglich wäre, dürfte es mit den bisher üblichen starken Steigerungsraten aber auf absehbare Zeit vorbei sein. Zudem ist nicht auszuschließen, dass im Falle eventueller Engpässe beim Schuldendienst diese Zuweisungen mehr oder weniger stark gekürzt werden (müssen).

So lange die dritte Schleusenstraße nicht in Betrieb genommen wird, sind es allein die Einnahmen des „alten“ Kanals, welche die Mittel zur Finanzierung des Ausbauprojekts bereitstellen können. Aufgrund der überaus günstigen Prognosen über die weitere Entwicklung des Welthandels kann zumindest mittelfristig mit anhaltend hohen Transiteinnahmen gerechnet werden. Allerdings könnte der seit geraumer Zeit beobachtbare Aufwärtstrend im Kanalbetrieb bei einer weiteren Gebührenerhöhung gestoppt werden. Zweifellos war der Zeitpunkt für die letzte Preisanhebung gut gewählt, konnte die ACP doch darauf verweisen, dass die Mehrbelastung für die Kanalkunden weit hinter dem in den letzten Jahren verzeichneten exorbitanten Anstieg der Frachtraten zurückblieb.⁵⁾ Dennoch haben viele wichtige Kanalnutzer die Gebührenanhebung deutlich kritisiert und für den Fall weiterer Preissteigerungen mit einer Verlegung ihrer Transportrouten gedroht.

Es darf indes füglich angenommen werden, dass die ACP die jüngste Tarifierhöhung auf der Basis der

4) Eine besonders hohe Belastung stellt diese Preiserhöhung für die Exporteure von Agrarprodukten in Chile, Peru und Ecuador dar.

5) So stieg der Charterpreis für ein Containerschiff mit 3500 TEU von Mitte 2002 bis Anfang 2004 von 10 000 US-Dollar auf 29 000 US-Dollar pro Tag. Bei Tankern stiegen die Frachtsätze kurzfristig gar um den Faktor zehn auf sagenhafte 225 000 US-Dollar pro Tag.

Abwägung der Vor- und Nachteile alternativer Transportrouten beschlossen hat. Allerdings sind die zahlreichen Parameter, deren komplexes Zusammenspiel die Wettbewerbsposition der Panama-Route determiniert, alles andere als statisch. Während sich an der strukturellen Überlastung des intermodalen Verkehrsnetzes via US-Westküste nicht zuletzt wegen des durch physische und ökologische Gegebenheiten limitierten Erweiterungspotenzials der dortigen Häfen in Zukunft wenig ändern dürfte und der Weg um das stürmische Kap Hoorn keine wirkliche Alternative darstellt, ist es primär die Route über den Suez-Kanal, der die Planer der ACP in ihrer Kalkulation besondere Aufmerksamkeit schenken müssen. Vor der letzten Gebührenerhöhung der ACP galt im Hinblick auf Destinationen an der US-Ostküste die Faustregel, dass für Ausgangspunkte östlich von Singapur die Panama-Route die bessere Alternative bietet, während für Singapur und westlich davon gelegene Häfen die Wettbewerbsvorteile des Suez-Kanals überwiegen. So ist z.B. der Seeweg zwischen Singapur und New York über die Panama-Route rd. 20 Prozent länger als bei der Fahrt durch den Suez-Kanal, während die Entfernung zwischen Hongkong und New York über den Panamakanal 500 Meilen kürzer ist als über die Alternativstrecke. Die Distanzunterschiede sind nicht so groß, dass sie über mehr oder weniger große Differenzen zwischen den Transitgebühren nicht wettgemacht werden könnten. Sollte die ACP in den kommenden Jahren zum Zwecke der Finanzierung des Ausbauprojekts eine weitere Erhöhung der Transittarife als notwendig erachten, läuft sie Gefahr, Kunden an den Konkurrenten Suez zu verlieren. Das kann freilich auch bei unveränderten Gebühren geschehen, etwa wenn nach Abschluss der derzeit laufenden Arbeiten große Post-PANAMAX-Fazilitäten in den Ostküstenhäfen (u.a. Boston, Savannah, Miami) zur Verfügung stehen, deren Belieferung via Suez den Transportunternehmen neue *economies of scale*-Vorteile offeriert. Unabhängig davon, dass auch die Kapazität des Suez-Kanals begrenzt ist, beruht die Wettbewerbsposition des Panamakanals nicht ausschließlich auf dem eigentlichen Transitservice. So wird eine Reihe möglicher Nachteile aus Sicht vieler Kanalnutzer durch die wachsende Bedeutung der in den kanalnahen Häfen

getätigten *transshipment*-Aktivitäten für Südamerika und die Karibik mehr als kompensiert. Auch die weiter oben beschriebene (Synergieeffekte begünstigende) Ballung maritimer Dienstleistungen stärkt die Konkurrenzposition des Standorts.

Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die künftige Entwicklung des Transitverkehrs und mit hin auch die Höhe der Gebühreneinnahmen von zahlreichen Faktoren abhängt, welche die panamaische Regierung oder die ACP allenfalls in geringem Maße zu beeinflussen vermag. So wird der gegenwärtige Boom im Welthandel bzw. im Asiengeschäft unbeschadet der optimistischen Prognosen für die nahe Zukunft nicht von unbegrenzter Dauer sein, wobei schon eine Abschwächung der Zuwachsraten Kapazitäten in den beteiligten Branchen freisetzen kann, die sich möglicherweise kostendämpfend auswirken. Mit den atemberaubenden aktuellen Trends im Containerschiffbau und bei der Modernisierung so gut wie aller wichtigen Seehäfen wächst das Risiko, dass sich die während des Booms geschaffenen Potenziale spätestens nach Beginn der nächsten Rezession als gigantische Überkapazitäten entpuppen. Angebotsüberhänge könnten dann einen Preiskampf bei Frachtraten und Hafengebühren auslösen, in dessen Folge auch die Transittarife der beiden großen künstlichen Wasserstraßen unter Druck geraten müssten. Angesichts dieser Unwägbarkeiten und Risiken stellt die Konstruktion einer dritten Schleusenstraße ein großes finanzielles Wagnis dar, das ob seiner milliardenschweren Dimension auch durch die eventuelle Gewährung verhältnismäßig günstiger Kreditkonditionen kaum relativiert werden kann.

Die Inanspruchnahme der letzten Kredittranchen dürfte einige Zeit zurückliegen, wenn die neue Anlage nach acht bis zehn Jahren Bauzeit endlich selbst zur Erfüllung der eingegangenen finanziellen Verpflichtungen beitragen kann. Plausibilitätskriterien legen es nahe, dass der projektbedingte Schuldenstand zu diesem Zeitpunkt seinen Zenit erreicht haben wird. Die Schaffung der technischen Voraussetzungen ist freilich noch kein Garant für den Erfolg und das heißt die Rentabilität der neuen Post-PANAMA-Trasse – eine hohe, dem riesigen Investitionsvolumen korrespondierende Nutzungsfrequenz. Weil der Panamakanal aufgrund der gegebenen Schleu-

senabmessungen jahrzehntlang wohl als weltweit wichtigster Einzelfaktor bei der Bestimmung der bevorzugten Schiffsgrößen fungierte, ist anzunehmen, dass die Erweiterung der Anlage den markanten Trend im (Container-)Schiffbau zu größeren Transportvolumina weiter beschleunigen wird.

Beim Razonieren über die künftige Entwicklung des Transitbetriebs darf der Blick freilich nicht auf die neue Schleusenstraße beschränkt werden, da deren Leistungsprofil zwangsläufig Auswirkungen auf das Ausmaß der Nutzung der alten Anlage zeitigen wird. Der Trend zu größeren Transporteinheiten zeigte sich in den vergangenen Jahren daran, dass die jährlichen Transitzahlen im Gegensatz zum stetig wachsenden Frachtaufkommen kaum angestiegen sind. Häufig wird mit den neuen Riesenfrachtern Ersatz für altgediente kleinere Frachter geschaffen, außerdem offerieren die Post-PANAMAX-Schiffe auf den meisten Routen ökonomische Skaleneffekte. Mithin würde mit dem Anstieg des Post-PANAMAX-Verkehrs durch den Kanal sehr wahrscheinlich ein allmählicher Rückgang der jährlichen Transitzahlen kleinerer Schiffe einhergehen. Dadurch würden sich die Gebühreneinnahmen der alten Schleusenstraßen entsprechend verringern, während die hohen Aufwendungen für Wartung und Instandhaltung bestehen blieben. Auch wenn die dritte Schleusenstraße die notwendige Voraussetzung dafür schafft, dass Schiffe bzw. Schifffahrtlinien, die aufgrund der nicht ausreichend großen Schleusensysteme bis dahin auf andere Seerouten angewiesen waren, dann den Weg über den Panamakanal wählen, dürfte die neue Trasse voraussichtlich noch viele Jahre nach ihrer Inbetriebnahme weit unterhalb ihres Kapazitätsmaximums operieren, wobei eine Schätzung der möglichen Überschüsse ebenfalls die nur partiell von der Nutzungsintensität abhängigen enormen Instandhaltungskosten zu berücksichtigen hat.

Wiewohl reine Spekulation, vermag die folgende Modellrechnung die außerordentliche finanzielle Belastung der kleinen Ökonomie durch das Erweiterungsprojekt zu demonstrieren: Nehmen wir an, die kumulierte Kreditsumme von acht Milliarden US-Dollar wäre bis zur Inbetriebnahme der neuen Schleusenstraße auf einen Schuldenstand von sechs Milliarden US-Dollar abgebaut worden. Geht man

zudem davon aus, dass infolge der erhöhten Gebühreneinnahmen die nach Abzug der (seit Baubeginn eingefrorenen) Finanztransfers an den Fiskus für den Schuldendienst zur Verfügung stehende Summe das Doppelte des seit 2007 üblichen Betrags erreichen wird – ca. 400 Millionen US-Dollar –, dürfte der Zinssatz nicht mehr als fünf Prozent betragen, wenn auch nur ein minimaler Tilgungseffekt realisiert werden soll.

Die ökologischen Risiken des Ausbauprojekts

Ohne die hier verfügbaren ungeheuren Wasserressourcen hätte die günstige geographische Lage Panamas niemals zur Konstruktion eines Kanals auf Schleusenbasis genutzt werden können. Jeder einzelne Kanaltransit verbraucht rund 200 Millionen Liter Wasser, die vor der Ausfahrt aus der letzten Schleusenkammer in den Pazifik bzw. Atlantik gespült werden. Die Tageskapazität von ca. 40 Schiffen entspricht einem Flüssigkeitsbedarf, der den täglichen Verbrauch der rund 1,4 Millionen Bewohner von Panama-Stadt, Colón und einigen anderen nahe der Kanaltrasse gelegenen städtischen Agglomerationen, deren Trinkwasser ebenfalls aus dem Gatún-See stammt, um das Zwanzigfache übersteigt. Das Einzugsgebiet des Stausees, die Cuenca Hidrográfica del Canal, stellt zweifellos die wichtigste natürliche Ressource des Landes dar. Dort werden jährlich rund 4,4 Milliarden m³ Wasser produziert, wovon knapp 60 Prozent für den Schleusenbetrieb benötigt werden, weitere 36 Prozent entfallen auf die Stromerzeugung (Wasserkraftwerke), der Rest dient der Trinkwassergewinnung.

Die Kammern der im Zentrum des Erweiterungsvorhabens stehenden riesigen Schleusenkonstruktionen nahe der beiden Einfahrten der dritten Trasse werden mehr als doppelt so viel Wasser fassen wie die bestehenden Systeme, so dass nach Aufnahme des Post-PANAMAX-Transitbetriebs der Wasserbedarf enorm steigen wird. Der nach einer gewissen Zeit zu erwartende Rückgang beim Transitaufkommen von Schiffen bis zur PANAMAX-Größe in den „alten“ Schleusenstraßen dürfte diesen Mehrbedarf kaum in großem Umfang relativieren.

Abgesehen davon, dass der in mehrjährigen Abständen auftauchende klimatische Störenfried *El*

Nino zuletzt 1998 die Verletzlichkeit des im Kern vom Regelwerk der Natur abhängigen Transitbetriebs vor Augen geführt hat, ist mehr als fraglich, ob und wie der nach der Realisierung des Erweiterungsprojekts zwangsläufig stark steigende Wasserbedarf gedeckt werden kann.

Bei der Einschätzung der außerordentlichen Bedeutung dieses neuralgischen Faktors ist zu bedenken, dass erst vor kurzer Zeit eine Reihe von Besorgnis erregenden Trends gestoppt bzw. abgeschwächt werden konnte, die sich negativ auf die natürlichen Reproduktionszyklen im Wassereinzugsgebiet des Gatún-Sees auswirken. Im Wesentlichen sind es die zunehmende Besiedlung und wirtschaftliche Nutzung der Region und deren Konsequenzen (ungeklärte Abwässer, mangelnde oder gänzlich fehlende Müllentsorgung u.a.m.), die das ökologische Gleichgewicht aus dem Lot zu bringen drohen. Lebten im Gebiet der Cuenca in den fünfziger Jahren erst rund 20000 Menschen, wuchs deren Zahl bis zur Jahrhundertwende auf 153000 an. Insbesondere die rasche Entwaldung und den natürlichen Gegebenheiten nicht angepasste landwirtschaftliche Aktivitäten haben zu Erosion und mithin zur Verringerung der hydrischen Rückhalte- und Speicherkapazität in der Cuenca Hidrográfica sowie zur Beeinträchtigung des Fassungsvermögens des Gatún-Sees durch Sedimentierung geführt. So ist der Waldbestand in der Region v.a. durch die (mit staatlichen Fördermitteln unterstützte) Ausweitung einer extensiven Viehwirtschaft zwischen 1974 und 1991 um mehr als 40 Prozent zurückgegangen. Mitte der achtziger Jahre setzten dann erste staatliche Gegenmaßnahmen ein, wobei der Einrichtung von Naturschutzgebieten eine besondere Bedeutung zukam. Zwei Drittel des verbliebenen Waldbestands liegen innerhalb dieser Schutzzonen.

In Anbetracht der Abhängigkeit des Kanalbetriebs von einer ausreichenden Wasserverfügbarkeit wurde der Kanalbehörde 1997 die Verantwortung für den Schutz, die Nutzung und Bewahrung der hydrischen Ressourcen der Cuenca übertragen. Mit der zwei Jahre später verfügte Vergrößerung der Cuenca Hidrográfica um rund 60 Prozent (auf insgesamt sieben Prozent des nationalen Territoriums) soll sichergestellt werden, dass der steigende Wasserbedarf für den Kanalbetrieb langfristig gedeckt werden kann. Seit-

dem die ACP den Kanalbetrieb autonom führt, hat die Behörde im Gebiet der erweiterten Cuenca verschiedene Maßnahmen initiiert, die auf ein Ende des Raubbaus und die Orientierung der Wirtschaftsaktivitäten am Prinzip der Nachhaltigkeit abzielen. So begann 2002 ein Programm, das die faktischen Landnutzer mit Eigentumstiteln ausstattet, um die Begünstigten zu einem verantwortungsvollen Umgang mit ihrer nunmehr rechtlich verbrieften Ressourcenbasis zu motivieren. Bis August 2005 wurden insgesamt 5000 Bauernfamilien als legale Eigentümer ihrer Parzellen registriert. Als weiteres wichtiges Projekt sind die von der ACP geleiteten Wiederaufforstungsmaßnahmen zu nennen. Bei mehreren Programmen kooperiert die ACP mit der nationalen Umweltbehörde ANAM, einige Projekte genießen die Unterstützung von USAID, der Weltbank und/oder der Interamerikanischen Entwicklungsbank.

Die ACP hat sich die Einsicht zu eigen gemacht, dass ohne konsequente Bemühungen zur Schonung der essentiellen natürlichen Kreisläufe im Gebiet der Cuenca die fundamentale Voraussetzung des Kanalbetriebs in ernsthafte Gefahr gerät. Während beim Problem der Entwaldung deutliche Erfolge verzeichnet werden können – der Abholzungsprozess scheint gestoppt zu sein –, stehen positive Trendwenden in anderen Bereichen noch aus oder erst ganz am Anfang. So hat sich in Verbindung mit der Tatsache, dass der größte Teil der nationalen Bevölkerung ohnehin in der Nähe der Kanaltrasse lebt, der demographische Druck auf das Cuenca-Gebiet nach der endgültigen Räumung des Areals der ehemaligen Kanalzone durch die USA (1999) eher noch erhöht. Vor allem nahe der Hauptstadt werden ehemals bewaldete Flächen jetzt als Wohngebiete oder für kommerzielle Zwecke genutzt.

Zur Sicherstellung der für den erweiterten Kanalbetrieb zusätzlich benötigten Wassermengen war ursprünglich die Schaffung von drei Stauseen im neuen (westlichen) Teil der Cuenca Hidrográfica vorgesehen. Dies hätte die Umsiedlung von Tausenden von Familien aus den von der Überflutung betroffenen Regionen erforderlich gemacht. Im Jahre 2000 formierte sich die Coordinadora Campesina Contra los Embalses (CCCE), die die Annullierung des Gesetzes zur Ausdehnung der Cuenca verlangt und seither

mehrfach Protestveranstaltungen in der Hauptstadt durchgeführt hat, um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen. Kaum allein dieser Widerstand, sondern wohl auch Kostenerwägungen haben dazu geführt, dass die ACP seit Anfang 2004 in ihren öffentlichen Stellungnahmen die Realisierung einer alternativen technischen Option propagiert: Die Konstruktion von Rückhaltebecken seitlich der Schleusenkammern, mit denen bei jeder Durchfahrt rund die Hälfte des benötigten Wassers für den nächsten Transit zwischengespeichert werden kann. Dadurch könnte laut Aussagen von ACP-Ingenieuren der Bau von Stauseen um ca. 20 Jahre hinausgezögert werden. Dies bedeutet freilich, dass weiterhin allein die bisherigen Stauseen Gatún und Alhajuela das Wasser für den Kanalbetrieb bereitstellen müssen. Das erscheint zumindest im Lichte der euphorischen Transitprognosen, welche die ACP zur Begründung des Ausbauprojekts heranzieht, äußerst fraglich. Zwar sollen die derzeit im Gang befindlichen Ausbaggerungsarbeiten das Speichervolumen des Gatún-Sees bis 2009 um rund ein Viertel vergrößern, was auch unter Berücksichtigung des rasch wachsenden Trinkwasserkonsums der kanalnahen Wohngebiete die Transitzkapazität deutlich erhöhen wird. Dennoch geben die in der Cuenca zyklisch akkumulierten Wassermengen natürliche Grenzen vor, die einem schnellen Anstieg der Transitzahlen im Post-PANAMAX-Bereich in absehbarer Zeit – früher als es mit dem Finanzierungsbedarf vereinbar scheint – Einhalt gebieten könnten.

■ Fazit

Gegenwärtig deutet nichts darauf hin, dass Panama doch noch auf die Realisierung des Ausbauprojekts verzichten könnte. Die verantwortlichen Akteure befürchten eine Marginalisierung der wichtigsten ökonomischen Ressource des Landes mit negativen Folgen für die Gesamtökonomie, sollte die dritte Schleusenstraße nicht gebaut werden, und versprechen sich umgekehrt von deren Konstruktion eine nachhaltige Belebung sämtlicher Wirtschaftssektoren. Diese Sichtweise entspricht der traditionellen Basisdisposition der lokalen Eliten, die jenseits der fortgesetzten Stärkung der durch die vorteilhafte geographische Lage bedingten außenorientierten Dienstleistungsökonomie keinerlei Alternative zu erkennen

glauben. Die Verwirklichung des Ausbauprojekts impliziert eine Reihe gravierender Unsicherheiten und Risiken, die dessen Erfolg höchst zweifelhaft erscheinen lassen. Zudem kommt die Erweiterung eigentlich zu spät: Bei Eröffnung der dritten Schleusenstraße werden die heute in den Auftragsbüchern der Werften stehenden Post-PANAMAX-Schiffe längst in Dienst gestellt sein und alternative Routen nutzen, von denen sie erst einmal abgeworben werden müssen.

Es spricht einiges dafür, dass die Option eines Verzichts auf das ambitionöse Erweiterungsprojekt für die weitere wirtschaftliche Entwicklung des Landes weniger Risiken birgt als dessen Realisierung. Der hohe Auslastungsgrad der bestehenden Transitfazilitäten dürfte andauern, solange der Handelsaustausch zwischen Asien und der US-Ostküste keine (absoluten) Reduktionen verzeichnet. Noch aktivierbare Kapazitätsreserven ändern freilich nichts daran, dass in einigen Jahren die definitive Belastungsgrenze der Anlage erreicht sein wird; dann werden die Gebühreneinnahmen (auf hohem Niveau) stagnieren, aber wohl kaum stark zurückgehen, unabhängig davon, dass der Anteil der durch die Isthmus-Passage transportierten Güter am Welthandel schrumpft.⁶⁾ Und solange der Kanalbetrieb nahe seinem Kapazitätslimit floriert, vermögen auch andere maritime Dienstleistungsbranchen am Standort Panama davon zu profitieren.

Laut dem amtierenden Präsidenten Martín Torrijos stellt das Erweiterungsprojekt für sein Land die „Entscheidung des Jahrhunderts“ dar. Während seinem Vater Omar Torrijos das historische Verdienst zukommt, die Überführung des Kanals in die nationale Souveränität bewerkstelligt zu haben, könnte die kanalpolitische Bilanz des Sohnes in den Geschichtsbüchern dereinst eher negativ ausfallen, sollte sich der Bau einer dritten Schleusenstraße letztlich als Irrweg (in ein finanzielles Desaster) erweisen.

■ Ausgesuchte Literaturhinweise:

Autoridad del Canal de Panamá, *Recopilación de datos socioeconómicos de la región occidental de la cuenca del Canal de Panamá*, Ciudad de Panamá 2003.

Nicolás A. Barletta, *Perspectivas del impacto del canal en la economía del país* (Typoskript des Vortrags bei der Con-

6) Der aktuelle Boom im Kanaltransit verschleiert die Tatsache, dass der Anteil der Panamaroute am globalen Seefrachtverkehr im Zeitraum von 1970 bis 2004 von 5,6 Prozent auf 3,4 Prozent zurückgegangen ist.

- ferencia Anual de Ejecutivos – CADE –, abrufbar über www.apede.org/cade/2005/ponencias.htm).
- Richard Condit et al., „The Status of the Panama Canal Watershed and Its Biodiversity at the Beginning of the 21st Century“, in: *BioScience* Vol. 51 (2001) 5, S. 389–398.
- Marcos Fuentes Argibay/Blanca Arregui Aniel-Quiroga, *El Canal de Panamá – Oportunidades de Negocio*, Ciudad de Panamá (Oficina Económica y Comercial de España en Panamá) 2005.
- Russell S. Harmon (Hrsg.), *The Rio Chagres, Panama. A Multidisciplinary Profile of a Tropical Watershed*, New York 2005.
- Karl-Dieter Hoffmann, „Panama“, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), *Handbuch der Dritten Welt*, Band 3: Mittelamerika und Karibik. Bonn 1995, S. 243–276.
- Karl-Dieter Hoffmann, „Das ‚Herzstück‘ der Transitökonomie: Zur wirtschaftlichen Bedeutung des Panama-Kanals in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft“, in: Rüdiger Zoller 2004, S. 63–100.
- William Hughes, *Impacto de la ampliación del Canal de Panamá*, Ciudad de Panamá 2002.
- Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik: Container and General Cargo Fleet Development, Supply/Demand Patterns and World Container Port Development (ISL Market Analysis 2005) Bremen (Juni) 2005.
- Fernando Manfredo, *Competencias al Canal de Panamá* (Typoskript des Vortrags bei der Conferencia Anual de Ejecutivos – CADE –, abrufbar über www.apede.org/cade/2005/ponencias.htm).
- Eduard Niesten/John Reid, *Expansión del Canal de Panamá: Consideraciones económicas*, Ciudad de Panamá 2002.
- República de Panamá/Ministerio de Economía y Finanzas, *Informe Económico Anual 2004*, Ciudad de Panamá 2005.
- Rüdiger Zoller (Hrsg.), *Panama: 100 Jahre Unabhängigkeit. Handlungsspielräume und Transformationsprozesse einer Kanalrepublik*, Erlangen-Nürnberg/Eichstätt/Augsburg 2004 (Mesa Redonda Nr. 20).