

DIETER BLUMENWITZ

**Der Schutz innerstaatlicher Rechtsgemeinschaften beim Abschluß
völkerrechtlicher Verträge**

C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1972, 371 S.

The general tendency of our time is towards uniformity and centralization, and increasing disregard of particular interests in favour of the general. Such a tendency manifests itself on the legal level by the excessive powers which most central governments have or claim and the consequent diminution of the powers of other constitutional entities. Dieter Blumenwitz, in his Habilitationsschrift presented to the Faculty of Law, University of Munich, in 1969 examines the rules and mechanisms by which the constitutional subdivisions of a federation are protected in the making of international treaties.

Two views are possible. One may say that for the sake of peace and justice, the subdivisions should be brought onto the international sphere. Another viewpoint is that the validity of treaties should not be dependent on internal constitutional mechanisms and especially, on the division of power in a federal state.

Dr. Blumenwitz examines the theory and practice of treaty-making, not only in the so-called classical federations (e. g. U.S.A., Canada) but also those of the Afro-Asian countries where the protection of the member states of a federation may be even more important. The author states that the great number of federations makes it unnecessary to examine in detail all their constitutional provisions. Moreover, federations keep cropping up and disappearing. Nevertheless, the treaty-making prerogative and the federal system are so closely related that only the examination of individual constitutions can yield conclusions on the decentralization of the foreign affairs prerogative. There is no ideal federation from which such generalizations may be deduced.

In principle, the exercise of prerogative in foreign affairs lies with the federal authority and its organs but the constituent member states may directly or indirectly participate in the making of treaties. This participation may take the form of an independent treaty-making capacity accorded to the subdivision or a right to make binding declarations on behalf of the whole federation or the exercise of control of the treaty-making power or participation in the execution of treaties.

Dr. Blumenwitz found out that only in a few federations do the subdivisions have the power to be subject of rights and duties in international treaties. Here there are two cases. In some cases the member states or some of them make use of their power to make treaties, e. g. U. S. S. R., W. Germany, Canada and to a limited extent, Switzerland. In other cases the power to make treaties has not yet been used (e. g. U.S.A., Argentina). The treaty-making power of subdivisions is usually written in the constitution, though in the case of countries of British tradition, e. g. Canada, there is no such written rule and this power has been based on tradition. Usually, such a power is fairly limited and subject to the control of the central state to the effect, for example, that declarations must be made in concurrence with the federal authority. The federal authority may of course be forbidden from making treaties on matters within the exclusive competence of the member states.

The treaty-making power of the subdivision is related to the question of international legal personality. Traditional international law was reluctant to admit

entities which were not full sovereign states as subjects of international law but such a view point has lost some of its strength. It is recognized that member states of a federation fulfill functions which central states may be unwilling to perform. Whether such a function is recognized in the constitution or not is finally a question of legal technique. For example, the Canadian constitution does not accord a treaty-making power to the provinces but the Franco-Canadian Cultural Agreement of 1965 accorded to the province of Quebec a partial capacity to make agreements with France on cultural matters.

According to Blumenwitz, one may say that as a general rule subdivisions which are not excluded by their constitutions from international relations can, within constitutional limits, and on matters in which they have an obvious interest, conclude international treaties. But treaties signed with subdivisions, beyond the limits authorized by their constitutions, may be considered an interference in the internal affairs of the federation. International law is of course not concerned with protecting the checks and balances which may be found in federations. It merely offers the central state and the subdivision the possibility of rendering effective their internal division of power.

Though a constitution may deny a subdivision independent treaty-making capacity, it may still give it such a right in matters affecting its own area; the subdivision may give declarations in the name of the whole federation, e. g. the practice of the federations in the Commonwealth, the participation of Surinam and the Dutch West Indies in international affairs.

The involvement of the subdivision in the making of treaties may take the form of participation in the process of integrating central and local tendencies in order to present a united stand to the outside world. The subdivision may have a right of hearing. Another important means of influencing the central state is through the control of the treaty-making power. How effective this control is depends largely on the constitutional set-up and, more important, tradition in the exercise of such a control. Thus for example, the control of the Senate in the United States of America is fairly effective.

This book has all the qualities one has come to expect from such works: it is systematic, detailed and exhaustive. The question which one may ask is, to which public is it addressed? Certainly, no statesman will have the time to consult this treatise nor could one recommend it to students or the general reader who is interested in reading about the ways and means by which small communities or entities may preserve their autonomy in the international sphere. Other writers would of course find it useful in the production of their own works and would be grateful to Dr. Blumenwitz for sparing them a lot of work. The author's position is remarkable for the extreme moderation of his views and his constant effort to find a *juste milieu*. For example, on the question of the relevance of internal constitutional rules in international law and the problem of unconstitutional treaties, the author expresses himself thus:

„Abzulehnen sind die beiden Extrempositionen: die absolute Relevanz- und die absolute Irrelevanztheorie... Es muß deshalb ein Mittelweg gefunden werden (pp 345-6)“. Again, after examining several federal constitutions and the exercise of the prerogative of external affairs, this is how the author concludes his book: „Der beleuchtete Ausschnitt des in- und ausländischen Bundesstaatsrechts ist zu klein, um ein Urteil über den Föderalismus als staatliches Ordnungsprinzip

abzugeben. Was die Dezentralisierung der auswärtigen Gewalt anbelangt, so scheinen sich Krise und Neubelebung derzeit noch die Waage zu halten (p. 349)“.

Kwame Opoku

CHRISTOPH-FRIEDRICH VON BRAUN

Die juristische Ausgestaltung eines internationalen Nachrichtensatellitensystems, dargestellt am Falle „Intelsat“

Athenäum Verlag Frankfurt/Main 1972, XVIII, 233 Seiten

Politik verdirbt. Nicht nur den Charakter, sondern auch die internationalen Beziehungen. Tröstlich, daß es auch Bereiche gibt, in denen Politik nichts zu suchen hat, dort nämlich, wo die Technik dominiert, wo technische Probleme ihre optimale Lösung suchen, wo Spezialisten aus verschiedenen Ländern um Vereinbarungen ringen: Da triumphiert die Sache über die Politik. Das nämlich liegt im Interesse aller.

So beginnt v. Brauns Arbeit denn auch mit der Darstellung der technischen Determinanten einer rechtlichen Ausgestaltung eines Nachrichtensatellitensystems, und geht schon bald zu den rechtlichen Grenzen über, dem — embryonalen — Weltraumrecht. Hier wirkt es sich als Nachteil aus, daß er — wie auch später — Inhaltsangaben von UN-Resolutionen einfach aneinanderreihet, um die Herausarbeitung der aus ihnen erkennbaren Grundsätze dem verwirrten Leser zu überlassen. Eine Kuriosität am Rande: Es ist seit langem strittig, ob Resolutionen der UN-Vollversammlung Normen des Völkerrechts sind oder nicht. Und weil Juristen sich nicht gern auf die eine oder andere Ansicht festlegen, so verwenden sie oft viel Tinte und Scharfsinn darauf, Mittelmeinungen und Quasi-Theorien zu entwickeln. v. Braun nun durchschlägt (scheinbar) den gordischen Knoten: er sieht die Beschlüsse „im vollen Bewußtsein ihrer Unverbindlichkeit als einzuhaltende Rechtsgrundsätze für Zwecke dieser Untersuchung“ an (S. 14). In weiteren Abschnitten stellt v. Braun die Systematik von Rechtsproblemen bei Errichtung und Betrieb eines Nachrichtensatellitensystems und Entstehung und Hintergrund von Intelsat dar. Hier allerdings hat er sich übernommen. In dem Bestreben, einen möglichst umfassenden und ausführlichen Überblick zu geben, muß er sich in weiten Teilen in Leerformeln und Banalitäten flüchten („So wird es beispielsweise der BRD nicht gleichgültig gewesen sein, ob die DDR sich an dem System beteiligte“ S. 88). Ohne Schaden hätte man in diesen Kapiteln große Teile raffen können — weniger wäre mehr gewesen.

Hat man sich aber einmal bis zur Mitte des Buches durchgearbeitet, legt man es nicht mehr aus der Hand. Hier stellt er die juristische Ausgestaltung des Systems dar. Allerdings nicht, wie der Titel vermuten ließe, etwa in der Art eines Handbuchs oder Kommentars. Nicht nur wird eine „umfassende Übersicht über das Intelsat-Statut“, sondern auch den Gang der Verhandlungen in Ausführlichkeit gegeben (und erst jetzt wird der in früheren Kapiteln behandelte „Hintergrund“ plastisch) sowie eine ausgewogene „Wertung“ der Vereinbarungen. Im ganzen Buch, aber hier besonders, fällt die unkomplizierte, prägnante Sprache auf.

Durch diesen letzten Teil aber erhält die Arbeit einen Wert, der über das eigentliche Thema hinausgeht. Der Autor zeigt — bewußt —, daß auch harmlos aussehende technische Probleme eine politische Dimension haben. Es geht nämlich darum, ob die Vereinigten Staaten ihren technischen Vorsprung in der Raketentechnik halten oder vergrößern können, oder ob über Intelsat, wie es die Europäer