

# Federalisme, multi-level governance en twee types van hiërarchie\*

Tamara Kovziridze

Doctoraal onderzoekster aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen,  
van de Vrije Universiteit Brussel

## I. Inleiding

Multi-level literatuur is ontstaan als een poging om het Europese cohesiebeleid na de introductie van de structuurfondsen in de tweede helft van de jaren tachtig te beschrijven en te verklaren. Nadien vond het tevens een toepassing als een beleidsmodel voor de politieke processen en institutionele organisatie van de Europese Unie in het algemeen. Volgens Liesbeth Hooghe<sup>1</sup> vindt multi-level governance plaats in een beleidsomgeving die gekarakteriseerd wordt door verschillende niveaus en door de afwezigheid van een autoritair politiek centrum. In de plaats hiervan engageren veranderlijke combinaties van supranationale, nationale en subnationale overheden zich tot samenwerking. In dergelijke samenwerkingsverbanden over de verschillende beleidsniveaus heen, neemt regionale mobilisatie toe en vermindert de rol van nationale overheden als "gatekeeper" tussen het lokaal nationale en Europese niveau. De beleidsrelevantie van de regio's staat aldus naast deze van nationale, Europese en lokale overheden<sup>2</sup>. Bovendien is het zo dat van een hiërarchische verhouding tussen de subnationale, nationale en Europese niveaus geen sprake is. Bevoegdheden en functies zijn zodanig verdeeld dat geen enkel niveau de middelen heeft om afzonderlijk aan taakbehartiging te doen, maar afhankelijk is van samenwerking en coördinatie met de andere niveaus. Coördinatie houdt in dat van elkaar losstaande activiteiten of gebeurtenissen doelbewust verenigbaar worden gemaakt, terwijl samenwerking altijd in functie gesteld wordt van een gemeenschappelijk doel.

De groeiende interdependentie leidt tot een relatiestructuur zonder dominante actoren, waarin strikt hiërarchische, verticale lijnen van communicatie eroderen<sup>3</sup>. Volgens Hooghe is er sprake van zwakke hiërarchische relaties en sterke interdependentie<sup>4</sup>. Inger Johanne Sand gaat zelfs nog een stapje verder en stelt onomwon-

\* Ik wil de volgende personen bedanken voor hun commentaar en suggesties tijdens de voorbereiding van dit artikel: Bruno Coppieters, Kris Deschouwer, Wouter De Vriendt, Gustaaf Geeraerts, Theo Jans, Uwe Leonardy, Alexander Rondeli en Patrick Stouthuysen. Bovendien wil ik Wouter De Vriendt bedanken voor de vertaling uit het Engels.

<sup>1</sup> HOOGHE, L., *Subnational Mobilization in the European Union*, *West European Politics*, vol. 18, 1993, 176.

<sup>2</sup> HOOGHE, L., *o. c.*, 178.

<sup>3</sup> HOOGHE, L., *o. c.*, 178; HOOGHE, L. (ed.), *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*, Oxford, Clarendon Press, 1996, 15.

<sup>4</sup> HOOGHE, L., *o. c.*, 1995, 178.

den dat hiërarchie op het institutionele vlak *vervangen* wordt door wederzijdse interdependentie<sup>5</sup>. De auteur baseert haar argumentatie op de stelling dat de instellingen van de Europese Unie "do not have any more or less clear hierarchical structure"<sup>6</sup> en schuift, ter vervanging van hiërarchie, termen als functionele en wederzijdse interdependentie en relatieve autonomie naar voor. Twee kritische bemerkingen kunnen hier gemaakt worden<sup>7</sup>. Ten eerste is het zo dat deze auteurs de Europese institutionele en procedurele organisatie, die ze als multi-level bestempelen, tegenover hiërarchie plaatsen en in deze inschatting specifiek "duidelijke" hiërarchie voor ogen hebben. Wat zo een "duidelijke" hiërarchie betekent, wordt aan onze interpretatie over gelaten. De traditionele betekenis van hiërarchie ligt in een *afhankelijkheid*, waarbij de relaties tussen de verschillende niveaus gebaseerd zijn op verticale communicatielijnen zodat niveau C onmogelijk rechtstreeks in contact kan treden met niveau A zonder aan te kloppen bij niveau B, dat de rol vervult van intermediaire "gatekeeper". Elk niveau is aldus ingekapseld in en afhankelijk van het hogere niveau, dat meer middelen heeft en controle en toezicht uitoefent op de lagere niveaus. De rolverdeling stipuleert tevens dat elk niveau verantwoordelijk is voor de taken die haar zijn toegekend, en dat, in de woorden van Jeremy Mitchell, "ultimate authority resides with those at the 'top', and at each level those involved carry more narrowly defined tasks with less and less autonomy"<sup>8</sup>. Dit impliceert het bestaan van dominante actoren op basis van het overwicht in middelen: zij beschikken over controlemechanismen, hebben een grotere beleidsautonomie dan de lagere niveaus en ontfermen zich over de belangrijkste opdrachten. Waarschijnlijk is het dit type van hiërarchie dat de auteurs op het oog hebben wanneer ze schrijven over geen of minder hiërarchie, de afwezigheid van dominante actoren en wederzijdse interactie tussen de niveaus, waarbij verticale verhoudingen langzaam maar zeker vervangen worden door een horizontale, meer egalitaire relatie.

Ten tweede is het van belang op te merken dat het type hiërarchie dat door de auteurs beschouwd wordt als zijnde tegengesteld aan multi-level structuren, interactiepatronen gekarakteriseerd door interdependentie, samenwerking en coördinatie, uitsluit. Deze drie patronen worden in het algemeen gezien als constituerend voor een multi-level organisatie en hun ontstaan in verband gebracht met het verdwijnen van meer hiërarchische verhoudingen. Er wordt echter geen rekening gehouden met een mogelijke coëxistentie van hiërarchie en structuren waarin actoren interdependent zijn en samenwerking en coördinatie nodig hebben om hun doel te bereiken. Het is dus zo dat, niettegenstaande de term in een hedendaagse context wordt gebruikt, hiërarchie bijzonder traditioneel wordt geconceptualiseerd.

<sup>5</sup> SAND, I., Understanding the New Forms of Governance : Mutually Interdependent; Reflexive, Destabilized and Competing institutions, *European Law Journal*, vol. 4, 1998 (3), 284.

<sup>6</sup> SAND, I., o. c., 283.

<sup>7</sup> De kritiek is geen algemene kritiek, noch gericht op de volledige multi-level governance literatuur, maar is louter van toepassing op de hierboven aangehaalde literatuur.

<sup>8</sup> THOMPSON, G., FRANCES, J., LEVAČIĆ, R. and MITCHELL, J. (eds), *Markets, Hierarchies and Networks. The Co-ordination of Social Life*, London, Newbury Park, 1991, 105.

Wanneer we dit concept toetsen op de institutionele relaties in Europa, zijn we genoodzaakt de overgrote meerderheid te classificeren als niet-hiërarchisch, precies omdat, ten gevolge van interdependentie, een variërende graad van samenwerking en coördinatie de constituerende elementen zijn van de meeste institutionele en informele verhoudingen in de Europese context. Dit leidt tot de logische conclusie dat hiërarchische relaties verdwijnen en hiërarchie als beschrijvende categorie dient te worden opgegeven. In tegenstelling tot de zonet beschouwde stellingen uit de multi-level governance literatuur, zal dit artikel aantonen dat zekere types van hiërarchie in de Europese context wel degelijk bestaan. Om aan deze onderzoeksdoelstelling tegemoet te komen, zal gepoogd worden om een gedifferentieerd concept van hiërarchie te ontwikkelen, bestaande uit twee types: unilaterale hiërarchie en asymmetrisch interdependente hiërarchie. Aan de hand van dit concept verkennen en analyseren we vervolgens hiërarchische relaties tussen federale en regionale niveaus die zowel deel uitmaken van federaties, als constituerende elementen zijn van de Europese multi-level structuur. Het onderzoek richt zich enkel naar de formele regelgeving en institutionele condities en niet naar de onderliggende informele, feitelijke interactiepatronen. Geenszins impliceert deze beperking in reikwijdte dat deze laatste interactiepatronen minder belangrijk zouden zijn.

Twee federaties, de Duitse en de Belgische, worden aan een vergelijkende analyse onderworpen, waarbij de aandacht beperkt blijft tot de juridische en constitutionele voorzieningen met betrekking tot de externe politieke activiteit van gefedereerde niveaus in het kader van de Europese Unie.

Hiërarchische verhoudingen zullen worden geanalyseerd door twee aspecten van externe politieke activiteit van gefedereerde eenheden te bekijken: ten eerste, wanneer ze optreden als internationale rechtssubjecten en verdragen afsluiten met andere staten, gefedereerde niveaus en federale overheden in Europa en, ten tweede, wanneer ze als deel van de federatie verwerkt zijn in een interactieproces met het federale niveau om een standpunt te formuleren en uit te dragen wanneer ze hun land vertegenwoordigen in de Europese Raad van Ministers.

Tezamen met Duitsland en België, is Oostenrijk één van de drie federaties in de Europese Unie. Alhoewel de Oostenrijkse gefedereerde eenheden gebruik maakten van het recht om hun land te vertegenwoordigen in de Europese Raad van Ministers, net als de Belgische Gewesten en de Duitse Länder, wordt Oostenrijk niet in onze analyse opgenomen. Constitutioneel gezien beschikken de Oostenrijkse gefedereerde eenheden over zeer beperkte verdragssluitende bevoegdheden<sup>9</sup>, waardoor een gemeenschappelijke grond voor vergelijking met de Belgische en Duitse case, binnen het thematische kader van dit artikel, ontbreekt.

<sup>9</sup> Art. 16 van de Oostenrijkse grondwet stipuleert dat de Länder verdragen (Länderstaatsverträge) kunnen afsluiten met regionale eenheden van de buurlanden, mits instemming van de federale overheid.

## II. Wat is hiërarchie ?

Het woord "hiërarchie" heeft een Griekse oorsprong en betekent "sacrale macht"<sup>10</sup>. Oorspronkelijk gebruikt in de religieuze sfeer, seculariseerde het begrip zich en werd het als "orde van voorrang" meer en meer toegepast op de politieke en sociale realiteit. In de jaren zeventig en tachtig genoot het concept van hiërarchie een grote wetenschappelijke interesse<sup>11</sup>. Zowel sociologen, filosofen, politieke wetenschappers als economen gebruikten toen de term om een verhouding mee aan te duiden die bestaat uit verschillende niveaus, georganiseerd langs verticale communicatiekanalen en gebaseerd op een groter belang voor de hogere niveaus. Vanuit sociologisch perspectief bekeken, omvat een hiërarchische structuur verschillende sociale niveaus (klassen) en staat het lijnrecht tegenover de gelijkheid der individuen. De organisatiesociologie beschouwt het, vaak als synoniem voor bureaucratie, als een specifieke organisatievorm naast markt- en netwerkstructuren. In de theorie van de internationale betrekkingen wordt hiërarchie begrepen als het antoniem van anarchie tussen staten en in de economie als het tegengestelde aan markten.

Gemeenschappelijk aan al deze benaderingen is dat hiërarchische structuren een piramidale vorm hebben met meer eenheden op de lagere niveaus. Vermits de lagere niveaus zijn ingekapseld in de hogere niveaus, is het bijzonder moeilijk om een hiërarchische structuur te overstijgen. Toezicht wordt "top down" uitgeoefend en de lagere niveaus functioneren in overeenstemming met de behoeften van de hogere niveaus. Hiërarchie vertegenwoordigt aldus een methode, een organisatiewijze, wat betekent dat hiërarchische structuren doelmatig worden gecreëerd. Hun creatie komt tot stand door de verdeling van middelen zoals rechten, machten, bevoegdheden en toegang tot informatie. De wijze waarop de verdeling van bovenaf wordt doorgevoerd, beïnvloedt het karakter van hiërarchie. De allocatie van middelen is niet gebaseerd op gelijkheid van de niveaus en, zoals hierboven gemeld, de hogere niveaus bezitten meer middelen. Er dient te worden opgemerkt dat niet alleen het kwantitatieve aspect van de verdeling van belang is, maar ook de autonomie om de middelen aan te wenden. In een hiërarchische structuur is de autonomie van de lagere niveaus zodanig verkleind dat zij een beperking aanvaarden van het recht om hun middelen naar eigen goeddunken te gebruiken. Dit betekent dat de lagere niveaus een controle op hun middelen van bovenaf toelaten, waardoor ze afhankelijk worden van de hogere niveaus. Hiërarchische structuren worden meestal niet in verband gebracht met flexibiliteit wanneer verschillende taken dienen te worden aangepakt. Vorige interacties vormen de huidige en de ontwikkeling van informele relaties krijgt weinig kans.

<sup>10</sup> Brockhaus Enzyklopädie, Mannheim, F.A. Brockhaus, 1989.

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld CHRISHOLM, D., *Coordination without Hierarchy. Informal Structures in Multiorganizational Systems*. Berkeley, University of California Press, 1989; LAUMANN, E. O., SIEGEL, P. M., and HODGE, R. W. (eds), *The Logic of Social Hierarchies*. Chicago, Markham Publishing Company, 1970; TANNENBAUM, A. S., KAVČIČ, B., ROSNER, M., VIANELLO, M. and WIESER, G. (eds), *Hierarchy in Organizations*. San Francisco, Jossay-Bass Publishers, 1974.

Deze types van hiërarchische verhoudingen kunnen voorbijgestreefd lijken in een moderne, interdependente wereld waarin beslissingen genomen worden in netwerken van actoren op diverse niveaus. Ten aanzien van institutionele relaties gebaseerd op constitutionele en juridische gronden, zou het echter overdreven zijn te stellen dat hiërarchische structuren niet langer bestaan en het concept haar descriptieve waarde verloren heeft. Een groot aantal verhoudingen zou op die manier onbelicht blijven, vooral deze die, conform bovenstaande invulling van de term, niet als hiërarchisch kunnen worden gecatalogiseerd, maar toch duidelijke elementen bevatten die typisch zijn voor een hiërarchie. Het is een feit dat deze laatste relaties moeilijk te identificeren zijn en er misschien méér nodig is dan het concept van hiërarchie om hen te verklaren. In de plaats van de term als voorbijgestreefd te bestempelen, doen we er beter aan haar aan de huidige realiteiten aan te passen.

Ik zou een gedifferentieerd concept van hiërarchie willen voorstellen, bestaande uit twee types: *unilaterale* hiërarchie en *asymmetrisch* interdependente hiërarchie. Terwijl het eerste type kan beschreven worden aan de hand van termen als dependentie, unilaterale controle, toezicht en dominantie, zoals het geval was in de literatuur tijdens de jaren zeventig en tachtig, kan de laatste gedefinieerd worden als een verticaal georganiseerde relatiestructuur gebaseerd op asymmetrische interdependentie tussen de constituerende niveaus met een ongelijke verdeling van middelen. De interdependentie is asymmetrisch omdat de dependentie van het lagere niveau op het hogere niveau groter is dan omgekeerd. Een dergelijk type van interdependentie impliceert de voorrang van het hogere niveau, in die zin dat het hogere niveau meer mechanismen tot haar beschikking heeft om de onafhankelijke actie van het lagere niveau te beperken. Onafhankelijke actie dient begrepen te worden als 'het handelen van een actor naar eigen voorkeur, in eigen naam en met eigen middelen'. In een hiërarchische structuur gekenmerkt door onafhankelijke interdependentie kan geen enkel van de niveaus, de allerhoogste inbegrepen, autonoom handelen en is er druk aanwezig in de richting van gemeenschappelijke samenwerking en coördinatie.

Dergelijke hiërarchie wordt gekarakteriseerd door het bestaan van vaste asymmetrie, wat betekent dat de prioriteit steeds bij het hogere niveau rust. Asymmetrische interdependente hiërarchie omvat dus niet deze verticale relaties waarbij de prioriteit nu eens bij het lagere, dan weer bij het hogere niveau rust. Dergelijke relaties leunen eerder aan bij netwerken en kunnen niet gedefinieerd worden als zijnde hiërarchieën.

Beide types hiërarchie hebben bepaalde kenmerken gemeenschappelijk op basis waarvan zij hiërarchisch kunnen worden genoemd: zowel unilaterale als asymmetrisch interdependente hiërarchieën staan voor verticaal georganiseerde verhoudingen waarin noch de middelen, noch de capaciteit om hen aan te wenden, gelijk verdeeld zijn. Middelen worden steeds verdeeld in het voordeel van de hogere niveaus, die een hogere handelingscapaciteit hebben en daarom sterker zijn dan de lagere niveaus. Zulke verticale verhoudingen met vaste asymmetrie hebben

Tamara Kovziridze

weinig te maken met structuren die als niet-hiërarchisch kunnen worden bestempeld. Niet-hiërarchische structuren omvatten zowel interdependenties als verhoudingen waarbij afzonderlijke actoren onafhankelijk kunnen optreden. Nochtans is het zo dat, in tegenstelling tot hiërarchische verhoudingen, niet-hiërarchische relaties niet gestructureerd zijn rond verticale lijnen en een gegeven interdependentie symmetrisch is omwille van de gelijke verdeling van middelen. In dit geval spreken we niet van lagere en hogere niveaus, maar in meer neutrale bewoordingen zoals entiteiten, deelnemers of eenheden.

Onderscheidende kenmerken van de twee types van hiërarchie en karakteristieken van niet-hiërarchische relaties worden weergegeven in Tabel 1.

Wanneer we de types van hiërarchie in de Duitse en Belgische federaties zullen bespreken, zal een onderscheid worden gemaakt tussen deze beide types van hiërarchische verhoudingen. Een volgende, voor ons onderwerp relevant onderscheid zal eveneens worden gemaakt: elk type van hiërarchie zal worden verdeeld in twee subtypes – een hiërarchie aangaande de bevoegdheden van de verschillende niveaus en een hiërarchie aangaande hun rechten. Zowel bevoegdheden als rechten refereren naar het juridisch vermogen van een actor om op te treden. In dit artikel verwijst 'bevoegdheid' naar een interne wetgevende activiteit en het (overeenkomstige) externe vermogen om een verdrag af te sluiten, terwijl 'recht' meer algemeen verwijst naar juridisch gefundeerde macht om te handelen, met uitsluiting van wetgevende en verdragssluitende bevoegdheden.

Tabel 1: Een gedifferentieerd concept van hiërarchie

Unilaterale hiërarchie	Asymmetrisch interdependente hiërarchie	Niet-hiërarchie
Unilaterale afhankelijkheid van lagere niveaus van hogere niveaus	Asymmetrische interdependentie tussen de niveaus, i.e. afhankelijkheid van de lagere niveaus van het hogere niveau is groter dan vice versa	De entiteiten zijn onafhankelijk of symmetrisch interdependent zodanig dat zij gelijk zijn
Unilaterale communicatiekanalen zoals controle en toezicht van bovenaf	Niet alleen unilaterale, maar ook bi- en multilaterale communicatiekanalen: coördinatie en samenwerking met een toezicht houdende rol van het hogere niveau	Exclusieve bi- en multilaterale communicatiekanalen zoals coördinatie en samenwerking gebeuren op basis van gelijkheid van de deelnemers
Dominantie van het hogere niveau dat onafhankelijk kan optreden	Overwicht van het hogere niveau, maar geen enkele van de niveaus kan onafhankelijk handelen	Onafhankelijke actie van elk van de eenheden is mogelijk. Indien overwicht bestaat, is het niet vastbepaald en kan tot één van de niveaus behoren zonder dat de symmetrie in het gedrag komt.

Dit gediversifieerd concept van hiërarchie heeft twee voordelen. Ten eerste kan, nadat gesteld wordt dat een verhoudingsstructuur in het algemeen hiërarchisch is, een verdere onderverdeling worden gemaakt om een stelling te preciseren. Ten tweede zijn we, door vast te stellen dat een relatie niet-hiërarchisch is, in staat om een veel breder spectrum van types verhoudingen uit te sluiten dan gedaan wordt in de reeds aangehaalde multi-level literatuur.

### III. Federaties, multi-level governance en hiërarchie vergeleken

Hiërarchie is een verticaal georganiseerde structuur en net dit verticale onderscheidt het van niet-hiërarchische interactiestructuren zoals markten of netwerken. Het karakteriserende van federaties zit hem eveneens in een verticale machtsverdeling, meer precies in het feit dat federale beleidsomgevingen, in tegenstelling tot unitaire, niet alleen gebaseerd zijn op een horizontale machtsverdeling tussen de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke takken, maar ook op een verticale verdeling tussen op zijn minst twee niveaus van overheidsautoriteit. In federaties worden rechten en bevoegdheden verdeeld langs verticale lijnen en over de verschillende niveaus heen. Deze verticale organisatie, gebaseerd op de voorrang of het overwicht van de hogere niveaus is een gemeenschappelijk kenmerk van zowel hiërarchieën als federaties. Deze laatste kunnen beschreven worden als een hiërarchische manier om te regeren over de staat via verticale autoriteitsstructuren, waarbij de mate van hiërarchie uiteraard van staat tot staat verschilt. Het type van hiërarchie dat in een specifieke federatie bestaat, staat grondwettelijk vast. Dit betekent dat elk niveau soevereine machten heeft die het niet van het andere overheidsniveau, maar wel van de grondwet, afleidt. Ronald L. Watts stelt dat in een federatie geen enkel overheidsniveau "grondwettelijk ondergeschikt"<sup>12</sup> is aan een andere. In een unitaire staat daarentegen, is het de centrale overheid die unilateraal de delegatie of terugvordering van bevoegdheden naar of van de regionale eenheden regelt. In unitaire staten gebeurt het treffen van beslissingen aangaande bevoegdheidsverdeling op unilateraal hiërarchische wijze.

Een ander essentieel kenmerk van federaties, de wederzijdse interdependentie van de niveaus, staat haaks op de dependente organisatie van relaties in een unilaterale hiërarchie. In die zin zijn federaties van nature altijd al multi-level systemen geweest, waarin niet de dependente van lagere op hogere niveaus, maar interdependentie domineert. Deze interdependenties leiden tot coöperatieve en gecoördineerde verbanden tussen de verticaal georganiseerde autoriteiten en verhinderen de opbouw van strikt hiërarchische relaties. Federalisme als normatief concept wordt door Vile gedefinieerd als een "system of government in which central and regional authorities are linked in a mutually interdependent political relationship; in this system a balance is maintained such that neither level of government becomes dominant to the extent that it can dictate the decisions of the other, but each can influence, bargain with, and persuade the other"<sup>13</sup>. Wheare gaat nog een

<sup>12</sup> WATTS, R.L., *Comparing Federal Systems*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999, 7.

<sup>13</sup> VILLE, M.J.C., *The Structure of American Federalism*, London, Oxford University Press, 1961, 199.

stapje verder wanneer hij federaties beschrijft als een "method of dividing powers so that the general and regional governments are each, within a sphere, coordinate and independent"<sup>14</sup>. Het is overdreven om te stellen dat federaties gekarakteriseerd worden door de onafhankelijkheid van de overheden op de verschillende niveaus. Dit zou immers impliceren dat een federatie een niet-hiërarchische structuur is. In een interdependente federale structuur bestaan er echter, naast samenwerking en coördinatie tussen de overheden op de verschillende niveaus, ook unilaterale beslissingen van een hiërarchisch dominante autoriteit waardoor de lagere niveaus automatisch beïnvloed worden en de horizontale interactie bevordert. Het bestaan van het concept "coöperatief federalisme" is hiervan een illustratie.

Het voorgaande samenvattend, blijkt dat federaties de kenmerken hebben van beide, enerzijds de langs verticale lijnen van autoriteit georganiseerde hiërarchische structuren en anderzijds de door interdependentie, coördinatie en samenwerking gekarakteriseerde multi-level beleidsomgevingen.

#### IV. Externe politieke activiteit van gefedereerde eenheden

In het volgende zal ik een poging ondernemen om de types van formele institutionele hiërarchieën te analyseren, die tussen het federale en gefedereerde niveau bestaan wanneer deze laatste binnen het Europese multi-level kader ofwel autonoom verdragen afsluiten met derde partijen ofwel met het federale niveau interacteren om een eensgezind standpunt te kunnen vertolken in de Raad van Ministers. Dit omvat de analyse van zowel de zogenaamde unilaterale hiërarchieën gebaseerd op dependentiestructuren, als de hiërarchieën gekarakteriseerd door asymmetrische interdependentie en door het overwicht van het hoogste niveau.

Twee federaties, de Duitse en de Belgische, vormen het voorwerp van deze analyse. Beide staan voor federale beleidsomgevingen ingebed in de Europese multi-level structuur en bestaan uit gefedereerde eenheden die over een relatief brede juridische basis beschikken voor externe actie en daar bovendien effectief gebruik van maken. Beide federaties behoren tot het "coöperatief federalisme"<sup>15</sup>. Het principe van "federale toewijding of loyaliteit", in het Duits "Bundestreue", dat wederzijdse welwillendheid betekent, is essentieel voor beide politieke systemen. In Duitsland werd het ontwikkeld door het Federale Grondwettelijke Hof<sup>16</sup>. Na de hervorming in 1993 en het federaliseringsproces van België, werd dit principe als Art. 143, 1 in de Belgische grondwet geïntroduceerd. Daarnaast speelt ook verplichte en vrijwillige samenwerking een grote rol in zowel Duitsland als België. In zekere domeinen, zoals inzake activiteiten binnen het kader van de Europese Unie, worden de verhoudingen tussen de federatie en de gefedereerde

<sup>14</sup> WHEARE, K.C., *Federal Government*, Oxford, Oxford University Press, 1963, 10.

<sup>15</sup> Voor Duitsland zie bijvoorbeeld LAUFER, H. und MÜNCH, U., *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, Nomos, 1997, voor België zie HANF, D., *Bundesstaat ohne Bundesrat ? Die Mitwirkung der Glieder und die Rolle zweiter Kammern in evolutiven und devolutiven Bundesstaaten. Eine rechtsvergleichende Untersuchung*, Baden-Baden, Nomos, 1999.

<sup>16</sup> LAUFER, H. und MÜNCH, U., o. c., 94.



niveaus geregeld door speciale wetten aangaande samenwerking. Coöperatief en gecoördineerd beleid is in Duitsland noodzakelijk omwille van de voor het politieke systeem typische functionele bevoegdheidsverdeling waarbij het gefedereerde niveau vooral een administratieve en het federale niveau vooral een wetgevende functie heeft. In België daarentegen, is het de grote wetgevende en administratieve autonomie van de gefedereerde eenheden, gefundeerd op een verschillende etnisch-nationale identiteit, dat tot samenwerking en coördinatie leidt wanneer een coherent beleid dient te worden uitgetekend.

Het grootste verschil tussen beide federaties situeert zich in hun constituerende principes. Duitsland staat voor territoriaal federalisme met de jure symmetrie waarbij de 16 Länder dezelfde juridische status en rechten bezitten en hun relatie met het federale niveau identiek geregeld is. De Belgische federatie combineert het territoriale met het etnische principe en bestaat uit asymmetrische eenheden: drie gemeenschappen en drie gewesten. Beide hebben verschillende bevoegdheden, met de gemeenschappen verantwoordelijk voor cultuur en onderwijs, terwijl de gewesten zich vooral bezighouden met landbouw, huisvesting en stedelijke ruimtebouw. In deze Belgische federatie is een speciale status weggelegd voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

#### *A. Verdragssluitende bevoegdheden van de gefedereerde eenheden*

Ermacora definieerde een federatie als "that sovereign state which consists of non-sovereign states"<sup>17</sup>. Deze definitie is gebaseerd op de notie van externe soevereiniteit en impliceert een hiërarchische structuur tussen federale en gefedereerde niveaus. Vermits de bevoegdheid over buitenlands beleid, gebaseerd op externe soevereiniteit, nog altijd aan de federale overheid toebehoort en het onderscheid tussen soevereine en niet-soevereine actoren op het internationale toneel essentieel blijft, is het onmogelijk om de relaties tussen federale overheid en gefedereerde staten op een niet-hiërarchische manier in te vullen<sup>18</sup>. Niet zozeer het buitenlandse beleid in zijn traditionele betekenis, maar wel het afsluiten van verdragen is voor onze analyse van belang. Essentieel hierin is niet soevereiniteit, maar internationale rechtspersoonlijkheid. Een staat hoeft niet soeverein en onafhankelijk te zijn om zich als internationaal rechtssubject te engageren in diplomatieke, of "paradiplomatieke"<sup>19</sup>, relaties. Niet het internationale recht, maar de nationale grondwet kan

<sup>17</sup> Geciteerd uit CHRYSOSTOMIDES, K., *The Republic of Cyprus. A Study in International Law*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2000, 349.

<sup>18</sup> COPPIETERS, B., *The Proliferation of Security Actors and the Fragmentation of the International System. The Cases of Massachusetts, Flanders and Abkhazia*, paper presented at the conference 'Contextualizing Secession. Normative Judgements in a Comparative Perspective' (Leuven, May 2000).

<sup>19</sup> Inzake paradiplomatie zie bijvoorbeeld DUCHACEK, I.D., *Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations*, pp. 1-34 in H.J. MICHELMANN and P. SOLDATOS (eds), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford, Clarendon Press, 1990; en ALDECOA, F. and KEATING, M. (eds), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. Special Issue of *Regional and Federal Studies*, vol. 9, 1999 (1).

een staat dit recht verlenen. De Conventie van Wenen inzake Verdragsrecht van 1969, dat enkel verwijst naar het sluiten van verdragen door soevereine staten (Art. 1), voorziet niets aangaande de rechten terzake van gefedereerde subjecten. Nochtans hebben gefedereerde eenheden in een aantal federaties, zoals Duitsland, België of Zwitserland, wel degelijk verdragssluitende bevoegdheden, hen toegekend door de federale grondwet. Het in de praktijk aanwenden van dit recht hangt enerzijds af van de wil van de actor zelf, als van het akkoord van buitenlandse staten om verdragen af te sluiten met de samengestelde eenheden van een federatie<sup>20</sup>.

Het criterium van externe soevereiniteit toegepast op federale en gefedereerde niveaus veroorzaakt een ongelijkheid : buitenlandse betrekkingen blijven de verantwoordelijkheid van federale overheden, terwijl het gefedereerde niveau niet bij machte is naar eigen goedgevoelen een extern beleid te voeren. Internationale rechtspersoonlijkheid maakt het daarentegen wel mogelijk voor gefedereerde eenheden om buiten het federale niveau om verdragen af te sluiten. Beide niveaus beschikken dan over verdragssluitende bevoegdheden, weliswaar enkel met betrekking tot hun respectieve interne wetgevende machten. Om over het type van verhouding tussen de federale en gefedereerde eenheden te oordelen, is het noodzakelijk na te gaan welke de specifieke schikkingen zijn die gemaakt werden aangaande het sluiten van verdragen. In hetgeen volgt analyseren we de verhoudingen vanuit het perspectief van hiërarchie.

Zowel de Duitse als Belgische gefedereerde eenheden hebben verdragssluitende macht inzake hun interne wetgevende bevoegdheden<sup>21</sup> en bezitten een begrensd internationale rechtspersoonlijkheid. De interne federale bevoegdheidsverdeling, normaal gezien louter op nationaal vlak belangrijk, wordt aldus relevant vanuit internationaal-rechterlijk oogpunt en beïnvloedt de reikwijdte van de externe activiteiten van de gefedereerde eenheden. Deze invloed is niet dezelfde voor België als voor Duitsland.

We stelden reeds dat hiërarchieën in het algemeen gebaseerd zijn op de verdeling van middelen. Het fundament van federale hiërarchieën is de bevoegdheidsverdeling. Inzake het sluiten van verdragen is het type van hiërarchie afhankelijk van de verdeling van wetgevende bevoegdheid. Zowel het kwantitatieve als kwalitatieve aspect moeten in dit verband vermeld worden. De kwantitatieve bevoegdheidsverdeling refereert naar het aantal bevoegdheden dat aan elk niveau wordt toegekend, terwijl de kwalitatieve verdeling refereert naar de manier waarop bevoegdheden worden verdeeld. Het is aan dit tweede type van verdeling van wetgevende bevoegdheden dat we onze aandacht zullen besteden.

<sup>20</sup> VAN DEN BRANDE, L., *The International Legal Position of Flanders : Some considerations*, in K. WELLENS, *International Law : Theory and practice*. The Netherlands, Kluwer Law International, 1998, 152.

<sup>21</sup> In België werd de verdragssluitende bevoegdheid in 1988 aan de gemeenschappen toegekend. Sinds 1993 werd dit recht uitgebreid naar alle gefedereerde eenheden.

Het unieke van de Belgische federatie ligt in de toekenning van nogal ruime exclusieve bevoegdheden aan de gefedereerde eenheden. In tegenstelling tot Duitsland (zie verder), kent het Belgische federale model geen concurrerende bevoegdheden, waardoor de verdeling strikt is. Bovendien zorgt de afwezigheid van concurrerende bevoegdheden voor een juridische gelijkheid van het federale en gefedereerde niveau, wat tot uiting komt in het feit dat een federale wet een gefedereerde wetgevende akte nooit teniet kan doen en vice versa. Deze juridische feitelijkheid wordt onbegrensd getransponeerd naar het afsluiten van een verdrag: de juridische gelijkheid op het nationale niveau en de interne bevoegdheden worden omgezet in de bevoegdheid om op te treden op het internationale niveau. De Belgische federatie wordt dan ook gekarakteriseerd door een "parallelism of the internal and external allocation of powers"<sup>22</sup> volgens het principe "in foro interno, in foro externo". Er is a priori substitutiemechanisme dat het federale niveau zou toelaten actief te worden op een domein behorende tot een bevoegdheid van een gefedereerd niveau. Een buitenlandse staat kan dus geen internationaal akkoord afsluiten met de Belgische federale overheid inzake aangelegenheden die binnen de exclusieve bevoegdheid vallen van de gemeenschappen en gewesten<sup>23</sup>. Wanneer gefedereerde eenheden verdragen afsluiten met derden, dienen zij twee verplichtingen ten aanzien van het federale niveau na te komen: respect voor de algemene principes van het Belgische buitenlandse beleid en het informeren van de federale overheid vooraleer een verdrag afgesloten wordt. Terzake is echter geen instemming nodig, zodat gefedereerde eenheden over een verrijkende autonomie beschikken. Nochtans beschikt het federale niveau wel degelijk over rechtsmiddelen om de reikwijdte van hun actie te beperken. Alhoewel elk niveau a priori onafhankelijk is en de hierboven geciteerde stelling van Wheare, wanneer hij refereert naar de algemene en regionale overheden als zijnde "coordinate and independent", kan overeenstemmen met de Belgische juridische realiteit, kan de onafhankelijkheid van het gefedereerde niveau beperkt worden wanneer Art. 81 van de Bijzondere Wet op de Staatshervorming ter vrijwaring van de coherentie van het buitenlandse beleid, in werking wordt gesteld. Dit gebeurt wanneer de federale regering haar akkoord niet verleent aan een verdragsinitiatief genomen door de gemeenschap of het gewest. Nadat de federale bezwaren meegedeeld worden aan het respectieve niveau, wordt de procedure opgeschort en komt de kwestie in handen van de Interministeriële Conferentie inzake Buitenlands Beleid (ICBB), die bestaat uit vertegenwoordigers van de overheden op de verschillende niveaus. Wanneer deze de bezwaren verwerpt, wordt de schorsing opgeheven. Wanneer men er echter niet in slaagt om een consensus te bereiken, is het aan de Koning, i.e. de federale overheid, om over de opheffing van het initiatief te beslissen en het punt voor te leggen aan de Ministerraad. Daarna kan, middels een Koninklijk Besluit, de bevestiging volgen. Vermits dit mechanisme bedoeld is om de coherentie van het buitenlands beleid te garanderen, kan het enkel in werking worden gezet wanneer de verdragspartij a) niet door België is erkend, b) België er geen diplomatieke betrekkingen mee heeft, c) de diplomatieke betrekkingen

<sup>22</sup> ALEN, A. and PEETERS, P., *Federal Belgium within the International Legal Order: Theory and Practice*, in K. WELLENS, *o.c.*, 124.

<sup>23</sup> ALEN, A. and PEETERS, P., *o.c.*, 140.

afgebroken, geschorst of ernstig gehypothekeerd zijn of d) het verdrag tegenstrijdig is met de Belgische internationale en supranationale verplichtingen. Bovendien kan de federale overheid in de laatste twee gevallen de inwerkingtreding opschorten van verdragen die door gemeenschappen of gewesten reeds zijn afgerond en exclusief verband houden met hun bevoegdheden<sup>24</sup>.

In dit type van hiërarchie wordt de a priori onafhankelijkheid van het gefedereerde niveau inzake het afsluiten van verdragen beperkt door de asymmetrische verdeling van rechten tussen de twee niveaus. De voorrang van het federale niveau blijft gegarandeerd door haar recht om de coherentie van de Belgische buitenlandse politiek te vrijwaren. Het federale niveau kan echter niet onafhankelijk optreden en coördinatie vindt plaats in de Interministeriële Conferentie inzake Buitenlands beleid. Alhoewel de bevoegdheids-verdeling tussen de twee niveaus niet-hiërarchisch is, bestaat er een asymmetrisch interdependente hiërarchie in de rechten van de niveaus om, in geval van meningsverschil, de coherentie van het buitenlands beleid te verzekeren.

De afwezigheid van concurrerende bevoegdheden in België betekent niet dat voor elk bevoegdheidsdomein slechts één niveau verantwoordelijk is. Bepaalde bevoegdheden behoren tot de prerogatieven van beide niveaus. Binnenlandse handel, gezondheidszorg, energie, transport en sociale zaken behoren voor het merendeel tot de federale en voor een kleiner gedeelte tot de gefedereerde bevoegdheden, terwijl voor bijvoorbeeld industrie en onderzoek het omgekeerde geldt<sup>25</sup>. Dergelijke bevoegdheidsverdeling leidt tot samenwerkings- en coördinatieprocessen op binnenlands vlak. Op het externe niveau worden verdragen inzake deze materies 'gemengde verdragen' genoemd en behoeven in principe de ondertekening van de federale minister van buitenlandse zaken en de respectieve gewest- en gemeenschapsminister. Vermits het co-ondertekenen op het internationale niveau niet toegelaten is, keurde de Interministeriële Conferentie inzake Buitenlands Beleid in 1994 vijf opties goed inzake het ondertekenen van gemengde verdragen door ofwel federale, gewestelijke of gemeenschapsministers<sup>26</sup>. Het hangt er vooral van af of de betreffende materie grotendeels binnen federale of gefedereerde bevoegdheid valt. Het voorbereiden van gemengde verdragen vindt plaats in de Interministeriële Conferentie inzake Buitenlands Beleid onder het gecoördineerd leiderschap van de Minister van Buitenlandse Zaken. Gemengde verdragen treden niet eerder in werking vooraleer ze goedgekeurd werden door de beide federale kamers en door de raden van de gemeenschap en/of het gewest. De weigering van één van deze kamers om een verdragstekst goed te keuren, maakt een ratificatie van het verdrag onmogelijk.

In de Duitse federatie worden de bevoegdheden op een andere manier verdeeld : behalve de exclusieve federale en Länder bevoegdheden, valt een groot deel van de interne legislatieve macht onder de zogenaamde concurrerende bevoegdheden,

<sup>24</sup> ALEN, A. and PEETERS, P., *o.c.*, 140.

<sup>25</sup> ALEN, A. and PEETERS, P., *o.c.*, 132-133.

<sup>26</sup> ALEN, A. and PEETERS, P., *o.c.*, 127.

wat betekent dat de Länder gebruik kunnen maken van hun wetgevende machten zolang de federale wet de materie ongemoeid laat (Art. 72, 1 Grondwet (GW)). Precies dit element van concurrerende bevoegdheden leidt tot hiërarchische verhoudingen tussen de niveaus. Het aantal concurrerende domeinen waar regulatie bestaat door federale wetten is relatief hoog. De centraliserende impact van het bestaan van concurrerende bevoegdheden in de Duitse federatie houdt verband met twee factoren. Ten eerste heeft de zogenaamde "Erforderlichkeitsklausel" van Art. 72 § 2 GW het federale niveau toegelaten om gebruik te maken van concurrerende bevoegdheden en dit te rechtvaardigen door de noodzaak om gelijke levensstandaarden en juridische en economische eenheid na te streven op het volledige grondgebied van de Duitse federatie. Ten tweede kan de centraliserende impact verklaard worden door het feit dat de Duitse gefedereerde eenheden gegrond zijn in het territorialiteitsprincipe en niet, zoals de Belgische, in etnische of linguïstische verschillen. Dit heeft als gevolg dat juridische en economische ongelijkheden tussen de Duitse bevolking niet zo makkelijk aanvaard worden en hiërarchie tussen de federale en gefedereerde niveaus sneller worden geaccepteerd dan in België, waar de federale structuur de institutionalisering vertegenwoordigt van de federale kwaliteiten van de samenleving en gericht is op het wegwerken van hiërarchische relaties tussen de verschillende nationale gemeenschappen. De Duitse Länder hebben het federale beleid ter gelijkaarden opgevolgd en hun wetgevende bevoegdheden gradueel ingewisseld voor het recht op participatie en instemming in de wetgevingsprocedure via de Bundesrat. Op die manier ontwikkelde de Duitse federatie zich tot de zogenaamde "Mitwirkungsföderalismus"<sup>27</sup>.

Op het juridische niveau liggen de concurrerende bevoegdheden vervat in het principe "Bundesrecht bricht Landesrecht" (Art. 31 GW) volgens dewelke de federale wet een wet van de Länder terzijde kan schuiven. De bestaande Länder wetgeving wordt achterhaald vanaf het moment het federale niveau een nieuwe wet over dezelfde materie uitvaardigt. De juridische gelijkheid tussen de niveaus zoals die in België bestaat, vinden we dus niet terug in Duitsland. Inzake het afsluiten van een verdrag stelt Art. 32, 3 van de Duitse grondwet dat in zoverre de Länder de wetgevende macht bezitten zij met de instemming van de Federale Overheid verdragen met andere landen kunnen afsluiten.

Er zijn twee verschillen tussen het Duitse en Belgische model. Terwijl in België de federale overheid louter voorafgaand geïnformeerd moet worden over het voornemen van een gefedereerde eenheid om een verdrag af te sluiten, is het Duitse federale niveau heel wat dominanter vermits haar expliciete toestemming noodzakelijk is vooraleer een gefedereerde eenheid een verdrag kan besluiten. Onafgezien van het feit of de materie te zien heeft met de federale bevoegdheden, dient haar formele toezegging naar het Land te worden gecommuniceerd vooraleer het verdrag in de Länder wet kan worden geïntegreerd. Dit betekent echter niet dat het federale niveau hierdoor partij wordt in het verdrag, noch dat ze terzake

<sup>27</sup> BORCHMANN, M., Die Aktivitäten der Deutschen Länder : Das Beispiel Hessen, in U. BULLMANN (Hrsg.), *Die Politik der dritten Ebene*. Baden-Baden, Nomos, 1994, 112-113.

verantwoordelijkheid heeft. De Bondsstaat kan haar toestemming enkel weigeren wanneer ze meent dat de belangen van de hele federatie in het gedrang kunnen komen, en niet als een veto tegen het constitutionele recht van de Länder om verdragen af te sluiten<sup>28</sup>.

Formeel beschouwd kent het Duitse systeem een type van hiërarchie dat de Belgische federatie onbekend is en bovendien een hiërarchie dat de rechten van beide niveaus aanbelangt : in de uitvoering van haar exclusieve bevoegdheden is het lagere niveau afhankelijk van de toestemming van het hogere niveau. Dit type van hiërarchie is unilateraal omdat het gefedereerde niveau unilateraal afhankelijk is van de toestemming van het hogere niveau. Het federale niveau beslist autonoom en, in tegenstelling tot België, kan het formele coördinatie- en/of samenwerkingsproces pas na deze beslissing van start gaan.

Het tweede en belangrijker verschil is dat de exclusieve bevoegdheden op het interne niveau concurrerende bevoegdheden worden wanneer overgezet naar het internationale niveau. Inzake het afsluiten van verdragen betekent dit dat de Duitse deelstaten niet beschikken over exclusieve bevoegdheden : hoewel ze verdragen kunnen afsluiten betreffende hun exclusieve en concurrerende bevoegdheden, is een juridische bepaling dat de federale overheid uitsluit onbestaand. Tot op dit moment werden door het Grondwettelijk Hof nog geen limieten gesteld aan de federale verdragssluitende bevoegdheid. De Länder "mogen" (Art. 32, 3 GW) verdragen afsluiten in domeinen die ofwel door Art. 73 GW niet omschreven worden als exclusieve bevoegdheden van de federale overheid ofwel niet door de federale overheid zijn ingenomen krachtens haar concurrerende bevoegdheden volgens Art. 72 GW<sup>29</sup>.

In tegenstelling tot de Belgische casus wordt de verdragssluitende bevoegdheid van de federale overheid op het externe vlak dus niet beperkt door de allocatie van bevoegdheden aan de gefedereerde eenheden. Deze juridische feitelijkheid werd bevestigd door het Lindau Akkoord van 1957 inzake samenwerking tussen Bund en Länder, dat echter niet als wet afgekondigd werd en hierdoor eerder politiek en moreel dan juridisch gewicht heeft<sup>30</sup>. Volgens dit Akkoord kan het federale niveau in elk verdrag tussenkomen. Wanneer het verdrag over exclusieve bevoegdheden van de Länder handelt, is de goedkeuring van elk Land noodzakelijk en kan elke deelstaat gebruik maken van een veto-recht. Als het verdrag hun essentiële belangen raakt, dienen ze zo vlug mogelijk te worden geïnformeerd maar beschikken niet over een blokkeringsrecht. De consultatieprocedure vindt plaats in de Permanente Verdragscommissie, die de visies van de Länder coördineert en tegelijkertijd als communicatiekanaal fungeert tussen Land en Bund. De Commis-

<sup>28</sup> DE VILLIERS, B., *Foreign Relations and the Provinces. An International Perspective*, HSRC Publishers, Pretoria, 1995, 35.

<sup>29</sup> DE VILLIERS, B., *o.c.*, 29.

<sup>30</sup> DE VILLIERS, B., *o.c.*, 46.

sie komt maandelijks bijeen en is samengesteld uit leden van de Länder vertegenwoordiging bij de federale overheid<sup>31</sup>.

Laten we op dit punt nogmaals benadrukken dat de Länder bij het afsluiten van verdragen inzake eender welke materie afhankelijk zijn van de toestemming van de federale overheid. De Bund dient de deelstaten enkel te informeren wanneer het verdrag hun essentiële belangen en niet hun constitutionele rechten raakt. In dergelijk geval hebben de Länder het recht het verdrag te commentariëren en spreken we van een asymmetrisch interdependente hiërarchie inzake de rechten van de verschillende niveaus. Het federale niveau heeft de voorrang vermits het over de middelen (het recht) beschikt om de reikwijdte van autonome actie van het gefedereerde niveau te beperken.

Inzake de rechten van de verschillende niveaus hebben we in Duitsland dus zowel een unilaterale als een asymmetrisch interdependente hiërarchie. Een ander type van hiërarchie dat aanwezig is, houdt verband met de bevoegdheden. De exclusieve interne bevoegdheden van de Länder worden op het externe niveau omgezet in concurrerende bevoegdheden in het voordeel van de Bund. Dit betekent dat zowel de Länder als de Bund in deze domeinen over verdragssluitende rechten beschikken, alhoewel de Länder worden uitgesloten en hun bevoegdheid terzake verliezen vanaf het moment dat de Bund dit recht opneemt. Wanneer de federatie verdragen afsluit op het vlak van exclusieve bevoegdheden van de Länder, onttrekt ze in feite hun handelingscapaciteit en maakt ze deelstatelijke actie een functie van haar eigen wil. Terzake hebben we aldus een unilaterale hiërarchische verhouding waarbij het lagere niveau in de uitvoering van haar bevoegdheden unilateraal afhankelijk is van het hogere niveau.

#### *B. Gezamenlijke actie van gefedereerde en federale overheden*

Het voor deze analyse tweede relevante aspect van externe politieke activiteit van gefedereerde eenheden binnen de Europese Unie is verschillend van de eerste. De subjecten van de federatie werken nu samen met het federale niveau om een gemeenschappelijk standpunt te ontwikkelen en te verdedigen in de Raad van Ministers. De eenheden zijn nu meer ingekapseld in de interactieprocessen van hun eigen federaties dan het geval was inzake het sluiten van een verdrag en fungeren als onderdelen van de Europese multi-level structuur. De reikwijdte van hun actie is dus afhankelijk van zowel Europese, als interne federale regulaties.

Op het Europese niveau stelt Art. 146 van het Verdrag van Maastricht (Art. 203 van het Verdrag van Amsterdam) dat de Raad wordt samengesteld uit een vertegenwoordiger van elke lidstaat op ministerieel niveau, die bij machte is de overheid van de lidstaat te binden.

<sup>31</sup> LEONARDY, U., *Federation and Länder in German foreign relations : power-sharing in treaty-making and European affairs*, p. 241, in B. HOCKING (ed.), *Foreign Relations and Federal States*. London and New York, Leicester University Press, 1993.

Zonder twijfel is het verlenen van het recht aan regionale ministers om te onderhandelen en te stemmen in de Raad een belangrijke innovatie in de geschiedenis van de Europese Unie. De federale overheden waren niet langer als enige bevoegd om de lidstaat op Europees niveau te vertegenwoordigen en het juridische fundament voor een gediversifieerde Raad werd gevestigd. Dit impliceert echter geen decentralisatie van de vertegenwoordiging op Europees niveau. Elk lid van de Europese Unie wordt in de Raad gezien als een unitaire actor die de visie van de lidstaat in zijn geheel naar voor brengt, onafhankelijk van de interne status van autoriteit (federaal of regionaal). De regionale autoriteiten vertegenwoordigen niet hun entiteiten, maar wel de staat waarvan zij deel uitmaken, zonder dat er een differentiatie wordt gemaakt tussen de verschillende staatsstructuren. Regionale representatie is een zaak voor de lidstaat, weze deze unitair, dan wel federaal. Morass stelt dan ook dat Art. 146 "does not imply direct sub-national representation, as has sometimes been argued in the literature on the subject, but only creates an opportunity to delegate national governments' rights, while basically remaining within the logic of member states"<sup>32</sup>.

Alhoewel Europees beleid niet kan worden beschouwd als buitenlands beleid in de traditionele zin van het woord, komt dit Art. 146 overeen met het internationale rechtsprincipe, gebaseerd op de notie van de eenheid van de staat en volgens dewelke elke staat, unitair of federaal, op het internationale toneel met één stem dient te spreken. Binnen de Europese structuren vinden we een zekere mate van hiërarchie tussen de federale en gefedereerde niveaus, een implicatie van het feit dat het internationale recht deze laatste bijna volledig negeert.

Vermits de functie van de gefedereerde eenheden beperkt blijft tot de vertegenwoordiging van een visie ontwikkeld na interactie met het federale niveau, kan hun invloed groter zijn tijdens de voorbereidende fase dan tijdens de Raadsvergaderingen zelf<sup>33</sup>. Dit betekent dat Art. 146 eerder interne dan externe consequenties heeft. De status van de gefedereerde eenheden binnen hun respectieve federaties is niet afhankelijk van Europese, maar van interne regelgeving betreffende de organisatie van de coördinatie bedoeld om een positie te ontwikkelen en het systeem van representatie in de Raad te regelen. Beide aspecten van de externe politieke activiteiten van gefedereerde eenheden, het systeem van coördinatie en het systeem van representatie, worden verder behandeld.

## 1. HET SYSTEEM VAN COÖRDINATIE

In de Belgische federatie wordt de centrale coördinerende rol vervuld door het Directoraat voor Europese Aangelegenheden van het federale ministerie voor buitenlandse zaken, kortweg P.11. Ongeveer 25 vertegenwoordigers van federale, gewest- en gemeenschaps-ministeries wonen de wekelijkse vergaderingen bij<sup>34</sup>. Het

<sup>32</sup> MORASS, M., Austria: The Case of a Federal Newcomer in European Union Politics, *Regional and Federal Studies*, vol. 6, 1996 (2), 84.

<sup>33</sup> MORASS, M., *o.c.*, 84.

<sup>34</sup> Voor 1993 konden deze vergaderingen alleen worden bijgewoond door federale ministeries.



hoge aantal deelnemers wordt verklaard door het feit dat de onderwerpen van discussie vaak te maken hebben met gedeelde bevoegdheden en met een groot aantal bevoegdheden van federale en gefedereerde ministeries<sup>35</sup>.

Het specifieke kenmerk van het Belgische coördinatiesysteem is de individuele aanpak bij het bepalen van de nationale positie : beslissingen in P.11 worden genomen met unanimititeit. Dit betekent dat de federale en gefedereerde eenheden even belangrijk zijn en beide hun toestemming moeten geven vooraleer een standpunt in de Raad kan worden ingenomen<sup>36</sup>. Dit betekent dat in zaken die gemeenschapsbevoegdheden aanbelangen zelfs de Duitstalige gemeenschap, die met haar populatie van 60 000 Duitstaligen nauwelijks 0,68 % uitmaakt van de totale Belgische bevolking, beslissingen kan blokkeren. Wanneer omwille van een dergelijk veto in P.11 geen gemeenschappelijk standpunt kan worden bepaald, wordt de kwestie overgemaakt naar de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid, samengesteld uit ministers op de verschillende niveaus. Wanneer zowel P.11 als de ICBB er niet in slagen een akkoord te bereiken, verhuist de zaak naar het Overlegcomité bestaande uit de Eerste Minister en de ministers-president van de gewestelijke en gemeenschapsregeringen. Het is wel zo dat in de meeste gevallen waarin P.11 geen consensus bereikt de Belgische vertegenwoordiger zich in de Raad dient te onthouden<sup>37</sup>. Het Belgische standpunt wordt geformuleerd als het resultaat van een coördinatie waarin de entiteiten evenwaardig zijn en over een vetorecht beschikken. Nochtans heeft de federale overheid een licht overwicht vermits zij de controlerende en harmoniserende rol tijdens het coördinatieproces op zich neemt. Het coördinatiesysteem heeft dus wel degelijk een element van asymmetrische interdependente hiërarchie in zich terwijl de verhoudingen tussen de deelnemers aan dit systeem niet-hiërarchisch zijn.

Het Duitse coördinatiemodel voert dan weer een eerder collectieve strategie. Niet zozeer de posities van de verschillende gefedereerde eenheden, maar wel de positie van de Länder als geheel, vertolkt in de Bundesrat, is belangrijk. De federale kamer vertegenwoordigt de belangen van de Länder en Art. 23 GW voorziet tesamen met de Wet over Samenwerking tussen de Bund en Länder inzake Europese aangelegenheden<sup>38</sup> (vanaf hier WS) van 12 maart 1993 in verschillende graden van betrokkenheid van het Länder niveau op het Europese niveau.

Wanneer op het vlak van exclusieve federale bevoegdheden de belangen van gefedereerde eenheden op het spel staan, neemt de federale overheid de opinie van de Bundesrat in overweging (Art. 23, 5 GW en § 5, 1 WS)<sup>39</sup>. Wanneer de legislatieve bevoegdheden van de Länder of hun administratieve functies en faciliteiten zwaar

<sup>35</sup> KERREMANS, B., Determining a European Policy in a Multi-Level Setting : The Case of Specialized Co-ordination in Belgium, *Regional and Federal Studies*, vol. 10, 2000 (1), 42.

<sup>36</sup> KERREMANS, B., *o.c.*, 38-39.

<sup>37</sup> KERREMANS, B., *o.c.*, 40-41.

<sup>38</sup> "Das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union"

<sup>39</sup> Die Bundesregierung "berücksichtigt die Stellungnahme des Bundesrates"

aangetast worden<sup>40</sup>, moet de federale overheid de opinie van de Bundesrat ernstig in overweging<sup>41</sup> nemen (Art.23, 5 GW en § 5, 2 WS). De speciale wet over samenwerking bevat een belangrijke stelling van toepassing op dit laatste geval : bij een meningsverschil kan de Bundesrat de federale overheid overvleugelen wanneer met een 2/3-meerderheid beslist wordt (§ 5, 2 WS). Terwijl het coördinatiesysteem in België gekarakteriseerd wordt door gelijke verhoudingen tussen de eenheden, bestaat er een asymmetrisch interdependent type van hiërarchie in Duitsland. Het federale niveau vervult een sturende rol terwijl het gefedereerde niveau louter deelneemt aan het proces ter formulering van een standpunt. Vermits de meerderheidsregel van toepassing is in de Bundesrat, zijn de eenheden onderling niet gelijk.

## 2. HET REPRESENTATIESYSTEEM IN DE EUROPESE RAAD VAN MINISTERS

Het Belgische systeem van representatie in de Raad kwam er als antwoord op het vernieuwde Art. 146 van het Verdrag van Maastricht. De tussen 1988 en 1993 verhoogde betrokkenheid van gefedereerde staten werd geformaliseerd door het Samenwerkingsakkoord van 8 mei 1994 dat besloten werd tussen de federale en gefedereerde autoriteiten en het volgende representatiesysteem introduceerde :

*Tabel 2 : Belgische representatiesysteem in de Europese Raad van Ministers sinds het samenwerkingsakkoord van 8 mei 1994<sup>42</sup>*

Categorie	Bevoegdheden	Leider	Assessor
I	Exclusief federaal	Federaal	Geen
II	Hoofdzakelijk federaal, gedeeltelijk gefedereerd	Federaal	Gewest/ Gemeenschap
III	Hoofdzakelijk gefedereerd, gedeeltelijk federaal	Gewest/ Gemeenschap	Federaal
IV	Exclusief gefedereerd	Gewest/ Gemeenschap	Geen

In het proces van representatie werd een machtsverdeling ingesteld tussen de leider van de Belgische delegatie en zijn assessor zodanig dat de bevoegdheden van de leider het onderhandelen en stemmen omvat, terwijl de taak van de assessor er in bestaat de vergaderingen bij te wonen en de niet-participerende autoriteiten te contacteren. De toewijzing van de status van leider en assessor tussen de vertegenwoordigers van de federale en gefedereerde eenheden wordt afhankelijk gemaakt van de materie onder discussie. Zoals blijkt uit de tabel, zijn er vier categorieën van representatie. Dit systeem garandeert een maximale betrokkenheid van de gefedereerde eenheden en dit op gelijke basis met het

<sup>40</sup> "Im Schwerpunkt betroffen"

<sup>41</sup> "Massgeblich berücksichtigen"

<sup>42</sup> KERREMANS, B., o.c., 42.

federale niveau. Het onderscheid tussen tweede- en derde-niveau spelers verdwijnt aldus binnen de Europese structuren en een hiërarchie is onbestaande. In plaats van dominantie, karakteristiek voor unilaterale hiërarchie, of in plaats van het zogenaamde vaste overwicht, karakteristiek voor asymmetrische hiërarchie, hebben we hier veranderende combinaties van de status van leider en assessor volgens het type van de Raad. De afzijdigheid van de gefedereerde vertegenwoordiger als assessor in de eerste categorie, wordt in de vierde categorie gecompenseerd door eenzelfde arbeidsverdeling in het voordeel van de gefedereerde eenheid. Hetzelfde kan worden gezegd van de arbeidsverdeling in de tweede en derde categorie. Alhoewel interdependenties zijn vastgesteld, is er sprake van asymmetrie en kan bovendien, in zoverre het de volledige organisatie van representatie betreft, geen uitspraak worden gedaan over hiërarchie of het overwicht van één van de niveaus.

Aan de andere kant is in het Duitse systeem van representatie wel degelijk een asymmetrische hiërarchie in het voordeel van het federale niveau aanwezig. In situaties waar de Länder geen exclusieve interne bevoegdheden hebben maar aan het wetgevende proces deelnemen via de Bundesrat, vergelijkbaar met categorie twee en drie in België, betreft de federale overheid de Länder in de Raad als zij hiertoe een verzoek indienen en als dit voor het federale niveau mogelijk is (§ 6, 1 WS). De betrokkenheid van het gefedereerde niveau is dus niet louter afhankelijk van de bevoegdheidsverdeling, maar eveneens van de wil van het gefedereerde niveau en de beslissing van het federale niveau. De betrokkenheid van het gefedereerde niveau is het grootst wanneer haar exclusieve wetgevende bevoegdheden ernstig worden aangetast. In dit geval wordt een vertegenwoordiger van de Länder genomineerd door de Bundesrat en naar de Raad afgevaardigd. Eén van de Ministers op deelstatelijk niveau wordt dan de leider van de Duitse delegatie en gemachtigd om de stem voor Duitsland uit te brengen. Hij of zij dient te handelen in samenwerking met de Duitse federale overheid (Art. 23, 6 GW en § 6, 2 WS).

## V. Conclusies

Dit artikel poogde ten eerste om een definitie van hiërarchie te ontwikkelen en ten tweede een gedifferentieerd concept van hiërarchie naar voor te schuiven, bestaande uit twee types: unilaterale hiërarchie en asymmetrisch interdependente hiërarchie. Een volgende doelstelling bestond in het toepassen van dit gewijzigde concept van hiërarchie op relatiestructuren in die federaties die deel uitmaken van de Europese multi-level beleidsomgeving en het identificeren van de types van hiërarchie tussen het federale en gefedereerde niveau wanneer deze laatste een extern beleid voeren binnenin de Europese Unie.

De gesuggereerde definitie van hiërarchie verwijst naar een verticaal georganiseerde relatiestructuur gebaseerd op een asymmetrische interdependentie tussen de constituerende niveaus, die haar oorsprong heeft in een ongelijke verdeling van de middelen en gekarakteriseerd wordt door het overwicht van het hoogste niveau. Bi- en multilaterale communicatiekanalen zoals coördinatie en samenwerking zijn

niet uitgesloten van deze asymmetrisch interdependente hiërarchische structuren. Deze definitie verschilt van het traditionele begrip van de term, die we geduid hebben als 'unilateraal' en volgens dewelke hiërarchie gekarakteriseerd wordt door afhankelijkheid van de lagere niveaus aan de hogere niveaus en door unilaterale communicatiekanalen zoals controle en toezicht van bovenaf.

Elk van de twee types van hiërarchie werd voorts ingedeeld in hiërarchieën betreffende enerzijds de rechten en anderzijds de bevoegdheden van de verschillende niveaus. Vooral deze laatste differentiatie was relevant in het kader van ons onderwerp.

Het toepassen van het gedifferentieerde concept van hiërarchie op federale beleidsomgevingen maakt de volgende preliminaire conclusie mogelijk : wanneer het gaat over de uitoefening van een extern beleid door gefedereerde eenheden binnen Europa, is van een erosie van hiërarchische relaties geen sprake.

Een vergelijking tussen Duitsland en België toonde aan dat inzake het sluiten van een verdrag in België de bevoegdheden op een niet-hiërarchische wijze verdeeld worden tussen federale en gefedereerde autoriteiten op eenzelfde niveau. Nochtans dient het federale beleid in te staan voor de coherentie van het buitenlands beleid, waardoor het een zeker overwicht heeft over de gewestelijke en gemeenschapsniveaus en een asymmetrisch interdependente hiërarchie van toepassing is op de rechten.

In Duitsland gebeurt de verdeling van verdragssluitende bevoegdheden op unilateraal hiërarchische wijze, vermits de unilaterale beslissing van het federale niveau om een verdrag af te sluiten het gefedereerde niveau belet dit te doen, zelfs inzake haar exclusieve bevoegdheden, waardoor het overwicht sterk overhelt naar het hoogste niveau.

Twee andere types van hiërarchie in Duitsland hebben meer te maken met rechten. Unilaterale hiërarchie, enerzijds, manifesteert zich wanneer een gefedereerde eenheid van plan is om een verdrag af te sluiten en hiervoor de toestemming nodig heeft van de federale overheid. We spreken anderzijds van asymmetrische interdependente hiërarchie wanneer het federale niveau een verdrag afsluit dat de exclusieve bevoegdheden van gefedereerde eenheden aantast of raakt aan hun essentiële belangen.

Inzake gemeenschappelijk beleid van de twee niveaus binnenin de Europese Unie, wordt het Belgische systeem van coördinatie gekarakteriseerd door een asymmetrisch interdependente hiërarchie vermits coördinatie plaatsvindt onder de harmoniserende en controlerende rol van de federale overheid, niettegenstaande elke participerende actor vetorecht wordt toegekend en dus gelijke voet wordt geplaatst. Het Belgische systeem van representatie in de Raad van Ministers is niet-hiërarchisch.

In Duitsland vertrekt het coördinatiesysteem in tegenstelling tot België niet van een individuele strategie en verleent het geen vetorecht aan elke deelnemer. Het gemeenschappelijke standpunt wordt ontwikkeld langs een coöperatief proces van interactie tussen de federale en gefedereerde niveaus vertegenwoordigd in de Bundesrat, waarbij de graad van betrokkenheid van deze laatste varieert naargelang de materie. Vermits het onmogelijk is vetorecht te verlenen aan elk van de zestien Länder, wordt er bij meerderheid beslist. De gefedereerde eenheden zijn dus niet gelijk onder elkaar. Het type van hiërarchie is dat van asymmetrische interdependentie. De Duitse vertegenwoordiging in de Raad van Ministers wordt gekenmerkt door asymmetrisch interdependente hiërarchie. Wanneer exclusieve Länder bevoegdheden op de Europese agenda staan, worden hun vertegenwoordigers uitgezonden, maar wanneer de Länder slechts enkele bevoegdheden terzake hebben of in het wetgevend proces moeten participeren via de Bundesrat, is hun vertegenwoordiging niet gegarandeerd en afhankelijk gemaakt van hun verzoek en de beslissing genomen op federaal niveau.

De conclusies van dit artikel worden samengevat in tabel 3.

*Tabel 3 : Types van hiërarchie en niet-hiërarchie in België en Duitsland*

	België	Duitsland
<b>Afsluiten van een verdrag</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen hiërarchie inzake de bevoegdheden verdragen af te sluiten</li> <li>• Asymmetrisch interdependente hiërarchie inzake het recht de coherentie van het buitenlands beleid te garanderen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unilaterale hiërarchie inzake de bevoegdheden verdragen af te sluiten</li> <li>• Unilaterale hiërarchie inzake het recht toe te stemmen in een verdrag</li> <li>• Asymmetrisch interdependente hiërarchie inzake de rechten, wanneer de Bund een verdrag afsluit dat de bevoegdheden van de Länder raakt of aantast</li> </ul>
<b>Systeem van coördinatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asymmetrisch interdependente hiërarchie tussen de niveaus. Gelijkheid tussen de gefedereerde eenheden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asymmetrisch interdependente hiërarchie. Ongelijkheid tussen de gefedereerde eenheden</li> </ul>
<b>Systeem van representatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen hiërarchie</li> </ul>	Asymmetrisch interdependente hiërarchie

Het toepassen van het gediversifieerd concept van hiërarchie op de verhoudingsstructuren tussen de federale en gefedereerde eenheden maakt de volgende finale conclusie mogelijk. Ten eerste behoort de meerderheid van de onderzochte structuren zowel in België als in Duitsland tot het type van de asymmetrisch interdependente hiërarchie. Asymmetrisch interdependente hiërarchie kenmerken deze relaties die omschreven zouden worden als niet-hiërarchisch in het geval de traditionele invulling van hiërarchie zou worden gehanteerd.

Tamara Kouziridze

---

Ten tweede behoort in Duitsland elke onderzochte relatiestructuur ofwel tot het unilaterale ofwel tot het asymmetrische interdependente type van hiërarchie. In België daarentegen vinden we geen unilaterale hiërarchie, maar asymmetrisch interdependente en twee gevallen van niet-hiërarchie.

**Summary : Federalism, multi-level governance and two types of hierarchy**

*In analyzing European institutional structures, the multi-level governance literature speaks of mutual interdependence, of cooperative and coordinated processes between different levels of authority. The emergence of these processes is sometimes associated with the disappearance of hierarchical relationships organized across vertical channels of communication. The type of hierarchy, which is declared 'eroded', is not further specified. In the first part of the article a definition of hierarchy is given and an attempt is then made to develop a diversified concept of hierarchy consisting of two types : unilateral and asymmetrically interdependent.*

*The second part applies this modified concept of hierarchy to relationship structures in those federations which are part of European multi-level polity, and examines the types of hierarchy that exist between federal and federated levels when the latter act within the European framework. The external policies of German and Belgian federated units are analyzed in a comparative perspective.*