

مقدمه‌ای بر

فدرالیسم

تنظیم شده برای تدریس در دانشگاه



نقاش: رولاند شتورم و پتر تسیرمان شیانهارت

برگردان: سامرند م.

مقدمه‌ای بر

فدرالیزم

تنظیم شده برای تدریس در دانشگاه

نخارش: رولاند شورم و پتر تسیرمان شاینهات

برگردان: سامرند م.

توضیح:

طرح روی جلد تصویری از پارلمان فدرال آلمان بر زمینه پرچم این کشور می باشد که بر بالای آن عبارت "خلق آلمان" حک شده است و در مقابل آن پرچمهای شانزده ایالت و دولت فدرال این کشور در اهتزاز هستند. لازم به ذکر است که در این کشور نه تنها هر ایالتی پرچم خاص خود را دارد، بلکه حتی هر شهری از پرچم و آرم رسمی خود برخوردار می باشد. و این یکی از ویژگیهای نظام فدرال می باشد که از جمله بر اساس اصل "تنوع در عین وحدت" بنا شده است.

فدرالیسم و مسائل مربوط به آن در خاورمیانه و بخصوص در ایران طی دهه گذشته تبدیل به یکی از مباحث جدی شده است. بحث و گفت‌وگو پیرامون آن بعنوان سیستمی که قابلیت برون‌بری از مشکلات ناشی از ستمها و کاستیهای اتنیک در جوامع کثیرالملله را دارا می‌باشد، در شرایط دشواری که امروزه با آن روبرو هستیم برای عده‌ای جهت رفع مشکلات و معضلات موجود و جلوگیری از پیدایش روشهای خشونت‌آمیز و ندادن افسار به دست اشخاصی که جز گرفتن ماهی از آب گل آلود مقصود دیگری ندارند، تنها آلترناتیو و گزینه عملی می‌باشد. اگر گذار مسالمت‌آمیز برای رسیدن به یک جامعه مدنی و قانونمند و استوار بر موازین دموکراسی مد نظر باشد، چه بسا که یک سیستم فدرالی، چه بعنوان گذار و چه بعنوان هدف نهایی، توانایی آنرا داشته باشد که نقشی جامع و سازنده در حل مشکلات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی جامعه ما ایفا کند. (۱)

برخلاف نوشته‌هایی که در آنها صرفاً سخن از جنبه تئوریک یک مطلب رفته و یا در بهترین حالت به تشریح سیستماتیک موضوع مورد بحث پرداخته میشود، کتاب زیر نه تنها شامل یک تشریح پایه‌ی بوده بلکه پس از طرح هر مطلب جدیدی به مثالهای عملی در زمینه‌های مربوطه پرداخته و سپس به مقایسه‌ی امور مشابه در میان سیستمهای متفاوت فدرالی و میان این سیستمها و سیستمهای متمرکز و غیر متمرکز اشاره کرده و از این سو برای خواننده امکان مقایسه و تجزیه و تحلیل در میان این سیستمهای گوناگون را بوجود می‌آورد که در غیر اینصورت برای جمع‌آوری این نتایج، وی محتاج مراجعه به چند ده کتاب مختلف می‌بود (اشاره به نظامهای متمرکزی که در آنها فرآیند تمرکززدایی شروع شده و بخشاً پیشرفت کرده. همچنین نقد و بررسی این سیستمها، توانایی و کارایی این فرآیند را تا حد بالایی برای خواننده روشن کرده و امکان تشخیص این مطلب را به ما میدهد که پروسه‌ی تمرکززدایی در کشورهای که دارای نظام دموکراتیک هستند} قابلیت و توان حل کدام مشکلات را از خود نشان می‌دهد. این دانش میتواند به ما کمک کرده تا از همان آغاز کار، نیروها و سرمایه‌های مثبت جامعه را در یک راه بیهوده صرف نکنیم، چرا که پیمودن بیراهه و راه نادرست میتواند منجر به رسیدن به بن‌بست شده و از هر بیراهه‌ی هم نمیتوان نقبی به راه اصلی زد).

با تمام اینها، نباید فراموش کرد که این کتاب برای یادگیری در مدارس عالی، یعنی برای دانشجویان رشته‌های مربوطه تنظیم گردیده، لذا دارای سطح ادبی خاصی میباشد. با وجود سعی مترجم در فرمولبندی ساده‌تر برای برخی از بخشهای آن، میبایستی خواننده انتظار آنرا داشته باشد که جهت تفهیم کامل این یا آن قسمت، محتاج به دوباره خوانی بخش مذکور باشد. نهایتاً پس از پایان هر فصلی برای آزمایش دانش خواننده در زمینه‌ی مطرح شده، پرسشها و تکالیفی طرح شده‌اند. جوابگویی به این پرسشها را به تمام اشخاصی توصیه می‌کنیم که مایل به درک عمیقتر و دقیقتری از مقوله فدرالیسم و رابطه آن با دموکراسی میباشند.

یک جنبه مثبت دیگری که در تدوین این کتاب مورد توجه قرار گرفته چنانچه در بالا نیز ذکر گردید، توجه نویسندگان به این مطلب است که این نوشته جهت تدریس و یادگیری موضوع مورد بحث برای دانشجویان دانشگاهی بوده به همین سبب رابطه خود را با واقعیت‌های عینی حفظ کرده و در عین علمی بودن شیوه‌ی تدوین، هیچگاه تنها یک جنبه تئوریک را به خود نگرفته و از این رو نتایج و تجربیات آن قابل استفاده میباشند. در این رابطه باید به این مهم نیز اشاره کرد که نویسندگان به یک شرح کلی بسنده نکرده و با استفاده از آمار و ارقام لازمه، در هر بخشی به ژرفای امور رفته و تا حد امکان به توضیح دقیق و جامع مطالب در جزئیات پرداخته‌اند. بدینگونه این مبحث برای علاقمندان از حالت صرفاً تئوری (نظری) خارج شده و در تمام اجزایش قابل لمس میباشد. شخصی که کنجکاو او از تشریح عام فراتر رود، میتواند با مراجعه و خواندن دقیق آمار و ارقام داده شده به کنه این مطلب پی‌برد که یک سیستم فدرالی، برقراری خود را در چه می‌یابد.

امر دیگری که شایان اشاره‌ی کوتاه می‌باشد، تشخیص و توصیف مشکلات توأم با فدرالیسم است. چنانکه شرح آن رفت از جایی که این کتاب همواره رابطه خود را با وقایع موجود در جامعه حفظ کرده است و با درایت و توانایی کامل به مشکلات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی بر سر راه سیستمهای فدرالی پرداخته و تجارب بدست آمده را جهت حل این مشکلات نشان میدهد (در کنار اشاره به سیستمهای فدرالی متعدد و مقایسه گسترده آنها، سیستم فدرالی کشور آلمان محور اصلی بوده و در آغاز و پایان اکثر بخشها به آن پرداخته است) که این خود به تنهایی ثمره‌ی ارزشمندی است. نشان دادن این مشکلات زاویه‌ی دید آن عده از علاقه‌مندان را فزونی میبخشد که تصور می‌کنند فدرالیسم یا حتی تمرکززدایی، چون فرمولی جادویی است و به محض در پیش گرفتن آن، تمام مشکلات جامعه دود شده و به آسمان میروند. واقف بودن به این مشکلات، این توانایی را به ما اعطا می‌کند تا از همان ابتدا، خود را برای پیمودن راهی نه چندان هموار آماده ساخته و با درایت، بهترین (و شاید عملی‌ترین) راه را از میان امکانات موجود برای جامعه خود برگزینیم و کارایی سیستم منتخبه را در پیش روی داشته باشیم.

شاید تذکر این امر ضروری باشد که مترجم با تمام نتیجه‌گیریهای نویسندگان این کتاب موافق نبوده و البته باید اذعان کرد که موافقت یا مخالفت مترجم، پیش شرطی برای درستی یا نادرستی بیانات، گفته‌ها و نتیجه‌گیریهای نویسندگان نمیشد. لذا داوری نهایی را بعهده خود خواننده میگذارم.

خطاب به تمام اشخاصی که در باره‌ی آینده ایران در میان کلامشان دم از "تمامیت ارضی" می‌زنند، مایل به گفتن چند جمله زیر میباشم: اگر حفظ اتحاد میان اقلیتهای ساکن کشور را (بجای اصطلاح زمخت و غلط انداز "تمامیت ارضی")، امری مثبت و سودبخش تلقی کنیم و خواهان حفظ یکپارچگی این کشور باشیم، برای انجام این امر در میان مدت و یا دراز مدت راه دیگری جز به رسمیت شناختن حقوق برابر برای تمام اقلیتها وجود نخواهد داشت.

کلید حفظ این "تمامیت ارضی" جهت زندگی در جامعه‌ی مشترک تنها در خواست **داوطلبانه‌ی تمام اقلیتهای** مذهبی، زبانی، ملی (فارس، آذری، کرد، بلوچ، عرب و ...)، فرهنگی، فکری (دگراندیشان) و غیره می‌باشد. برای تأمین بخشی از این خواسته‌ها از جمله خواسته‌های ملی، مذهبی، زبانی و فرهنگی، فدرالیسم کمترین بهایی می‌باشد که میتوان با پرداخت (به موقع) آن، این اتحاد هنوز داوطلبانه را حفظ کرد (چرا که اگر دیر اقدام کنیم، سیر تاریخ افسار را از دست ما خواهد گرفت. چنانکه به تکررات آزموده شده است، در صورت رسیدن امواج مخالفت جریانهای اجتماعی-سیاسی به حد خاصی، دیگر آب از کاسه لبریز شده و برای انجام اقداماتی که اکنون قادر به انجام آنها می‌باشیم دیگر دیر خواهد بود).

خطاب به گروههایی که خواهان استقرار و تحکیم دموکراسی و موازین انساندوستانه و هومانستی می‌باشند و همچنین افرادی که در چهارچوب حق تعیین سرنوشت خواهان برونرفت از مرزهای کنونی هستند (البته در صورت تعیین مثبت این امر از طریق شیوه‌های دموکراتیک مبتنی بر تأمین حق تمام اقلیتها) و همزمان با اعمال خشونت و خونریزی مخالف‌اند، باید بگویم که حداقل سود استقرار یک نظام فدرالی استوار بر اصول اولیه دموکراسی، اشاعه فرهنگ دموکراسی در جامعه‌ی می‌باشد که (حداقل) سنتاً با این فرهنگ بیگانه شده است.

کسانیکه امروزه به هر شیوه‌ی با به رسمیت شناختن حقوق از جمله ملی برای اقلیتها، مخالفت می‌ورزند، چه بسا پس از چند دهه زندگی در جامعه‌ی فارغ از بندهای اسارت فکری، نه تنها به شناسایی بلکه همچنین با لمس حقوق اولیه انسانها، به این نتیجه برسند که تمام انسانها میبایستی از حقوق برابری برخوردار باشند (از جمله تمامی حقوق فوق الذکر). چرا که رمز حفظ آزادی و دموکراسی برای خود، در قائل

بودن همین حق برای دیگران می‌باشد. و چه بسا کسی که امروزه خواهان جدایی از ایران و استقرار کشور و دولتی مستقل برای خود می‌باشد، پس از چند دهه زندگی در جامعه‌یی که رفته رفته تمام حقوق وی را تأمین می‌سازد، با سخن گفتن و آموزش به زبان مادری، با داشتن کارمندان و مسئولین ارشد هم‌زبان با خود در ادارات دولتی، با سرمایه‌گذاری و احیاء اقتصاد منطقه، با تصمیم‌گیری در تمامی امور و شئون مربوط به خود، با داشتن دولت ایالتی خود، با شریک شدن در قدرت و ثروت سراسری، با استقرار جامعه‌یی مدنی متکی بر قانونی که بر اصول دموکراسی استوار می‌باشد و با... و با دیدن این امر که در راه کسب این حقوق نه تنها مورد ضرب و شتم قرار نگرفته، نه تنها به زندانها انداخته نشده و نه تنها منکر حقوق اولیه‌ی وی نشده بلکه برعکس برای رسیدن به این اهداف تمام امکانات موجود در اختیار او قرار گرفته و با رغبت در بارآوری این اهداف به وی کمک می‌شود، احتمالاً آنگاه چنین شخصی نیز نفع آتی خود را در استمرار اتحاد داوطلبانه با دیگر "اقلیتها" بیابد.

اگر اقلیت خاصی متقاضی حقوقی باشد و برای منصرف کردن آنها از این خواسته‌ها، سرکوب شوند، آیا انتظار چه عکس‌العملی را از آنها خواهید داشت؟ اینکه آنها خواهان استمرار وضع موجود باشند یا خواهان پایان بخشیدن به آن. این اقلیت طبیعتاً دست کم خواهان تغییر وضعیت موجود خواهد بود. حال اقلیتی را در نظر بگیرید که منافع خود را به وضوح در چهارچوب وضع موجود دریابد. از آنها چه انتظاری را خواهید داشت. شاید پاسخ گفتن به این چند سوال، بخشی از کسانی که خود را در معرض هیچکدام از این ستمها نمی‌بینند، تا حدی به وضعیت آن دسته دیگر نزدیک کرده و قادر به درک مشکلات آنها نماید.

البته که نباید آنقدر ساده اندیش بود و پنداشت که در معاملات سیاسی و در امور اجتماعی میتوان همواره همه طرفها را صد در صد راضی کرد. خیر، بحث بر سر این نمی‌باشد. مهم آن است که تمام امکانات موجود به طرزی یکسان میان همه تقسیم گردیده و همه اقلیتها به معنی واقعی و در تمام زمینه‌ها شرکت داده شده و دارای حقوقی برابر باشند.

بدلایل بالا، تنها راه حفظ "تمامیت ارضی" در اتحاد داوطلبانه‌ی اقلیتهاست و یگانه راه رسیدن به آن، جامه عمل پوشانیدن به امتیازات لازمه و تأمین منافع آنها می‌باشد.

البته ناگفته نماند که روی سخن من با آندسته از افراد نیست که خود به دلیل تعلق به اقلیت حاکم (یا امید تعلق به اقلیت حاکم در آینده، و یا تعلق داشتن به آن در گذشته) نه تنها میلی به تقسیم امکانات موجود و شریک کردن تمامی اقلیتها را ندارند بلکه برای حفظ منافع شخصی و اقلیت حاکم، دست به تزویر و ریا زده و با در دست گرفتن چماق "حفظ تمامیت ارضی" و پنهان شدن پشت این شعار سعی در کتمان قصد واقعی خود که همانا منافع یک جانبه خویش است، دارند.

نه "تمامیت ارضی" به خودی خود چیز مقدسی می‌باشد و نه فروپاشی بدون دلیل آن، امری مثبت است. **اقلیتها** (ملی، زبانی، مذهبی و...) برای گرفتن حقوق بنیادی خود نیازی به آن ندارند که ابتدا ملت بودن خود را به اثبات برسانند (مثلاً در مورد اقلیت‌های ملی) تا شایان دریافت حقوق خود گردند. تمام آلمانی و یا انگلیسی‌زبانان دنیا نیز در یک کشور زندگی نمی‌کنند. داشتن تاریخ مشترک نیز جبراً به معنی داشتن آینده‌یی مشترک و بی انتها نمی‌باشد. در دنیای امروزه باید بر همگان روشن شده باشد که برخورداری از حقوق یاد شده جزو امور بدیهی می‌باشد. اگر چنین نیست، پس به همین دلیل نیازمند برقراری و تحکیم یک جامعه دموکرات می‌باشیم که البته این مهم چنانکه عنوان گردید در جوامع کنیترالمه (و یا هر اسم دیگری که می‌خواهید روی آن بگذارید) بدون رعایت حقوق اقلیتها امکان‌پذیر نخواهد بود.

امیدوارم که سطور زیر قادر به دادن مسیری مثبت به سیر بحث و گفتمان پیرامون مقوله‌ی فدرالیسم و دموکراسی برای جوامع کثیرالمله باشد.

(۱) برخلاف یک برداشت سطحی، منظور مترجم از مقوله‌ی دموکراسی، یک حکومت ساده اکثریت بر اقلیت نیست. چرا که این ساده‌اندیشی، بخصوص در جوامع عقب افتاده با سیستمی غیر دموکرات، در بهترین حالت خود تبدیل به یک دیکتاتوری اقلیت بر اکثریت میگردد. این امر مخصوصاً در جوامعی مشکل ساز می‌باشد که فاقد یک سنت دیرین دموکراسی هستند. دموکراسی مد نظر، دموکراسی مشارکتی است. یعنی همانا حکومت اکثریتها با رعایت حقوق اقلیتها.

منظور از حکومت اکثریتها آن است که در یک سیستم سیاسی مبتنی بر دموکراسی (مشارکتی) برای تشکیل حکومت، سنتاً سعی می‌شود تا جبهه متشکله هر چه گسترده‌تر بوده و به آن بسنده نمیگردد که کوچکترین مخرج مشترک را پیدا کرده، بلکه جستجوی بزرگترین مجموعه‌ی مشترک، همواره یکی از اهداف اصلی می‌باشد. در این جوامع تشکیل اکثریتها با مشارکت اقلیتها (مختلف (مذهبی، فرهنگی، قومی، زبانی، ملی و غیره) هر کدام به شیوه‌ی مناسب در حکومت، نتیجتاً تأمین "حکومت بر خود" می‌باشد. به این اقلیتها نه تنها امکان شرکت در حکومت سراسری داده شده بلکه به شیوه‌های گوناگون در تطابق با سیستم حاکم بر جامعه، به نوعی امکان ساختن آینده‌ی خود (حکومت بر خود)، داده میشود.

در کتاب حاضر به تکرار به رابطه دموکراسی و شرکت دادن هرچه بیشتر و گسترده‌تر تمام مردم در تصمیم گیریهای مختلف سیاسی- اجتماعی اشاره گشته و این امر آشکار میگردد که سیستم سیاسی (فدرالیسم) برای بقا و تحکیم خود محتاج گسترش آگاهی سیاسی- اجتماعی شهروندان خود و شرکت دادن آنها در امور یاد شده می‌باشد. برخلاف سیستمهای متکی بر دیکتاتوری که خواهان دنباله روی توده‌ها بوده و اطاعت بی چون و چرای مردم را ضامن بقای خود دانسته و در صورت تخطی اشخاص ایشان به صورت فیزیکی نابود میگردند، این امر در سیستمهای متکی بر دموکراسی برعکس می‌باشد.

از آنجایی که متن کتاب حاضر نه پیرامون دموکراسی، بلکه درباره‌ی فدرالیسم و رابطه آن با دموکراسی می‌باشد از رفتن به ژرفای مبحث خودداری شده و توصیه میگردد در صورت تمایل به ادبیات مربوطه در این زمینه مراجعه شود.

توضیحات داده شده از جانب مترجم بوسیله‌ی نشانه‌ی م. مشخص گردیده است.

با تشکر فراوان از دوست و استاد ارجمندم آقای ناصر ایوانپور که مرا نه تنها در انتخاب کتاب، تنظیم ترجمه آن و در اختیار گذاشتن ترجمه بخشهایی از فصل شش که سابقاً از سوی وی انجام و انتشار یافته بود، یاری رساندند، بلکه از اعطای هر گونه مساعدت و راهنمایی مضایقه نفرمودند و همچنین با تشکر از همه دوستانی که در بازخوانی آن از یاری خود دریغ نورزیدند. در این ارتباط سپاس ویژه خود را نثار آقای منصور صدقی می‌نمایم.

آلمان نوامبر ۲۰۰۷

سامرهند م.

توضیحی در مورد تحصیل در رشته علوم سیاسی

تنوع بیشمار رشته‌های علوم سیاسی و رقابت تنگاتنگ بین آنها، فائق آمدن به مشکل حضور ذهن در این زمینه وسیع دردست داشتن یک چشم‌انداز و دورنمای کلی را برای مدرسین دشوار ساخته و این امر را مستلزم صرف انرژی بسیاری میسازد. در کنار رشته‌های شناخته شده با دوره‌های لیسانس و فوق لیسانس تعدادی رشته جدید با مدارک نهایی "باکلر" و "ماستر" (وارد شده از کشورهای انگلیسی زبان، پایان تحصیلات در رشته‌هایی که بدانها چنین اطلاق میشود در مقایسه با درجه‌های هم‌تراز آلمانی در مدت زمان کوتاه‌تری امکانپذیر میباشد) که باعث یک تغییر اساسی در این رشته‌ها شده‌اند، رو به فزونی است. استادان دانشگاه در مقابل این مشکل قرار دارند که در مدتی کوتاه میبایستی حجم فراوانی از دانش استاندارد شده علوم سیاسی را که به طرز روزافزونی در قالب سوال و جواب امتحانی در آمده‌اند، به دانشجویان منتقل نمایند. این امر در عین حال منجر به ادغام و تقسیم یک رشته‌ی تحصیلی به رشته‌های بیشتری شده است. بدینگونه خواسته یا ناخواسته تحت فشار روزافزونی قرار میگیریم تا انتقال دانش علوم سیاسی را با توسل به شیوه‌های نوینی امکان پذیر کرد. به این علت، نیاز روزافزونی به ادبیات در این زمینه و در قالب کتابهای درسی وجود دارد که البته میبایستی به شیوهایی علمی تدوین شده باشند. رشته تحصیلی علوم سیاسی به گونه‌ی تنظیم شده تا جوابگوی نیازهای روزافزون در این زمینه باشد. نویسندگان مقالات مربوطه که اکثراً استادان دانشگاه میباشند هر کدام در زمینه‌ی تخصصی خود صاحب نظر بوده و از این طریق سطح بالای دانش تدریس شده را تضمین میکنند.

اولاً، همه‌ی آن کتابها شامل اطلاعات پایه‌ی در آن زمینه‌ی خاص علوم سیاسی هستند و در مورد آن بحث میکنند. دوماً، دربرگیرنده‌ی لیست ادبیات موجود در آن زمینه، به همراه توضیحات و تفسیرات لازم میباشند. سوماً، وجود بخش پرسشها در پایان هر فصلی، برای آزمایش خواننده بوده و چهارماً، اطلاعات داده شده از طریق عواملی چون ذکر منابع تاریخی، استفاده از عکس و نمودار و همچنین اطلاعات چند رسانه‌ی (multimedia) تکمیل میگردند. یک نشانه بارز جلدهای مقدماتی، تازه کردن دائم اطلاعات داده شده میباشد. صفحه اینترنتی دایر شده‌ی: <http://www.politik-im-netz.com> نیز نقش مهمی را در رابطه با سازماندهی و گردآوری اطلاعات جدید ایفا میکند. در صفحه‌ی یاد شده دائماً به لینکهای جدید در مورد انواع موضوعات اشاره شده و در باره‌ی آنها شرح و توضیحات لازم داده میشود. علاوه بر این، لیست سوالات امتحانی نیز در آنجا درج شده و از این طریق همه استادان به سوالات دست آخر دسترسی دارند. کتابها و مقالات مربوطه به طرز طراحی شده‌اند که مستقیماً در برنامه‌ی تحصیلات از آنها استفاده میگردند. در برنامه‌ریزی مقالات و همچنین صفحه اینترنتی از طرف دست اندرکاران سعی بر آن بوده که یک استاندارد سراسری حفظ و رعایت شود. تعداد تمام کتابها ۱۷ جلد میباشد که به سه قسمت شناخته شده در علوم سیاسی تقسیم شده‌اند.

سه کتاب اختصاص به تئوری سیاسی و تاریخ نظریات و ایده‌ها دارد. موضوع آنها از سویی پرداختن به نظریه‌ی کلاسیک سیاسی و همچنین جنبه‌ی مدرن آن و از سوی دیگر شرح خطوط مختلف از میان ایده‌ها و نظریات میباشد.

تشریح و مقایسه‌ی انواع حکومت و دولت در ۷ جلد توضیح داده شده که در ابتدا به مبانی پایه‌ی و روشهای علوم سیاسی، تقسیم افقی قدرت، فدرالیسم و شیوه‌ی پارلمانی پرداخته شده است. این کتابها در جوار مسائل اجتماعی به اموری مانند موضوعات سیاسی، احزاب و انتخابات، گروه‌های مختلف و رسانه‌های همگانی میپردازند.

سرانجام سیاست بین المللی علاوه بر کتاب "سیاست جهانی" از طریق "حیطه سازماندهی" که شامل موضوعات سیاست خارجی، اتحادیه اروپا و آمریکای لاتین است، تشریح میشود. علاوه بر این، بحثهایی سیستماتیک در زمینه‌های اقتصاد سیاسی بین المللی، مناقشات بین المللی و نظریه‌های مربوطه و سرانجام سیاست امنیتی مطرح میشود.

ما در آن شکی نداریم که آثار نویسندگان خود حاکی از کیفیت بالای کار آنها بوده و این رشته تحصیلی در تمامیت خود باعث غنای بیشتر ادبیات علمی در زمینه‌ی مذکور می‌گردد.

پروفسور دکتر وینفرید گلنر

پاساو - زوریخ

جون ۲۰۰۴

فهرست مطالب

۱ مبانی تئوریک و سیستماتیک

- ۱.۱ نظام فدرال، نظام کنفدرال
- ۱.۲ دلایل اصلی جهت تصدیق فدرالیسم – فدرالیسم و دموکراسی
- ۱.۳ اشکال فدرالیسم:
- ۱.۴ سوبسیدیاریتی (خوداتکائی)، همبستگی و رقابت

۲ نهادهای فدرالیسم

- ۲.۱ قوانین اساسی – سیاست مربوط به قانون اساسی
- ۲.۲ تقسیم اختیارات و سیاست در سطوح مختلف
- ۲.۳ مشارکت دولتهای عضو در قانونگذاری فدرال؛ مجالس ایالتی و مکانیزم حل اختلاف
- ۲.۴ اهمیت پارلمانهای ایالتی در فدرالیسم اجرایی
- ۲.۵ جایگاه شهرها در نظامهای فدرال

۳ نظام مالی در فدرالیسم

۴ اراده سیاسی در فدرالیسم

- ۴.۱ مکانیسمهای (ساز و کار) دموکراسی مستقیم
- ۴.۲ سیستمهای حکومتی و انتخاباتی
- ۴.۳ رقابت احزاب و تشکیل حکومت
- ۴.۴ زیست راه (Karriere) سیاسی

۵ فدرالیسم در معرض انتقاد

- ۵.۱ مشکلات فدرالیسم آلمان
- ۵.۲ کمیته مشترک دو مجلس برای رفرم نظام فدرالی
- ۵.۳ چشم انداز

۶ تمرکززدایی، گزینه‌ای برای فدرالیسم در اروپا؟

- ۶.۱ علل و عوامل تمرکززدایی
- ۶.۲ اشکال تمرکززدایی
- ۶.۳ فرآیند تمرکززدایی در اروپا
 - ۶.۳.۱ بریتانیای متحد
 - ۶.۳.۲ فرانسه
 - ۶.۳.۳ لهستان
 - ۶.۳.۴ جمهوری چک
- ۶.۴ نتیجه گیری

مدخلی بر موضوع

چگونه میتوان فدرالیسم را تدریس کرد و چه موضوعاتی میبایستی در این رابطه آموزانده شوند؟ این سوالات همواره برای کسانی که در آموزش علوم سیاسی اشتغال داشته و مشغول کاوش در امور نظامهای دولتی دمکرات هستند، مطرح بوده است. اولین قدم شامل آن خواهد بود که اصول فدرالیسم را درک کنیم. در قدم بعدی میتوان به این سوال پرداخت که آیا فدرالیسم در مقایسه با نظامهای دمکراتیک دیگر دارای ساختار سیاسی برتری میباشد. مهم ترین هدف کتابی را که در پیش روی دارید، تفهیم اصول و مبانی فدرالیسم بوده و همزمان به شرح مشکلات این سیستم نیز میپردازد. سعی بر آن شده که این موضوع از یک زاویه و دید مقایسه‌ی بررسی شود و مرکز این مقایسه را فدرالیسم آلمان تشکیل داده، به طوری که سایر نمونه‌ها به دور آن محور میچرخند. از میان اشکال مختلف فدرالیسم، مدل آلمان فقط یک نوع آن را تشکیل میدهد. چنانکه در مقایسات بین المللی و همچنین در بحثهای پیرامون فدرالیسم در آلمان به کرات نمایان گشته، مدل آلمانی یک سیستم فدرالی نه یک نوع ایده‌آل میباشد و نه تنها راه پیمودن برای رسیدن به هدف. اتفاقاً عکس این قضیه صادق میباشد چرا که دقیقاً به خاطر مشکلاتی که فدرالیسم آلمان در جوابگویی به برخی از مسایل دارد، بهتر آن است که با چشمانی باز به اطراف خود بنگریم و از تجربیات فدرالیسم در کشورهای دیگر نیز استفاده کنیم. هنگامیکه ما با تمام این توصیفات به شرح عمیق فدرالیسم آلمان میپردازیم، این نه به خاطر تأیید خود بوده بلکه از آن برای سهولت تفهیم انواع دیگر فدرالیسم از راه یک مقایسه‌ی ژرف استفاده میکنیم. هر جایی که یک مرزبندی با نمونه‌ی آلمانی فدرالیسم لازم و یا سودبخش باشد به نمونه‌ی کشورهای دیگر و تجربیات آنها اشاره شده است.

ترتیب و تقسیم‌بندی فصلهای این کتاب به گونه‌ی صورت گرفته که درک خواننده از مقوله‌ی مورد بحث با خواندن فصلهای بعدی عمیق تر میشود. در فصل اول مبانی تئوریک و سیستماتیک فدرالیسم مورد بررسی قرار میگیرند. در اینجا به رابطه دمکراسی و فدرالیسم اشاره شده و انواع موجود این نظام مقایسه میگردند. دو فصل بعدی به تشریح شیوه‌ها و خصوصیات سازماندهی اداری در فدرالیسم میپردازند. فصل دوم به سوالاتی در باره‌ی نقش قانون اساسی، تقسیم اختیارات و سطوح مختلف سیاسی پاسخ میدهد. فصل سوم با شرح مثالی در مورد قانون (اساسی) مالیاتی، سعی در بسط و تعمیق فصل دوم را دارد. اختیارات مالی و قدرت سیاسی سطوح مختلف در فدرالیسم از اهمیت ویژه‌ی برخوردار میباشند: رابطه میان دولت فدرال و دول عضو (دولتهای ایالات) و همچنین بین خود ایالات، شدیداً به این امر بستگی دارد که آنها چه رابطه‌ی مالی با همدیگر دارند و هر یک از آنها دارای کدام اختیارات در امور سیاست مالیاتی میباشند. بدلیل بغرنج بودن مبحث قانون اساسی مالیاتی، از پرداختن به آن در ابتدای این کتاب خودداری میشود. اما از آنجایی که به نظر ما حل یک سری از مشکلات نظامهای فدرالی در این مقوله نهفته است، در فصلهای بعدی ژرفتر به این امر میپردازیم. فصل چهارم به جریان و نحوه‌ی تصمیم گیری‌های سیاسی می‌پردازد. در اینجا به شرح آن پرداخته میشود که برای شهروندان چه امکاناتی جهت شرکت در امور یاد شده، چه در سطح دولت فدرال و چه در سطح ایالات، وجود دارد.

شیوه‌ی امور اداری از جمله انواع مختلف سیستمهای انتخاباتی، در این مورد نقش بازی میکنند. یک جنبه مهم دیگر قضیه این سوال است که از دید فعالین سیاسی، سطح ایالات در مقابل سطح فدرال از چه ارزشمندی برخوردار میباشد: آیا فعالین سیاسی (سیاستمداران، محققین، ...) تمایل بیشتری به تعلق به ایالات را از خود نشان میدهند یا سطح سیاسی دولت فدرال برای آنها مهمتر می‌باشد؟ نقش خاص نظام فدرالی حاکم چه میباشد؟ بعنوان مثال در میان سیاستمداران ایالتی در آلمان این گرایش محسوس است که آنها تغییر حیطه کار خود را از سطح ایالتی به سطح (مرکزی) فدرال بعنوان یک "ارتقا" میپندارند و این نشانگر ارزشمندی فزونی سطح فدرال از سطح ایالات در نزد آنها میباشد.

در فصل پنجم با اتکا به دانستی‌ها و گفته‌های فصل‌های پیشین به بحث و جدل حاکم جهت اصلاح و رفرم فدرالیسم در آلمان پرداخته و به سیر تکاملی این روند به همراه دیدگاه‌های موجود و راه‌های ممکن برای این اصلاحات اشاره می‌گردد.

بعد از گفتگو در مورد مشکلات فدرالیسم آلمان و نکات لازم برای اصلاح آن، در فصل ششم به سیر فرآیند تمرکززدایی در آن دسته از کشورهای اروپایی می‌پردازیم که سنتاً کشورهای متمرکز بوده‌اند. در اینجا به آن بخش از "تدریس فدرالیسم" برمی‌گردیم که در ابتدا عنوان شد و نقل از قانونمندی استنادی آنرا دارد و همانا سوالاتی مانند، "چرا کشورهایی که سنتاً دارای سیستمی متمرکز بودند به سوی تمرکززدایی گام برداشته‌اند؟ و یا اصولاً فرق میان دولتهای فدرالی و دول غیر متمرکز چه می‌باشد؟" مطرح شده و به آنها پاسخ داده می‌شود. هنگامیکه از تمرکززدایی در کشورهای متمرکز سخن می‌رود به جا خواهد بود که کارایی و همخوانی موازین دموکراسی با این پروسه سنجیده شود و به آن دقت کرد که فدرالیسم در آینده قادر به ایفای چه نقشی خواهد بود.

فدرالیسم مقوله‌یی نیست که بتوان آن را هر روز از نو اختراع کرد، به این جهت ما مخصوصاً در مواردی که مربوط به آلمان می‌باشند از اسناد و نوشته‌های موجود (نوشته شده چه از طرف خود و چه از طرف سایرین) استفاده کرده‌ایم. یک اثر مهم که در این نوشته از آن استفاده شده، کتاب "فدرالیسم در آلمان" نوشته‌ی Roland Sturm می‌باشد که از طرف مرکز تربیت سیاسی ایالت بایرن در سال ۲۰۰۳ منتشر شده است. جمع‌آوری آمار و ارقام این کتاب در ابتدای سال ۲۰۰۵ به پایان رسیده است.

فصل اول:

مبانی تئوریک و سیستماتیک فدرالیسم

خواندن این فصل برای تفهیم فصلهای بعدی ضروری می‌باشد. در رابطه با فدرالیسم برخی سوالهای بنیادی وجود دارند که در این قسمت به آنها پرداخته شده و توضیح داده میشوند. در این اثنا قبل از هر چیزی به وسعت و اشکال فدرالیسم در میان دو قطب دولت فدرال و کنفدراسیون اشاره می‌گردد، به دلایل و راه‌هایی که به تصدیق این سیستم صحنه می‌گذارند پرداخته شده و همچنین رابطه‌ی بین فدرالیسم و دمکراسی همراه با اشکال گوناگون آن، شرح داده میشود.

۱.۱ نظام فدرال، نظام کنفدرال

در نظامهای فدرالی، سازماندهی دولتی را میتوان به دو شیوه‌ی دولت فدرالی و کنفدراسیون تقسیم کرد. زمانی از کنفدراسیون سخن می‌گوئیم که چند دولت مستقل از طریق یک قرارداد بین المللی بهم پیوسته باشند. وجه مشترک چنین اتحادی (کنفدراسیون) سیاست خارجی و دفاعی مشترک در مقابل سایر کشورها می‌باشد. کشورهای شرکت کننده در کنفدراسیون استقلال خود را در امور داخلی حفظ کرده و رسماً دارای حق خروج از این کنفدراسیون می‌باشند.

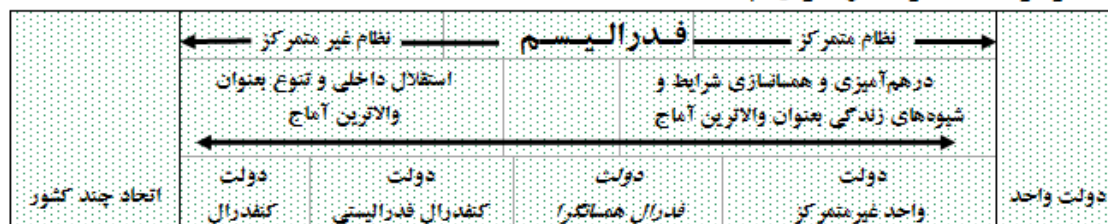
در تقابل با کنفدراسیون هنگامی که سخن از دولت فدرال به میان می‌آید منظور از گردهمایی و اتحاد دولتهای عضو (ایالات، مناطق) می‌باشد که همگی دارای یک قانون اساسی مشترک هستند.^۲ بر خلاف کنفدراسیون در مورد فدرالیسم گفته زیر صادق است که قانون فدرال در مقابل قانون ایالات اصلی بوده و بر آنها ارجحیت دارد. همزمان باید خاطرنشان ساخت که دولت فدرال نیز به نوبه خود میبایستی ملاحظه‌ی امور سیاست و قانونگذاری را در میان اعضای خود بکند. برای آنکه بتوان از یک دولت فدرال سخن گفت، باید شرایط خاصی برقرار باشند که البته برقراری این شرایط در عمل میتواند اشکال بسیار گوناگونی را به خود بگیرد، همچنانکه مثالهای زیر نمایانگر آن می‌باشند. کوچکترین مخرج مشترک و وجه اشتراک نظامهای فدرالی برقراری ویژگیهای زیر می‌باشد:

- تقسیم کشور به مناطق ارضی مختلف (ایالات)
- شرکت و مداخله ایالات مذکور در سیاست دولت فدرال
- استقلال مالی ایالات، تا بدینوسیله آنها هم قادر به انجام امور و وظایف خود بوده و هم جهت تصمیم گیریهای مختلف اقتدار خویش را حفظ کنند.

۱ این بخش بر پایه کتاب شتورم می‌باشد: ۲۰۰۱، صفحه ۲۹-۱۱

۲ در اینجا از اصطلاح دولت در مقابل کشور استفاده شده است. تفاوت این دو در معنای به کار برده شده در متن را میتوان چنین خلاصه کرد: کشور: قانون اساسی، سیاست خارجی و دفاعی مستقل. دولت (در چهارچوب سیستم فدرالی): قانون اساسی با رعایت و بر مبنای اصول قانون اساسی فدرال (بدون مغایرت با آن)، عدم وجود سیاست دفاعی مستقل، سیاست خارجی میتواند تا جایی که با قانون اساسی مغایرت نداشته باشد به شیوه‌ی خود کفا به اجرا درآید. م.

نمودار ۱: اهداف و اشکال فدرالیسم



۱-۲ دلایل اصلی جهت تصدیق فدرالیسم - فدرالیسم و دموکراسی

۶. تخصیص مختلف برای دول فدرال وجود دارند که در ترکیبهای گوناگون برای تمام نظامهای فدرالی صدق میکنند و عبارتند از دلایلی در زمینه‌های: اتیک (اخلاق)، دموکراسی، جغرافیا، تاریخ، اقتصاد و اخلاق اجتماعی.

از زاویه‌ی اتیک، فدرالیسم شامل اصل سوبسیدیاریتی (Subsidiarity) میباشد. این اصل که معنای لغوی آن کمک کردن بوده و ریشه لاتین دارد (subsidium ferre) به حیطه درس اجتماعی در مکتب کاتولیسم برمیگردد. هسته این مکتب را "بر عهده گرفتن مسئولیت خود" تشکیل داده و در کنار ارزش رشد و تکامل فردی تکیه بر این نکته دارد که تا حد امکان، مسئولیتها میبایستی برعهده‌ی نهادهای کوچکتر اجتماعی (در مقابل دولت) باشند. در عمل، مفهوم اصل سوبسیدیاریتی آن میباشد که یک نهاد برتر سیاسی-اجتماعی تنها زمانی مسئولیت و وظیفه خاصی را برعهده میگیرد که نهاد زیردست آن به اذعان خود توانائی انجام آن کار را نداشته باشد. در بسط این اصل برای فدرالیسم، این نتیجه گرفته میشود که دولت فدرال تنها زمانی مسئول رسیدگی به امور خاصی میگردد که نهادهای پائین تر یا به عبارت دیگر ایالتها از عهده انجام این امور بر نیابند و در نتیجه با برعهده گرفتن این وظایف از طرف دولت فدرال موافقت کنند.

اصل سوبسیدیاریتی در ماده ۳۰ قانون اساسی و در اتحادیه اروپا

در ماده ۳۰ قانون اساسی آمده است که: "رسیدگی به امور دولتی و اجرای وظایف آن بر عهده ایالات میباشد، مگر در مواردی که در قانون اساسی غیر از آن بیان شده باشد". ماده‌ی فوق اشاره دارد به حالتهایی استثنائی که به ضرر قوه‌ی تصمیم گیری در سطح ایالات است و بر اهمیت این مسئله تأکید دارد که کدام سطح دولتی تصمیم گیرنده‌ی آن میباشد، آیا نهاد زیرین از عهده‌ی مسئولیت و وظیفه خاصی برمی آید یا خیر؟ در آلمان دخالت در اختیارات ایالات، مستلزم موافقت ایالات در شورای ایالات (یا مجلس دوم) شورای فدرال ایالتها میباشد. البته باید به این نکته اشاره کرد که ماده ۳۰ در سیاست روزمره، ماده‌ی "قوی"ی از کار در نیامد. این ماده از عهده آن بر نیامد که از کمتر شدن قدرت ایالات به مرور زمان جلوگیری کند. مراجع قانونگذاری و در این مورد خاص، مرجع قانونگذاری در سطح قانون اساسی (تغییر قانون اساسی) یعنی دو مجلس آلمان، به مرور زمان اختیارات روزافزونی را از سطح ایالات به سطح دولت فدرال منتقل کرده‌اند. در تاریخ آلمان فدرال اصل همبستگی (سولیداریتی) از نفوذ و تأثیرگذاری بیشتری برخوردار بوده تا اصل سوبسیدیاریتی. سطح اختیارات ایالات متوجه تنزل دیگری نیز بوده است چرا که بخش دیگری از این اختیارات نیز ابتدا به جامعه- و سپس به اتحادیه- اروپا منتقل گشته است.^۳

^۳ مراجعه شود به بخش ۱.۴ و فصلهای ۲، ۳ و ۵

البته نا گفته نماند که در این اثنا اصل سوبسید یاریتی در اتحادیه اروپا نیز جای خود را باز کرده است. از سال ۱۹۹۲ به این سو رابطه میان کشورهای عضو، اتحادیه اروپا و سطح (ارگان) تصمیم‌گیری این اتحادیه در بروکسل بر مبنای این اصل تنظیم میشود (ماده ۵ قرارداد بنیانگذاری جامعه اروپا (ماده ۳ سابق)). در این ماده گفته شده است: "در مواردی که صرفاً به محدوده تحت نظارت این اتحادیه مربوط نمیشوند"، اتحادیه بر حسب رعایت اصل سوبسید یاریتی تنها زمانی دست به عمل خواهد زد که کشورهای عضو مربوطه از عهده‌ی اهداف تعیین شده یا تماماً یا بخشاً بر نیابند و بنابراین به علت وسعت و گستردگی و یا تاثیر این اهداف، اتحادیه به صورت بهتری از انجام این امور برمی‌آید". مداخله کمیسیون اتحادیه اروپا بر حسب استناد به ماده فوق به کرات با اعتراض کشورهای عضو و همچنین ایالات عضو این کشورها (تا جایی که آنها به شیوه فدرالی اداره شوند)، منجمله ایالات آلمان، روبرو شده است. تعیین این موضوع که چه زمانی پرداختن به یک هدف سیاسی (یا هر امر مشخصی) بدلیل وسعت و بزرگی آن هدف، از طرف کدام نهاد (اتحادیه اروپا یا کشورهای عضو) بهتر بوده و به نتیجه مطلوب میانجامد، همواره باعث کشمکش بوده چرا که در عمل این مسئله در درجه اول از طرف نهاد سیاسی بالاتر تصمیم‌گیری میشود. این بیانگر آن مهم میباشد که در اجتماعات فدرالی اصل سوبسید یاریتی هنگامی به نحو احسن رعایت میشود که در هر تصمیم‌گیری، نهاد زیرین همیشه دارای حق وتو باشد. این حق وتو میبایستی شامل مواردی گردد که در آن صحبت از انتقال اختیارات نهاد زیرین به دولت فدرال است. این حق وتو در اساسنامه اتحادیه اروپا از طریق "پروتوکل سوبسید یاریتی" بدینگونه تبلور پیدا میکند که: پارلمانهای کشورهای عضو اتحادیه پس از امضا و اجرای قرارداد مذکور دارای این حق خواهند بود که با کمک دولتهای خویش در موارد اعتراض آنها (هنگامیکه کمیسیون اروپا به نظر اعضای این اتحادیه از محدوده اختیارات خود فراتر رفته باشد) از دادگاه اروپا شکایت بعمل آورند (که مرجع رسیدگی به اینگونه اختلافات میباشد). کمیسیون میبایستی به نوبه خود پیشنهادات ارائه شده را جهت طرح قانون یا قوانین جدید با در نظر گرفتن اصل سوبسید یاریتی و همخوانی نسبی با حقوق اعضای خود عنوان کند. تعیین این قضیه که رسیدگی به یک هدف مشخص اتحادیه، آیا در سطح خود اتحادیه و یا در سطح اعضای آن بهتر امکان پذیر خواهد بود، باید بر مبنای معیارهای کیفی (و همچنین تا جای ممکن کمی) صورت پذیرد.^۴

اینکه آیا تثبیت و تحکیم اصل سوبسید یاریتی در اساسنامه‌ی اتحادیه اروپا از سرعت انتقال قدرت و حق تصمیم‌گیری، از طرف اعضا به سطح اتحادیه کاسته و این عمل را دشوار خواهد ساخت، زمانی مشخص خواهد شد که این اساسنامه از طرف هر ۲۵ کشور عضو به رسمیت شناخته شده و به مرحله اجرا گذاشته شود.

به هر ترتیب، اصل سوبسید یاریتی به شیوه‌ی کنونی خود تأثیر آنچنان عمیقی بر نمونه‌ی آلمانی آن نداشته است.

همچنین اجبارات جغرافیایی یعنی بزرگی و یا ساختار یک کشور میتواند دلایل قانع کننده‌ی جهت برپایی نظام فدرالی باشند. این مسئله قبل از هر چیزی در مورد کشورهایی با وسعتی بزرگ چون، ایالات متحده، کانادا و استرالیا صادق میباشد چرا که در آنجا نه تنها به دلایل تکنیکی (عملی) بلکه همچنین به دلایل مربوط به دموکراسی، ادارات غیر متمرکز (نزدیک به همه‌ی بخشها) لازم و ضروری میباشد.^۵ از دیدگاه تاریخی، فدرالیسم به ملت سازی و تشکیل آن برمیگردد. این قضیه هم میتواند شامل روند گذار از کنفدراسیون به یک دولت فدرالی باشد و هم شامل اتحاد کشورهای سابقاً مستقل. همچنین گسترش وسعت یک کشور از طریق اتصال مناطق جدید، بخشی از این امر به حساب می‌آید. مثالهای بارز این نمونه، کشورهای سوئیس، ایالات متحده و کانادا میباشد.

۴ ماده ۲۵۹-III، قرارداد قانون اساسی برای اروپا، همچنین پروتوکل بکارگیری اصول و مفاد سوبسید یاریتی و حد نصاب آن، منتشره از جانب اتحادیه اروپا، C۳۱۰، ۱۶.۱۲.۲۰۰۴، صفحه ۲۰۷.

۵ نمونه‌هایی برای این استدلال را میتوان در MADISON/HAMILTON/JAY ۱۹۸۷ {۱۷۸۸} یافت.

چنانکه در بالا اشاره شد، جهت تصدیق فدرالیسم دلایل اقتصادی نیز می‌توانند مطرح باشند. فرضیه زیر تائیدی بر این امر می‌باشد: "زیربناهای تصمیم‌گیری سیاسی" منطقه‌یی (اشاره به ادارات دولتی مستقل یعنی همان ایالات یک دولت فدرال می‌باشد م.) بهتر می‌توانند جوابگوی رشد و تکامل اقتصادی منطقه باشند. این "زیربناهای تصمیم‌گیری" همانا اجزای یک دولت فدرال هستند.

یک دلیل بسیار مهم دیگر مبتنی بر مردمی بودن سیستم فدرالی، توانایی بالقوه (پتانسیل) آن در حل تنش‌جات میان ملیتهای مختلف و یا گروه‌های اجتماعی گوناگون می‌باشد. تحت سیطره‌ی استقرار ایالات، ملیتها و یا گروه‌های اجتماعی مختلف قادر به کسب خودمختاری می‌باشند. برای مثال میتوان نمونه‌ی بلژیک و سوئیس را نام برد. هدف از تبدیل بلژیک به یک کشور فدرالی در سال ۱۹۹۴ حل اختلافات میان دو ملیت والون و فلام بود.^۶ البته وجود یک سیستم فدرالی به تنهایی یک تضمین حتمی برای حل اختلافات میان ملیتهای گوناگون نمی‌باشد: بدون یک توافق بروی عملکردهای سیاسی و ارزشهای جامعه، این مدل جوابگو نخواهد بود چنانکه از هم گسیختن چکسلواکی سابق (۱۹۸۹ - ۱۹۹۲) بر این موضوع تأکید دارد.^۷ فدرالیسم به عنوان یک مکانیزم (ساز و کار) تشنج زدایی در بوسنیا - هرزگوینا^۸ به اجرا درآمده و همچنین برای عراق مورد بحث قرار گرفته است.

از زاویه‌ی مربوط به دموکراسی میتوان به این امر اشاره کرد که وجود سیستم فدرالی علاوه بر تقسیم 'افقی' قدرت میان سه قوه مقننه، اجراییه و قضائیه، همچنین یک تقسیم عمودی را نیز میان دولت فدرال و اعضای آن (ایالات) به وی می‌افزاید. این معنی دیگری جز تقسیم وظایف و مسئولیتهای دولت و سیستم کنترلی او در سطوح مختلف نداشته و اینکه در مقابل دولت فدرال یک وزنه سیاسی دیگری بوجود آمده که همانا دول عضو می‌باشند. دولتهای عضو (ایالات) دارای قوانین، مقررات و سیستم قضائی خود می‌باشند. به مرحله اجرا درآوردن شرح فوق میتواند، عملاً در مکانهای مختلف، درجات گوناگونی را به خود گرفته و در کشورهای متفاوت سطحی تر و یا عمقی تر باشد. در آلمان فدرال در قانون اساسی این کشور ذکر شده است که (بخش ۸)، به اجرا درآوردن قانون (یعنی وظایف قوه اجراییه) در اکثر موارد بر عهده ایالات می‌باشد. فقط موارد کمی وجود دارند که اجرای این وظایف بر عهده‌ی دولت فدرال و دستگاه اداری او قرار می‌گیرند. این امر خود به تنهایی باعث جابجائی و انتقال عمودی قدرت و تقسیم آن در ساختارهای فدرالی میشود. شرکت ایالات در وضع قوانین دولت فدرال، همچنین قانون گذاری مشترک دولت فدرال و ایالات در امور و وظایف مشترک (ماده ۹۱ الف) و در چهارچوب دولت فدرال (ماده ۷۵)، منجر به سمتگیری بیشترسوی تقسیم عمودی قدرت و اختیارات میشود. کمیسیونهای دو مجلس آلمان که جهت مدرنیزه کردن (رفرم) نظام دولتی تشکیل شده‌اند تا بحال پیشنهادات فراوانی را جهت اصلاح و بازسازی مطرح کرده‌اند که بدلیل عدم موفقیت این کمیسیون در کار خود، تا کنون بدون نتیجه مانده‌اند.

دلیل دیگری از دید فوق (امور مربوط به دموکراسی) در تأیید فدرالیسم این مهم می‌باشد که این سیستم، امکانات بیشتری را برای مشارکت مردم در امور سیاسی می‌گشاید. بعنوان مثال این امر میتواند از طریق انتخابات برای پارلمانهای ایالتی و یا اجرای مستقیم دموکراسی مانند همه پرسی مستقیم در سطح ایالات، اجرا گردد. همزمان امر فوق این فرضیه را دربرمیگیرد که فدرالیسم به خودی خود و به طور اتوماتیک منجر به دموکراسی بیشتر میشود.

بحث و گفتگو پیرامون این فرضیه به این سوال پایه‌یی منتهی میشود که آیا فدرالیسم یک نظام اجتماعی استوار بر اصول دموکراسی می‌باشد یا اینکه فدرالیسم در قالب یک سیستم سیاسی شبه دموکرات و یا حتی دیکتاتوری هم امکان پذیر بوده و با آن سازگار است. در بحث علمی پیرامون این مسئله این نظریه نیز طرفدارانی دارد که: فدرالیسم دست کم در تئوری بدون وجود دموکراسی امکان پذیر است^۹: "تنوع در

۶ جهت مقایسه نمونه بلژیکی مراجعه شود به BERG/GRASS ۲۰۰۳.

۷ مراجعه شود به SKALNIK LEFF، ۱۹۹۹: صفحه ۲۲۷

۸ جهت مقایسه مراجعه شود به GRAF VITZTHUM/MACK، ۲۰۰۳

۹ SAUNDERS، ۱۹۹۹: صفحه ۶۲

سازماندهی در یک ساختار دولتی خود به تنهایی فدرالیسم می‌باشد.^{۱۰} البته در این رابطه باید پرسید که آیا بهتر و دقیق تر نیست تا این شیوه از "فدرالیسم" را یک سیستم اداری غیرمتمرکز نامید؟.

این جریان در نمونه‌ی تاریخی اتحاد جماهیر شوروی مبرز بود. طبق قانون اساسی، این کشور (بر روی کاغذ) به شیوه‌ی یک سیستم فدرالی بنیان نهاده شده بود، همچنانکه نام آن "اتحاد جماهیر" حاکی از این قضیه می‌باشد. هر کدام از آن جمهوریها حتی حق خروج از این "اتحاد" را داشتند (اسماً). اما واقعیت سیاسی موجود چیز دیگری بود. اولاً رهبری کمونیستی بر آن عقیده بود که "مسئله ملی" حل شده است، بطوریکه به رسمیت شناختن "استقلال" این جمهوریها جهت حل مسائل ملی، ضرورتی ندارد. دوماً، حزب کمونیست طبق درکی که از خود به عنوان یک "پیشرو" داشت، انحصار قدرت را در دست داشت به طوریکه هیچگونه امکانی برای اتکا به خود و تکامل و تصمیم گیری در امور سیاسی در سطح جمهوریها و مناطق زیرین داده نمیشد. به این طریق اتحاد شوروی نه شروط لازم جهت دموکراسی را به اجرا در می آورد و نه شروط تمرکززدایی را. نتیجه حاصل آنکه اتحاد جماهیر شوروی در بهترین حالت خود، فقط در ظاهر دارای یک سیستم فدرالی بود.^{۱۱}

برخی از محققین سیاسی رابطه میان فدرالیسم و دموکراسی را از یک زاویه‌ی دیگر بررسی میکنند. آنها به رابطه بین وسعت یک منطقه و امکانات شرکت مردم در امور (که بیانگر حد دموکراسی می‌باشد) می‌پردازند و مایلند از این طریق به "کیفیت" دموکراسی پی برند. در میان آنان این نظریه رواج دارد که "واحدهای" کوچکتر به صرف اندازه‌ی خود، از مناطق بزرگتر دموکرات تر نبوده و به این جهت تقسیم یک کشور به مناطق کوچکتر بالاجبار دموکراسی بیشتری را به همراه نخواهد آورد.^{۱۲}

مسئله تعیین کننده آن است که صرف نظر از قضیه بحث برانگیز سنجش "کیفیت" دموکراسی، شرط اولیه و پایه‌ی فدرالیسم، وجود یک نظام دولتی مبتنی بر دموکراسی می‌باشد. در کشورهایی که در آنها دیکتاتوری حاکم است امکان آن وجود ندارد که به شیوه‌های کارکرد فدرالیسم که همانا بالا بردن بازدهی کیفی و داوری و وساطت در اختلافات و همچنین تشویق شرکت مردم در امور تصمیم گیری می‌باشد، جامه عمل پوشاند.

۳-۱ اشکال فدرالیسم

در رابطه با طرح دلایل اصلی جهت تصدیق فدرالیسم این قضیه واضح گردید که پیاده کردن آن در عمل در کشورهای مختلف اشکال گوناگونی را به خود میگیرد که این اشکال براساس و به ازای شرایط خاص هر کشوری متفاوت می‌باشند.

برقراری هر نظام فدرالی بستگی دارد به شرایط موجود تاریخی (اصطلاح تخصصی آن "تابعیت راه" می‌باشد) و احتیاجات خاص آن جامعه که فدرالیسم در آن به عنوان نظام حاکم برگزیده شده است. به طور خلاصه میتوان میان دو نقطه بدو یا شیوه‌ی آغاز تمیز داد: توجه به نقاط اختلاف اجتماعی و توجه به نقاط تطابق (اتحاد) اجتماعی.^{۱۳}

تشخیص و تفکیک به کمک فدرالیسم هنگامی ضرورت دارد که در یک جامعه نیروهای قوی "گریز از مرکز" وجود داشته باشند (که تمایل به دفع یکدیگر را دارند) و لازم به نگهداری (همزیستی) آنها در کنار یکدیگر باشد.

بعنوان مثال میتوان از مشکلات جوامع زبانی و فرهنگی بلژیک و کانادا نام برد. همچنین میتوان از نمونه‌ی فدرالیسم در سوئیس سخن گفت که تلاش در نگهداری (انتگراسیون) گروههای مختلف زبانی و مذهبی را در کنار هم دارد (همزیستی) که تمایل به دفع یکدیگر را دارند. در

۱۰ KAHN, ۲۰۰۲, MOMMSEN, ۱۹۹۹۱۰ : صفحه ۲۲۸

۱۱ BENZ, ۲۰۰۳۱۱ : صفحه ۷

۱۲ مراجعه شود به EBD : صفحه ۱۴ و همچنین شکل ۱

چنین مواردی میبایست به ایالات مربوطه تا جای ممکن امکان آن را داد که خود را بر اساس خواستها و نیازهای خود "تکامل" بخشند. از طرف دیگر هنگامی از فدرالیسم اتحادی صحبت میکنیم که اصل فدرالیسم در خدمت تقسیم قدرت میان دولت فدرال و اعضای آن باشد. در چنین حالتی جامعه نسبتاً یکدست میباشد یعنی بر خلاف مثال فوق اختلاف چندانی میان مناطق مختلف چه از لحاظ زبانی و چه از لحاظ مذهبی و جهانی و غیره وجود ندارد. یک مثال خیلی بارز برای این نوع فدرالیسم، کشور آلمان قبل از اتحاد مجدد غرب و شرق آن میباشد. البته نمونه‌های یاد شده تنها نکات تمایز میان اشکال متفاوت نظامهای فدرالی نمیشاند. یک نقطه تمایز دیگر میتواند چگونگی تقسیم قدرت میان سطوح مختلف سیاسی باشد. آیا تمام اعضای دولت فدرال (ایالات) دارای حقوق یکسان و امکان تصمیم‌گیری مشابه میباشند یا خیر؟ در صورتیکه همه‌ی اعضا دارای حقوق یکسان و متساوی باشند، این نوع را فدرالیسم "متقارن" مینامیم در غیر این صورت نامتقارن.

یک نمونه برای حالت دوم، اسپانیا میباشد که بین اختیارات نواحی مختلف آن کشور تفاوت‌های فراوانی وجود دارد. مناطق باسک، کاتالونی و گالیسیا (که جزو مناطق تاریخی هستند) دارای اختیارات و حقوق فراوانتری نسبت به سایر مناطق (ایالات) میباشند. در آنجا سعی شده است که به این شیوه نیازهای متفاوت ایالات مختلف را پاسخگو شد، چرا که هر کدام از آنها دارای تمایلات گوناگونی در جهت احقاق حقوق خود میباشند. به این طریق سعی شده است که امکان بقای این ایالات که خواهان استقلال هستند، در چهارچوب اسپانیای کنونی میسر گردد. چنانکه مروری بر وضعیت کنونی نشان میدهد، موفقیت این سیاست نسبی بوده است: حکومت ایالت باسک طرحی رابه نام "ادغام آزاد دولت" ارائه داده است که بر مبنای آن ایالت نامبرده حق آن را خواهد داشت که جهت کسب حق تعیین سرنوشت، انتخاباتی را به مرحله اجرا در آورده و از این طریق در صورت منطبق بودن با خواست اکثریت، استقلال کسب کند.^{۱۳} همچنین حرکت به سوی "تقارن" و حقوق متساوی برای تمام ایالات، در دستور روز سیاست اسپانیا قرار دارد.^{۱۴}

اصطلاح فدرالیسم "نامتقارن" نه تنها دربرگیرنده‌ی اختیارات گوناگون برای اعضا میباشد بلکه همچنین میتواند شامل معیارها و استانداردهای گوناگونی بین اعضای مختلف نیز گردد که آن هم به نوبه‌ی خود میتواند باعث اختلافات فاحشی در سطوح فرهنگ سیاسی و اقتصاد اجتماعی میان اعضای (ایالات) مختلف شود. برای اولین بار چارلز الف تارلتون به نقد و بررسی این نظریه پرداخت.^{۱۵}

در آلمان فدرال پس از وحدت مجدد، این روند مشاهده میشود. اما این موضوع برخلاف اسپانیا و کانادا در چهره‌ی نهادهای سیاسی این کشور بدون تاثیر مانده است. اما بالعکس چنانکه نشستهای مرتب نخست وزیران ایالت‌های شرقی (که هر چند وقت یکبار صورت می‌پذیرد) نشان میدهد این "عدم تقارن" در روند تصمیم‌گیری سیاسی بدون تاثیر نبوده است.

تفاوت‌های نظامهای فدرالی علاوه بر چگونگی اختیارات اعضا، میتوانند از حیث چگونگی تنظیم روابط و سازماندهی میان‌دولتی، بین دولت‌های فدرال و ایالتی نیز تمیز داده شوند. بسته به اینکه کدام نوع سازماندهی حاکم باشد، صحبت از فدرالیسم "موازی" یا "ادغامی" خواهد بود. دو فرم ایده‌ال برای اشکال مذکور، فدرالیسم "دوگانه" از سویی و از سوی دیگر، فدرالیسم "تعاونی" نام دارند. فدرالیسم دوگانه در وجود نهادهای دولتی به صورت موازی در هر دو سطح فدرال و ایالتی و همچنین تقسیم و تفکیک مشخص وظایف و اختیارات بین این دو تبلور میابد. این بدان معناست که هر یک از طرفین وظایف مشخصی را بر عهده دارند و بدون دخالت طرف دیگر مسئول به انجام رساندن آن وظایف میباشند. یک کشور خاص با سیستمی فدرالی، در عمل زمانی به سوی شکل دوگانه این نظام سمت میگیرد که تکامل گوناگون و متفاوت سیاسی و اجتماعی در تمام مناطق ارجحیت داشته باشند (دهر این کشورها هدف یکسان سازی مناطق نمیشاند). بدینگونه میتوان

۱۳. NZZ، ۲۷.۱۰.۲۰۰۳، صفحه ۱۰

۱۴. AGRANOFF، ۱۹۹۹، صفحه ۱۰۸

TRALTON، ۱۹۶۵، ۱۵

گفت، فدرالیسم دوگانه در زمینه‌های بسیاری بر اصول چندگانگی و رقابت استوار است، چنانکه این امر در نمونه‌های سوئیس و ایالات متحده دیده می‌شود.^{۱۶}

فدرالیسم "تعاونی" دارای اهداف دیگری بوده و به این سبب اشکال دیگری را به خود می‌گیرد. هدف اصلی در اینجا اشتراک و همکاری بین دولت فدرال و ایالات می‌باشد. زیربنای این شکل از فدرالیسم را نه (تاکید بر) یک تمایز تاریخی یا سیاسی، بلکه افزایش کارایی دولت از طریق مشاورت و مذاکره تشکیل می‌دهد. این نوع همکاری و اشتراک می‌تواند در رابطه بین اعضا (ایالات) آشکار شود و یا خود را از طریق شرکت اعضا در قانونگذاری دولت فدرال نمایان سازد. آلمان فدرال نمونه‌ی برای این نوع فدرالیسم تعاونی می‌باشد. البته در اینجا باید اشاره کرد که در آلمان نظام حاکم به شیوه‌ی روزافزونی به سمت درهمتنیدگی‌های سیاسی گام برداشته است. اصطلاح درهمتنیدگی سیاسی تا جایی از اصطلاح تعاونی فراتر می‌رود که هم اکنون به طرز سیستماتیک، با درج آن در قانون اساسی، مسئولیت مشترک طرفین در امور درآمد دولتی (سیاست مالیاتی) و وظایف آنها کتباً و از پیش تعیین شده، بیان شده‌اند. این موضوع نیز به نوبه خود مستلزم یک روند تصمیمگیری مشترک بوده که به دلیل شرکت طرفهای متکثر با خواستهای متفاوت، دارای بازدهی مناسبی نمی‌باشد. اصطلاح فوق به طرز چشمگیری از سوی فریتس و. شارپف تعریف شده است. وی همچنین معتقد بود که این درهمتنیدگی سیاسی غیر قابل رفرم می‌باشد: او آن را (به سبب مشکلات همراه) "دام درهمتنیدگی سیاست" مینامید. غیر قابل رفرم بودن این درهمتنیدگی ناشی از خواستها و نیازهای قوه‌های مجریه در هر دو سطح فدرال و ایالتی می‌باشد که از سویی از این درهمتنیدگی - سیاست سود می‌برند و از سوی دیگر خود میبایستی نقش اساسی را در واقف آمدن بر آن (جهت پیشبرد امور) ایفا نمایند.^{۱۷}

از فدرالیسم تعاونی به فدرالیسم درهمتنیده - سیاست: تکامل فدرالیسم در آلمان

در تاریخ آلمان فدرال میتوان سه نقطه‌ی عطف را در مورد فدرالیسم این کشور تمیز داد: فدرالیسم تعاونی، درهمتنیدگی - سیاست و فدرالیسم رقابتی.

قانون اساسی آلمان هرگز تفکیک (ایده‌ال) شفاف و دقیق وظایف را میان دو سطح فدرال و ایالتی مورد سرمشق قرار نداده و هدف اصلی را مهیاسازی تکامل جداگانه‌ی اجتماعی - سیاسی ایالات ندانسته است. فقدان ادارات تماماً مستقل و کاملاً مجهز در تمام سطوح دولتی دلیلی بر تأیید این امر می‌باشد. همچنین ساختار مجلس دوم (شورای ایالات) که به ایالات امکان شرکت در قانونگذاری فدرال را میدهد نیز تأیید دیگری بر امر فوق می‌باشد. در آلمان غربی سال ۱۹۴۹ عملاً امکانی وجود نداشت تا به وضعیت و تکامل ناشی از هویت تاریخی مناطق پرداخته و به این مسئله توجه نشده است (به استثنای ایالات بایرن و هانزه). بیان یک تفکیک دقیق و شفاف (استقلال عمل) از دول فدرال و ایالتی در قانون اساسی این کشور توسط بنیانگذاران آن، با توجه به تجربه تلخ قانون اساسی جمهوری وایمار (قبل از ظهور نازیها) دشوارتر از حد امکان بود. بجای آن در قانون اساسی، اشتراک و همکاری بین حکومت‌های فدرال و ایالتی جایگاه خاصی را به خود اختصاص داده است.

این موضوع همچنین هسته اصلی دو قانون اساسی سالهای ۱۸۷۱ و ۱۹۱۹ را تشکیل داده و از این رو از لحاظ سیاسی بسیار بحث برانگیز نبود. منفی جلوه دادن استقلال عمل مطلق مناطق به عنوان "particularism" (جزئی نگری) که نمونه‌ی بارز خود را در ملاکین و مناطق

STURM, ۲۰۰۱, ۱۶ صفحه ۳۶

۱۷ مراجعه شود به SCHARPF, ۱۹۸۸, ۷۲; SCHARPF/REISSERT/SCHNABEL, ۱۹۷۶

تحت نفوذشان می یافت، خیلی زود یعنی در قرن نوزدهم از سوی نیروهای رفرم گرا در آلمان آغاز شد. آنها تا آن درجه خواهان اشتراک و همکاری بودند که در عمل ثمربخش باشد. اینکه بدین طریق قوه تصمیمگیری کارا و حیطة اختیارات (منجمله اختیارات مالی) بطور عمده‌یی از سوی مناطق و ایالات به دولت مرکزی منتقل خواهد شد، موجب نگرانی سیاسی طرفداران ایده اتحاد آلمان را بر نیانگیخته بود. نقش شکل دهنده و تعیین کننده دولت فدرال در این نظام، نوعی از استقلال عمل برای ایالات بود و این استقلال عمل میبایستی همواره کارایی خود را چون سنگ محکی جهت بازدهی مثبت در کار طرفین به اثبات می‌رساند. ایده فوق بعنوان فدرالیسم تعاونی در قانون اساسی احیا شد. یکی از محتویات آن تعهد در مقابل اتحاد و یکپارچگی از سوی طرفین بوده و شامل آن میشود که هم دولت فدرال و هم ایالات میبایستی به طریزی با یکدیگر همکاری کرده و اشتراک عمل متفاهم داشته باشند که این همیاری به‌سوی شکوفایی فدرالیسم برگزیده گام بردارد. این اصل زیربنایی از طریق تقسیم وظایف پیشبینی شده در نظام فدرالیستی که به تکامل شیوه‌های تعاونی کمک میکند، در قانون اساسی تثبیت میشود.

ضمناً باید یادآوری کرد که ایالات، دارای مسئولیتهای فراوانی در دستگاه اداری دولتی بوده و از طریق پارلمان دوم در امور پارلمان سراسری شراکت داشته و در قانونگذاری کشور نیز همکاری میکنند. بعلاوه قابل ذکر است که طبق ماده ۷۲ قانون اساسی، یک حالت قانونگذاری رقابتی نیز در بخش خاصی پیشبینی شده که بر اساس آن: ایالات تا زمانی دارای اختیارات قانونگذاری در این بخش رقابتی میباشند که دولت فدرال با موافقت ایالات از اختیارات خود جهت قانونگذاری در این بخش، طبق قانون، صرف نظر کند. قانونگذاری سطح فدرال به مرور زمان از آن قسمت از قانون که شامل بخش رقابتی میباشد استفاده کامل را کرده و کمتر مواردی باقی مانده‌اند که مورد استفاده قرار نگرفته باشند.

کاملاً محسوس است که طی هر چه بیشتر شدن حوزه اختیارات دولت فدرال به مرور زمان، در مدل آلمانی فدرالیسم، نظریه اتحاد و یکپارچگی پیرامون دولت فدرال بطور جدی از سوی (طرفداران فدرالیسم و) دلایل موجود برای حفظ و تکامل تنوع و چندگانگی ایالات، زیر سوال نرفته است (چنانکه این موضوع در قرن نوزدهم نیز مشاهده میشود). "حفظ اتحاد و یگانگی در زمینه‌های قانون و اقتصاد" و "ممکن ساختن بهره‌وری از استانداردهای یکسان زندگی برای همه اتباع" (طبق ماده ۷۲ قانون اساسی در سال ۱۹۹۴) که پیش شرط یک قانون سراسری فدرال میباشد، همواره مورد استدلال قرار گرفته تا از این طریق یکسانی رو به فزونی در این فدرالیسم توجیه شود. در ملاء عام گفت‌وگو و کشمکش پیرامون بسط نفوذ طرفداران این دیدگاه صورت نپذیرفت. فدرالیسم آلمان بزودی پس از بنیان گذاشتنش، از سوی برخی از محققین منجمله کنراد هسه، در سال ۱۹۶۲ بعنوان "دولت فدرال یکپارچه" معرفی شد.^{۱۸} وی تا جایی پیش رفته و مدعی شد که شکلی را که دولت فدرال به خود گرفته در روح فدرالیسم نمیگنجد و دیگر انطباقی با آن ندارد.^{۱۹} ایالات از همان ابتدا از طریق مجلس دوم در امر قانونگذاری، که باعث تحکیم روابط آنها با دولت فدرال میباشد، شرکت داشتند. بدینوسیله جنبه تعاونی و همکاری این فدرالیسم کماکان رو به فزونی است. البته این امر به قیمت آن تمام شد که پارلمانهای ایالتی انحصار خود را در انجام وظایف خویش از دست دادند و به ازای آن حکومت‌های ایالتی از طریق مجلس دوم روز به روز بیشتر در سیاستگذاری دولت فدرال شرکت (دخالت) می‌ورزند. بدینگونه در این پروسه تقویت و بسط اختیارات در سطح فدرال و به ضرر ایالات، دولتهای ایالتی نیز از زمره برندگان این جریان محسوب میشوند (برای درک بهتر موضوع میبایستی به فرق میان دولت ایالتی به مثابه قوه اجرائیه در سطح ایالت و مجلس ایالتی بعنوان قوه مقننه در همان سطح واقف بود. اعضای شورای ایالات را نه نمایندگان مجالس ایالتی که نمایندگان دولتهای ایالتی - اکثرأ نخست‌وزیران ایالتی - تشکیل میدهند). شرکت آنها در سیاست فدرال از طریق مجلس دوم فزون گشت (فدرالیسم مشارکتی). آنها از قدرت خود در مذاکره‌های بین دو سطح اجرائیه استفاده کردند (فدرالیسم اجرائی). همچنین دولتهای ایالات در امور قانونگذاری تمام ادارات دولتی، بدلیل مرجع بودن

برای این ادارات، خواهان شرکت در تصمیم‌گیری بوده و با حق وتوی خود در مجلس دوم، دولت فدرال را تهدید میکنند، حتی اگر این ادارات در سطح دولت فدرال بوده و از این جهت ربطی به ایالات نداشته باشند.

دولتهای ایالات نه تنها مشغول هماهنگ‌سازی بین یکدیگر و بین خود و دولت فدرال در امر قانونگذاری در سطح فدرال بوده، بلکه این فدرالیسم تعاونی به آنجا ختم نشده و شامل "خود هماهنگ‌سازی" در سطح ایالت هم میشود. بعنوان مثال میتوان از نشستهای نخست وزیران و یا وزرای دارایی نام برد. این را "سطح سوم" فدرالیسم مینامند (در کنار دو سطح فدرال و ایالتی).

به عنوان مثال: ایالات در سال ۱۹۴۸ یعنی حتی قبل بنیانگذاری آلمان فدرال اقدام به احداث یک کنفرانس (ک م ک) دائمی کردند که در فاصله‌های زمانی مشخصی تشکیل می‌شود و در آن وزرای فرهنگ و آموزش و پرورش ملاقات دارند. ک م ک از آن تاریخ به بعد وظیفه‌ی هماهنگ‌سازی امور آموزش و پرورش را (که هر ایالتی در سازماندهی آن مستقل میباشد) بر عهده دارد. رسیدگی به این موضوع که همه اتباع صرف نظر از اینکه در کدام ایالت زندگی میکنند، از یک سطح آموزشی نسبتاً یکسانی برخوردار باشند و اینکه مدارک تحصیلی هر ایالتی از سوی ایالات دیگر مورد قبول واقع باشد، جزو وظایف ک م ک محسوب میشوند. این کنفرانس تا کنون رهنمودهای فراوانی را در جهت یکسان‌سازی داده است. عکس العمل ک م ک در مقابل نتیجه‌ی بد دانش آموزان آلمانی در یک سنجش بین‌المللی با نام "پسا" در سال ۲۰۰۲، تصویب و به کرسی نشاندن یک طرح استاندارد ملی بود. قرار بر آن شده که حداکثر تا سال ۲۰۰۴ در سراسر کشور سطح امتحانات نهایی برای فارغ‌التحصیلان مدارس یکی گردد. همچنین تصمیم بر آن است که سطح آموزشی به گونه‌ی تنظیم شود که در پایان هر دوره تحصیلی، دانش آموزان همه‌ی سنوات از یک سطح آموزشی یکسان برخوردار باشند.^{۲۰}

امور آموزش و پرورش و اصلاحات مربوط به آن، یکی از موضوعات مورد بحث و اختلاف در جریانات رفرم نظام فدرالی آلمان میباشد. ک م ک تأثیری در جهت یکسان‌سازی این امر داشته و دارد و نتایج حاصل از تحقیقات پسا نیز آب در آسیاب کسانی ریخته است که خواهان ایجاد و گسترش استانداردهای همگانی و ملی (در سطح فدرال) هستند. با وجود این، سیاست تنظیم آموزش و پرورش کماکان در انحصار ایالات مانده است. دولت فدرال همزمان سعی خود را بر آن داشته، تأثیر و نفوذ خود را در امور آتی این زمینه افزایش بخشد. بعنوان مثالی در تأیید این موضوع میتوان از سخنان فرانس مونتفرینگ یاد کرد که مسئول حزب سوسیال دموکرات است و همزمان یکی از دو مسئول کمیسیونهای دو مجلس کشور نیز میباشد که جهت مدرنیزه کردن نظام دولت فدرال تشکیل شده‌اند: "به نظر من این یک برخورد مسئولانه نمیشود اگر کسی بخواهد دولت فدرال را برای همیشه از شرکت در تصمیم‌گیریهای مربوط به امور آموزش و پرورش محروم سازد. من متوجه آن هستم که چرا برخی از رؤسای دولتهای ایالتی مانند آقایان رولاند کوخ و پتر مولر از اصل "هیچ چیز یا همه چیز" جانب‌داری میکنند. آنها میخواهند از این طریق مانع آن گردند که دولت فدرال هرگز بتواند پیشنهاداتی چون گسترش مدارس تمام وقت را مطرح سازد."^{۲۱}

بر خلاف اجلاس دیگر وزیران، ک م ک دارای یک ساختار خودساخته میباشد. در پلنوم این کنفرانس که ارگان تصمیم‌گیری آن میباشد، همه وزیران مربوطه شرکت دارند. هر ایالتی دارای یک رای میباشد. این کنفرانس پیشنهادات و توصیه‌های خود را فقط زمانی

^{۲۰} ک م ک سه استاندارد مختلف را برای سیستم آموزشی به تصویب رسانید. در دسامبر ۲۰۰۳ اولین استاندارد برای دروس ادبیات، ریاضیات و زبان خارجی اول (انگلیسی یا فرانسوی) برای سطح آموزش متوسطه (کلاس دهم) به اجرا درآمد. در اکتبر ۲۰۰۴ مرحله بعدی برای همان دروس، اینبار برای کلاس نهم و همچنین در آموزش ابتدایی (کلاس چهارم) در دروس آلمانی و ریاضیات به اجرا درآمد. نهایتاً در تاریخ دسامبر ۲۰۰۴ استانداردهای مرحله سوم مربوط به آموزش متوسطه (کلاس دهم)، اینبار برای دروس بیولوژی، شیمی و فیزیک به اجرا درآمدند. قوانین مربوطه را میتوان تحت آدرس زیر مطالعه کرد: [HTTP://WWW.KMK.ORG/SCHUL/HOME.HTM](http://www.kmk.org/schul/home.htm)، به تاریخ ۰۳.۰۱.۲۰۰۵

عرضه میکند که همه اعضا (نه تنها اکثریت) با آن موافق باشند. یکی از خصایص مهم این ارگان حق وتوی تک تک ایالات میباشد. توافق همگانی نه تنها مطلوب بوده، بلکه یک هدف آگاهانه‌ی این ارگان است.

البته این بدان معنا نیست که هیچگونه اختلاف سلیقه‌ی در کارهای ک م ک وجود ندارد. در اکتبر ۲۰۰۴، ایالت نیدرزاکسن قرارداد هیئت رئیسه‌ی ک م ک را بدلیل نارسائی کاری و پرخرج بودن آن موقتاً لغو کرد تا از این طریق مشوق اصلاحات و رفرمهای عقب افتاده شود. در مقابل، جهت کاهش خرج این موسسه تعداد کارمندان آن کاهش یافت.^{۲۲}

البته ک م ک معروفترین موسسه "خود هماهنگ‌سازی" بوده اما غیر از آن موسسات فراوان دیگری نیز وجود دارند که به شیوه "خود هماهنگ‌سازی" اداره میشوند. نمایندگان ایالات که اکثرشان را کارمندان عضو وزارتخانه‌های ایالتی تشکیل میدهند در اجلاس، موسسات و کنفرانسهایی متعددی بطور مرتب نشست دارند تا به مسائل گوناگونی رسیدگی کنند. در این اثنا تعداد آنها به بیش از یک هزار موسسه رسیده است. همچنین طبق قراردادی میان ایالات، یک سری نهادهای علنی دولتی بوجود آمدند که معروفترین آنها ZDF کانال دوم تلویزیون سراسری میباشد. چنانکه نمونه‌ی قرارداد امور ادارات که امر تربیت کارمندان را از طریق محققین این امر در دانشگاه شپایر برعهده دارد، نشان میدهد، دولت فدرال نیز میتواند در این قراردادها مانند ایالات شرکت داشته باشد. همکاری و تعاون (cooperation) در فدرالیسم آلمان تا قبل از سالهای ۱۹۶۶ با وجود تمام دخالتهای دولت فدرال، حداقل در زمینه‌هایی چون سیاستهای منطقه‌ی، کشاورزی و راه و ترابری، نا متجانس و ناهمگون بود. دلیل این مطلب آن نبود که اصولاً دخالت دولت فدرال برای فدرالیسم "مضر" میباشد چرا که این مطلب میتواند به خودمختاری ایالات آسیب رساند، بلکه این نظر وزیر اقتصاد (فدرال)، لودویش ارهارد در امر سیاست اقتصادی بود که طبق آن هر گونه دخالت دولت در امور اقتصادی که منجر به یک تاثیرگذاری دائمی شود، مضر میباشد. با بر سر کار آمدن ائتلاف بزرگ در سال (۱۹۶۶-۱۹۶۹) به صدر اعظمی کورت گنورگ کیسینگر (حزب دمکرات مسیحی)، کارل شیلر بعنوان وزیر اقتصاد (حزب سوسیال دمکرات) و یوزف اشتراوس بعنوان وزیر دارایی (حزب سوسیال مسیحی)، فلسفه سیاست اقتصادی دولت فدرال دستخوش دگرگونی شد. بدینوسیله سیاست و موضع دولت فدرال در مورد نحوه‌ی مشارکت (دخالت) وی در حوزه‌ی اختیارات و اقتدار ایالات، معکوس گشت.

از آنجایی که این ائتلاف بزرگ و همچنین حکومتهای (فدرال) جانشین بعدی در دهه ۷۰ بر این اعتقاد بودند که بوسیله یک رهبری و سوی دهی جهانی میتوان از پدیده‌های ناشی از بحران اقتصادی: چون بیکاری و تورم جلوگیری کرد، و همزمان یک رشد اقتصادی ثابت را حفظ کرد، این امر آنها را بر آن داشت که از اکثریت قریب به اتفاق آرا خود در هر دومجلس استفاده کنند تا از این طریق تغییرات لازم را در قانون اساسی در انطباق با خواسته‌های خود بوجود آورند. تحت اصطلاح "رهبری و سوی دهی سراسری"، باید بطور خاص و قبل از هر چیزی تلاش همزمان و همسوی دولت فدرال، ایالات و شهرداریها در جهت جلوگیری از بروز بحرانهای اقتصادی را متوجه شد. ایالات و دولت فدرال جهت دستیابی به این اهداف در شوراهای متعددی شروع به همکاری کردند. از جمله این شوراها میتوان شوراهای برنامه ریزی مالی و رشد اقتصادی را نام برد. از زاویه‌ی "رهبری و سوی دهی سراسری" قبل از هر چیزی خودمختاری ایالات در زمینه‌های اقتصادی و مالی تولید مزاحمت و اختلال کرده و نامفید تلقی میگشت. به نظر میرسد ساختار و شیوه‌ی تصمیمگیری در فدرالیسم آلمان عمداً طوری تنظیم شده که سمت و سوی دهی دولتی را مانع شود. زمانی که دولت فدرال عمداً در زمینه‌های سیاسی مسئول محتوای قوانین بود و همچنین دریافت بخش اعظم درآمد مالیاتی را بر عهده داشت، مسئولیت چگونگی صرف بخش عمده‌ی این درآمد حتی در زمینه بسیار حساسی چون سرمایه‌گذاری جهت رشد اقتصادی، بر عهده ایالات و مناطق (شهرداریها) گذاشته شده بود. درجه‌ی کسب شده‌ی همکاری در فدرالیسم تا آن زمان، نه تنها در زمینه‌ی اقتصاد سیاسی بلکه در عرصه‌های دیگر نیز کافی نبود. فدرالیسم تعاونی میبایستی در جهت تعاونی متقارن و یکسان، در جهت درهم تنیدگی سیاسی تکامل می‌یافت. این بدان معنا است که هماهنگ سازی

تصمیمگیری سیاسی دولت فدرال و ایالات با هدف "سمت و سوی دهی کلی"، باید فراتر از مرز ادارات مشترک در جهت رشد اقتصادی گسترش می‌یافت. مهم‌ترین رفرمهای قانون اساسی که ناشی از تلاش در جهت قرینه کردن و یکسان سازی دولت فدرال و ایالات در برنامه ریزیهای اقتصادی و اجتماعی این دو ارگان بود، متوجه بندها و ماده‌های زیرین بودند: ماده ۱۰۶ بند ۳ اتحاد بزرگ مالیاتی، مواد ۹۱ الف و ب: وظایف مشترک، ماده ۱۰۴ الف: کمکهای مالی و ماده ۷۵: بسط قانونگذاری کلی.

۱.۴ سوبسید یاریتی (خوداتکائی)، همبستگی و رقابت

در مدل فدرالیسم آلمان، اصل همبستگی بر اصل سوبسیدیاریتی غلبه دارد. این موضوع در عمل منجر به آن شده که تقسیم بندی وظایف دولتی و حوزه اختیارات و اقتدار ایالات به نفع حفظ و یا رسیدن به یک "استاندارد سطح زندگی" (برای تمام شهروندان آلمان)، محدود و محدودتر شود. البته این به شیوه‌ی نبوده که گویا ایالات در این امر نقشی نداشته‌اند، بلکه بالعکس، آنها همیشه مایل بودند در مقابل منافع مادی و همچنین حق مشارکت و تداخل بیشتر در امور سیاستگذاری سطح فدرال از طریق مجلس دوم (شورای ایالات)، بخشی از اختیارات خود را مبادله کنند. رفته رفته در طی سالهای دهه ۸۰ و بصورت روزافزونی در دهه ۹۰، این شیوه‌ی تفکر از طرف ایالات دچار دگرگونی گشت. این امر قبل از هر چیزی به اختلاف سطح اقتصادی بین ایالات شرقی و غربی پس از اتحاد مجدد دو آلمان و نیز انتگراسیون در اتحادیه‌ی اروپا برمی‌گردد که منجر به رقابت بین ایالات و سایر مناطق این اتحادیه در بازار داخلی آن شده است. قبل از همه، آن ایالاتی که از لحاظ مالی قوی‌تر می‌باشند، خواهان رقابت بیشتر میان ایالات هستند. دلیلی که ایالات بادن - ورتمبرگ، هسن و بایرن در شکایت خود علیه نحوه‌ی تنظیم برنامه‌ی توازن مالی که منجر به رفرم آن شد، به دادگاه قانون اساسی ارائه کردند، حاکی از این امر می‌باشد.^{۲۳}

فدرالیسم تعاونی در آلمان از همان آغاز بر اهمیت اصل همبستگی تأکید داشته است. همبستگی بین دولت فدرال و ایالات و همچنین بین ایالات از اهمیت یکسان (اگر نه بیشتر)، نسبت به اصل سوبسیدیاریتی که ضامن تنوع و بقای فدرالیسم است، برخوردار می‌باشد. حد اقل تا زمانی که همکاری با دولت فدرال از لحاظ مالی به شیوه‌ی واضحی به نفع ایالات بود، هیچکدام از آنها فکر توسل و اتکا به خود را نمی‌کردند.

بحران اقتصادی هر دو سطح فدرال و ایالات توأم با مشکلات پیش آمده در رابطه با برنامه‌ی "درهم تنیدگی سیاسی" منجر به آن شدند که انتظارات و توقعات ایالات دستخوش دگرگونی شود. امروزه آنها بر این عقیده هستند که وظایف خاص را بدون دخالت دولت فدرال بهتر میتوانند انجام دهند و هم سطح بودن این امور را در بین تمام ایالات ثمربخش می‌پندارند. از جمله این امور میتوان از نکات زیر نام برد: سیاست اقتصادی در سطح منطقه و سیاست آموزش و پرورش در سطح دانشگاه‌ها. به نوعی میتوان گفت که اصل سوبسیدیاریتی از جانب ایالات در دهه ۸۰ "دوباره" کشف شده و امروزه این اصل مبدل به فرمول شناخته شده‌ی جهت استدلال و تأیید فدرالیسم رقابتی شده است. امروزه فدرالیسم رقابتی در مقابل بیماری درهم تنیدگی سیاسی، بعنوان یک آلترناتیو تلقی میشود. در خارج از آلمان این ایده که تنوع و چندگونگی، هسته‌ی اصلی فدرالیسم را تشکیل داده و میبایستی از این موضوع در جهت استقرار یک رقابت در نوآوری، در میان ایالات و در تمام سطوح سیاسی استفاده شود، یک سنت دیرینه دارد. برای نمونه در ایالات متحده این امر کاملاً بدیهی است که به ایالات، همچون یک "آزمایشگاه" سیاست، جهت کسب رهنمودهایی حتی در سطح فدرال نگریسته شود. فرمولبندی کلاسیک این قضیه به لوئیس دمبیتس براندایس، قاضی دیوان عالی و دادگاه قانون اساسی ایالات متحده برمیگردد. وی گفت: "این یک اتفاق خوش آیند و مطلوب است که در یک سیستم فدرالی، یک ایالت جسور در صورت تمایل مردم آن، بتواند، چون یک آزمایشگاه خدمت کند و راههای نویی را در عرصه‌های اجتماعی و اقتصادی پیماید بدون آنکه در صورت عدم موفقیت، ضرری متوجه بقیه کشور گرداند."^{۲۴}

^{۲۳} به فصل سوم مراجعه گردد.

^{۲۴} نقل قول از TARR، ۲۰۰۱، صفحه ۴۰

اتحادیه اروپا با به رسمیت شناختن اصل سوبسید یاریتی در قرارداد ماستریش، سهم خود را در این زمینه بجای آورد تا اصل و واژه‌ی فوق بعنوان یک فرمول مدرن و همه‌خواه در طرح ریزی، مجزا سازی و اجرای وظایف در سطوح مختلف سیاسی جای گیرد. کمیسیون اروپا در موارد خاصی، از تلاش ایالات جهت فرمولبندی منافعشان بطور مستقیم و بدون توجه به دولت فدرال نیز پشتیبانی میکند. قبل از هر چیزی این امر در زمینه‌های سیاست منطقه‌یی و ساختاری صورت میپذیرد. جهت این موضوع کمیسیون مربوطه مستقیماً به ایالات مورد نظر مراجعه می‌کند. از زاویه بروکسل (منظور اتحادیه اروپا میباشد که مرکزش در شهر نام برده قرار دارد م.) مشورت مستقیم با ایالات و مناطق در امر کمکهای ساختاری به منظور تکامل آنها دارای این حسن است که ایالات چه از لحاظ تشخیص مسائل مطرح روز و چه از لحاظ جغرافیایی به عامه‌ی مردم نزدیکی بیشتری دارند و از صلاحیت فزونی برخوردار میباشند.

فدرالیسم رقابتی در نمونه‌ی آلمانی آن، تنها شامل برهم زدن توازن قوا به سود اصل سوبسید یاریتی و پیشرفت به سوی تنوع بیشتر نیست بلکه همچنین شامل دوری جستن از همبستگی و اصل اتحاد و یگانگی بشکل الزامی و یک جانبه نیز هست. این همچنین دربرگیرنده‌ی مفهوم و برداشتی جدید از مقوله‌ی دولت میباشد و در این رابطه قبل از هر چیزی، یافتن معیارهای کاراتری جهت قضاوت در امور رفتار و عملکردهای سیاسی (دولت) است. چنانکه جواب این مسئله در ۱۰ سال پیش از زاویه‌ی دید دولت (فدرال) جواب داده میشد، به صورتی که خدمات دولتی عرضه شده جهت ارتقاء زندگی همگانی مطرح بود، امروزه این عقیده رواج دارد که اولاً، دولت فدرال احتمالاً بیش از حد توان خود قبول مسئولیت کرده، دوماً، شیوه‌ی در پیش گرفته، یعنی دستور از بالا و قوانین خشک و جامد، غلط بوده است. این ایده که بهترین شیوه برای سازماندهی ارتباطات و روابط اجتماعی در هر عرصه‌یی از زندگی، همانا شیوه‌ی رقابتی آن میباشد، دال بر محبوب تر شدن دروس اقتصاد (که بر مبنای رقابت آزاد بنیان نهاده شده‌اند) نزد سیاستمداران وقت میباشد. "تئوری فدرالیسم مالی" که ناشی از دیدگاه اقتصادی بوده، برای فدرالیسم به این معنا قابل تفسیر است که تقسیم منابع (مالی) از کارایی بالاتری برخوردار خواهد بود در صورتی که به ایالات استقلال عمل بیشتری در جهت استفاده از این منابع جهت انجام وظایفشان داده شود.

این تغییرات برای نظام موجود در آلمان و تبدیل آن به یک سیستم فدرالی رقابتی به منزله اصلاح و دگرگونی عمیقی میباشد، چرا که برای مهیاسازی شرایط رقابت بین ایالات، انجام این تغییرات الزامی میباشد. تغییرات یاد شده میبایستی قبل از هر چیزی شامل نکات زیر باشند: تشکیل ایالاتی که توانایی و قابلیت رقابت (از لحاظ وسعت، جمعیت و بنیه مالی) را داشته باشند، بیشترین حد ممکن استقلال در تصمیم گیری برای تنظیم درآمد و صرف هزینه، و ایجاد مرزبندی مشخص و دقیق در حوزه‌ی اختیارات آنها. رقابت بین ایالات، و میان آنها و مناطق دیگر اروپا، مستلزم ابتکار عمل و اتکا به خود ایالات جهت: جذب سرمایه و سرمایه گذار (رقابت اقتصادی)، انتخاب بهترین شیوه‌ها برای حل مشکلات سیاسی و اجتماعی (رقابت سیاسی) و ترویج و یاری‌رسانی به فرهنگ و هنر (رقابت فرهنگی) میباشد.

یک دلیل تئوری-دمکراسی در تأیید فدرالیسم رقابتی نکته زیر میباشد که تقسیم عمودی قدرت در آلمان، یعنی همان استدلالی که بنا بر آن فدرالیسم بعد از جنگ جهانی دوباره در این کشور مستقر گردید، برای بار دیگر به صداقت و حقانیت خود بازمیگردد. تفکیک مشخص دامنه‌ی اختیارات و صلاحیت مالی دول فدرال و ایالتی نه تنها مانع از سلطه‌ی همه گیر دولت فدرال شده (در ضمن از همین استدلال برای تفکیک اختیارات بین ایالات و اتحادیه اروپا نیز استفاده میگردد)، بلکه این مهم به پارلمانهای ایالات اجازه و امکان آن را میدهد که مجدداً در تصمیمگیریهای اساسی و مهم، استقلال عمل خود را (بدون دخالت دولتهای ایالتی و فدرال) باز یابند. فدرالیسم اجرائی تقسیم و باز شده، و دمکراسی در سطح ایالات بار دیگر احیا میشود. نمایندگان مجالس ایالات قادر به آن خواهند بود که دوباره از نزدیکی خود با شهروندان بهره گیرند و اتباع نیز به نوبه خود دارای طرف مخاطبی توانا و وزیر خواهند شد. علاوه بر این سیستمی تفکیک شده از لحاظ حوزه‌ی اختیارات و مالی، درک و فهم جریانات سیاسی را برای شهروندان آسانتر میسازد. آنها در سطح ایالات قادر به تشخیص آن خواهند بود که مالیات پرداخته شده‌شان، صرف کدام امور میشود. میان درآمد و هزینه رابطه مستقیمی بوجود می‌آید که تعادل مالی نام دارد. هنگامی که شهروند ایالتی خواهان مزایای دولتی فزونی‌تر، و یا ارتقاء سطح خدمات اجتماعی باشد، بر وی آشکار خواهد بود که بهای این خدمات بیشتر،

یا ناشی از رکود در عرصه‌های دیگر است یا آن که او باید آنرا بعنوان شهروند از طریق مالیات فزونت‌تر، بپردازد. یک سیاست اقتصادی موفق ایالتی نتیجه مثبتش مستقیماً متوجه شهروندان آن ایالت است، بعنوان مثال از طریق کاهش مالیات ایالتی. خوشبینان انتظار آن را دارند که در نتیجه استقرار فدرالیسم رقابتی، و شفافیت سیاست و تعلق و اجرای امور سیاسی منطقه در سطح پائین و نزدیک به مردم، که یکی از نتایج این نوع فدرالیسم است، این امر از سویی سبب کارایی بیشتر فدرالیسم بعنوان نظام سازماندهی دولتی شده و از سوی دیگر پیوند ضروری فدرالیسم و دموکراسی را مجدداً احیا کند. بعنوان مثال افزایش امکان شرکت شهروندان در امور سیاسی اجتماعی مربوط به خودشان، که زائیده‌ی فدرالیسم رقابتی است، به کاهش احساس سرخوردگی سیاسی کمک می‌کند که این هم از جمله ناشی از احساس ناتوانی فرد در مقابل سیستم سیاسی حاکم است.

نقطه ضعف فدرالیسم رقابتی در آلمان این مسئله می‌باشد که احتمال سازماندهی مجدد ایالات بر حسب فاکتورهای برشمرده‌ی جدید، بسیار ضعیف است و بنابراین اولین شرط لازم برای موفقیت این سیستم عملی نخواهد بود، چه رسد به مهیا سازی امکان یک رقابت عادلانه میان ایالات. وارد کردن ایالاتی که در سطوح بسیار متفاوت اقتصادی و مالی هستند به یک مرحله‌ی رقابتی، بدون طی یک دوران گذار توأم با کمک و همبستگی لازم، با توجه به قدرت و توانایی کل نظام، عاقلانه نمی‌باشد. انتظار آن می‌رود که انجام این مسئله با توجه به شرایط حاکم فعلی، وضعیت ایالاتی را که از لحاظ اقتصادی و مالی ضعیف بنیه هستند، وخیم تر ساخته و پدیده‌هایی که هم اکنون به چشم می‌خورند مانند کوچ شهروندان به مناطق مناسب‌تر را تشدید کند.^{۲۵} البته باید خاطر نشان ساخت که در حال حاضر اختلاف قدرت اقتصادی و مالی، مانع از تکیه به خود و رقابت در راه نوآوری‌های سیاسی و جستن بهترین راه عمل برای هر موردی، نمی‌باشد. ابتکار عمل ایالات در جهت تحکیم رشد اقتصادی و بوروکراسی زدایی، مثالهایی در این زمینه می‌باشند.

در سالهای دهه ۹۰، بحث پیرامون روند فدرالیسم آلمان از اهمیت خاصی برخوردار شد. از طرفی با هر چه بیشتر شدن جنبه‌ی اروپایی سیاست کشور و اتحاد مجدد دو آلمان، "فضای" (جو م.) فدرالیسم در کشور تغییر یافت. از طرف دیگر بخشی از ایالات بر این عقیده شدند که قوانین فدرالیسم کنونی مانعی برای نوآوری سیاسی بوده، فشارهای مالی را به طرز ناعادلانه‌ای تقسیم کرده و بهای لازم را به استقلال عمل ایالات نمیدهد. یکی از مسائل بسیار مهم که در دستور کار روز قرار دارد باز کردن گره "درهم تنیدگی سیاسی" می‌باشد (از زاویه دید ایالات، سطح برقراری ارتباطات با اتحادیه اروپا نیز باید شامل این موضوع گردد). همچنین با دید انتقادی به شیوه‌ی قانونگذاری که برای نهادهای زیرین خرج می‌تراشد بدون آنکه این خرج مازاد را تأمین کند، نگریسته میشود. با وجود آنکه امروزه اتفاق نظر در نیاز به رفرم، مخصوصاً در موارد یاد شده و در مورد یک رفرم کلی در سطح فدرال، از دهه ۶۰ به بعد به اوج خود رسیده، نباید انتظار مبالغه آمیزی از این موضوع (رفرم) داشت. اختلاف بین منافع ایالات گوناگون بیش از آن حدی می‌باشد که بتوان انتظار یک "تجدید نظر جامع" در فدرالیسم آلمان را از آنها داشت.^{۲۶}

تلاش اندک و همزمان ناموفق کمیسیونهای مدرنیزه کردن نظام دولتی فدرال که وابسته به هر دو مجلس بوده و کارشان رفرم فدرالیسم آلمان می‌باشد، بیانگر دشواری خاص این امر می‌باشد. مشکل دیگری که به اختلاف بین ایالات (نا همگونی دولتها و پارلمانها) افزوده میشود، دشواری انطباق منافع دولت فدرال و ایالات است که بغرنجی قضیه را بیشتر می‌سازد.

^{۲۵}مراجعه شود به JUN، ۲۰۰۴، صفحه ۵۷۸

^{۲۶}به فصل پنجم مراجعه شود

پرسشها و تکالیف:

۱. اصل سوبسید یاریتی را تعریف کرده و مفهوم آن را برای فدرالیسم توضیح دهید.
۲. مهم ترین دلایل را در تصدیق نظام فدرالی نرشمردده و آنها را توضیح دهید.
۳. چه اشکالاتی در فدرالیسم وجود دارند؟
۴. چگونگی تکامل فدرالیسم در آلمان را به وسیله نموداری شرح دهید.
۵. جنبه‌های مثبت و منفی فدرالیسم رقابتی را توضیح دهید.

لینکهای اینترنتی:

<http://www.kmk.org>
<http://www.uni-tuebingen.de/ezff>
<http://www.forumfed.org>

منابع دیگر در این زمینه:

- Agranoff, Robert, Intergovernmental Relations and the Management of Asymmetry in Spain, in:
 Agronoff, Robert (Hrsg.), Accomodating Diversity: Asymmetry in federal States, Baden-
 Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, S. 94-117.
 Benz, Arthur, Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier
 Verfassungsprinzipien, in: polis, 57, 2003, S. 1-33

فصل دوم:

نهادهای فدرالیسم

چنانکه در فصل اول مشاهده شد، فدرالیسم به مثابه یک اصل سازماندهی دولتی، دارای انواع و اشکال گوناگونی می‌تواند باشد. به همین دلیل در سیستمهای دولتی فدرال، در خصائص اداری آنها نیز به همان گونه تنوع به چشم می‌خورد. این فصل از زوایای متفاوت (برای سهولت در مقایسه) به بررسی نقش قانون اساسی و سیاست قانون اساسی در مجالس دوم، همچنین به تقسیم اختیارات بین دولت فدرال و ایالات، سیاست در سطوح مختلف که ناشی از جمله فوق است و اهمیت پارلمانهای ایالاتی می‌پردازد. در کنار آن به اهمیت ویژه کمون‌ها (شهرها، شهرستانها و بخشها) در فدرالیسم اشاره می‌گردد.

۲.۱ قوانین اساسی - سیاست مربوط به قانون اساسی

قوانین اساسی به منزله اسنادی هستند که پایه و زیربنای نظام، کارکرد، وظایف و اهداف دولت را مشخص می‌سازند. در نظامهای دموکرات این قوانین قبل از هر چیزی دال بر حکومت مردم داشته و حیطه حقوق و وظایف اتباع را تعیین می‌سازند. قوانین اساسی بطور کلی در سه نکته با قوانین دیگر متمایز هستند. آنها بر قوانین دیگر ارجحیت دارند، تابعیت قدرت اجرایی (دولت) را در همه عرصه‌ها نهایتاً به خود اختصاص می‌دهند و نکته دیگر آنکه انجام تغییرات در قانون اساسی به دلیل اهمیت ویژه آن بسیار مشکل تر از اصلاح قوانین معمولی می‌باشد.

حقوقدان و یکی از قضات سابق دادگاه قانون اساسی، ارنست ولفگانگ بوکن فورده، قوانین اساسی را به شیوه زیر تشریح می‌کند:

“قانون اساسی میبایستی دولت مدنی - قانونی دموکراتیک را به عنوان ضامن و نگهدارنده آسایش همگانی حفظ و تثبیت بخشیده و آنرا به یک مبدا اقدام و تصمیم‌گیری سیاسی ارتقا داده و به این جهت رفاه و آسایش شهروندان را سرمشق خود قرار دهد. دولت قانونی دموکراتیک همچنین بنابر فلسفه وجودی خود یک کانون و واحد قدرت می‌باشد که تضمین و برقراری قانون، امنیت و آزادی جزو وظایف آن به شمار می‌آیند. قانون اساسی کمک به آن میکند تا دولت “زنده مانده” و به آن امکان بقا می‌دهد. همچنین به دولت شکل و ماهیت اعطا کرده و امکان آنرا بوجود می‌آورد تا در مقابل تغییرات، از خود واکنش لازم و مناسبی نشان دهد. بدینگونه در کنار تضمین آزادی شهروندان، قانون اساسی سه وظیفه زیر را بر عهده دارد: اولاً این قانون، وظیفه انتگراسیون شهروندان را بر عهده داشته و راهگشای شرکت آنها در تصمیم‌گیریهای سیاسی و از این طریق در تعیین خط مشی دولت می‌باشد، دوماً از طریق اعمال کنترل و قدرت، منجر به تصمیمات لازم‌الاجرا میشود و سوماً وظیفه‌ی آماده سازی و در اختیار گذاشتن ادارات و روشهای لازم جهت به انجام رساندن قانونها و تصمیمات گرفته شده را دارد.”^{۲۷}

در کنار مواردی که از طرف بوکن فورده نقل شد، قانون اساسی در فدرالیسم، همچنین تقسیم عمودی قدرت را بین دولت فدرال و ایالات انجام داده و مرزهای هر کدام را مشخص می‌سازد. علاوه بر این، محدوده و چهارچوب اتحاد و تنوع در فدرالیسم، خودمختاری ایالات و رابطه و همکاری بین دولت فدرال و ایالات را نیز مشخص می‌سازد. یک رفرم بنیادی فدرالیسم همیشه شامل این بعد قانون اساسی خواهد بود و به این دلیل بعنوان یک “سیاست قانون اساسی” تعریف میشود.

از زاویه دید ایالات، حد و مرز اختیارات دولت فدرال به خودی خود نه یک مقوله غیر قابل فهم است و نه یک امر طبیعی و داده شده. اگر از سیاست خارجی و دفاع صرف نظر کنیم، مخصوصاً در یک مقایسه بین‌المللی آشکار می‌گردد که هیچ وظیفه دولتی‌یی وجود ندارد که اتوماتیک‌وار از طرف قانون اساسی، همیشه به سطح دولت فدرال محول شود. حتی قانونهایی که شامل رفاه اجتماعی میشوند مانند: سیستم بازنشستگی، سیستم درمانی و یا کمکهای اجتماعی در کشورهایی چون کانادا و آمریکا یا قسمتاً یا عمدتاً به صورت غیر متمرکز (یعنی از سوی ایالات) اداره، رسیدگی و سازماندهی میشوند. قانون اساسی آلمان در ماده ۳۰ خود به آن مهم اشاره دارد که مختص تقسیم اختیارات در کشورهای فدرالی میباشد. در آنجا چنین آمده است: "به مرحله اجرا گذاشتن وظایف و امور دولتی عموماً بر عهده ایالات میباشد، مگر آنکه در این قانون اساسی در مورد خاصی چیز دیگری بیان شده باشد."

اعضای سیستمهای سیاسی فدرالی از کیفیت دولتی برخوردارند، این بدان معنی است که آنها دارای پارلمانهای خود بوده که امکان قانونگذاری دارند و همچنین دارای قوانین اساسی خود هستند که البته نباید در مغایرت با قانون اساسی فدرال باشند. در آلمان فدرال این موضوع از جانب قانون اساسی فدرال تنظیم می‌گردد به طوری که در ماده ۲۸ (۱) آمده است: "چارچوب قوانین اساسی در ایالات، میبایستی در توافق با اصول جمهوری‌خواهی، دموکراسی و اجتماعی دولت مدنی بوده و با محتوی این قانون (قانون اساسی فدرال) همخوانی داشته باشد. شهروندان میبایستی در ایالات، بخشها و شهرها نمایندگان خود را داشته باشند. نمایندگانی که در انتخاباتی یکسان، آزاد، مستقیم و با رأی مخفی برگزیده شده باشند..."

قانون اساسی فدرال در پاراگراف سوم همین ماده، خود دولت فدرال را مسئول رسیدگی به این امر می‌سازد تا قانون اساسی ایالات، حقوق شهروندان را رعایت کرده و در تطابق با ماده ۲۸ این قانون باشد. تاکنون هیچ مسئله پرجنجال پیش نیامده که دولت فدرال را مجبور به ایفاسازی نقش پلیس نماید. البته باید خاطر نشان ساخت که در صورت عدم رعایت اصل وفاداری به دولت فدرال به طرزی که در قانون تعیین گردیده، قانون اساسی پیش‌بینی یک "حالت اجبار" را کرده است. ماده ۳۷ قانون اساسی چنین بیان میکند:

"(۱) اگر ایالتی به تعهدات خود چه بر طبق قانون اساسی - و چه بر طبق هر قانون دیگر - فدرال عمل نکند، دولت فدرال قادر خواهد بود، با موافقت شورای ایالات، تصمیمات لازم را جهت واداشتن ایالت مزبور به انجام تعهدات خویش، اتخاذ کرده و آنها را به اجرا بگذارد.

(۲) جهت به انجام رساندن وظایف فدرالی، دولت فدرال و یا نماینده او اختیار اتخاذ موازین لازم را داشته و اجرای این دستورات بر اختیارات ایالات و ادارات ایالتی، ارجحیت دارد."

در صورت اختلاف نظر میان دولت فدرال و ایالات بر سر حوزه اختیارات و تفسیر آن، تصمیم‌گیری برعهده‌ی یک هیئت داوری در مورد حیطه اختیارات و عملکرد دولت فدرال میباشد. قانون اساسی در ماده ۹۳ خود این وظیفه را به دادگاه قانون اساسی محول کرده است:

"(۱) دادگاه قانون اساسی موارد زیر را مشخص می‌سازد:

۱. تفسیر و توضیح قانون اساسی هنگام پیش آمدن اختلافات بر سر حیطه اختیارات و وظایف یک ارگان (اداره) عالی در سطح فدرال و یا هر طرف دیگری که از طریق این قانون اساسی و یا هر ارگان عالی فدرال، دارای حقوق مختص به خود میباشد-
۲. در صورت بروز اختلاف و یا وجود شک و تردید در مورد انطباق و همخوانی قوانین فدرال و ایالتی با این قانون (اساسی م)، یا ناهمخوانی قانون ایالتی با هر قانون فدرال با تقاضای دولت فدرال، با تقاضای دولت ایالتی یا یک سوم نمایندگان مجلس (اول)-

۲ الف. در صورت اختلاف نظر در مورد انطباق هر قانونی با ماده ۷۲ بند ۲ [در حالتی که دولت فدرال در آن مواردیکه قوانین فدرال و ایالتی حالت رقابتی را دارند، سعی بر آن داشته که سلطه خود را بر این موارد گسترش دهد]، با تقاضای مجلس دوم، یا یک دولت ایالتی و یا نمایندگی (مجلس) یک ایالت -

۳. هنگام اختلاف نظر در مورد اختیارات و وظایف دولت فدرال و ایالات، مخصوصاً هنگامی که قانون فدرال از طرف ایالات به مرحله اجرا گذاشته شود و هنگام انجام وظیفه مدیریت و سرپرستی توسط دولت فدرال -

۴. در اختلافات عمومی دیگر، میان دولت فدرال و ایالات، میان ایالات مختلف و یا در داخل یک ایالت، هنگامی که راه قانونی دیگری تشریح نشده باشد (مرجع دیگری برای رسیدگی به شکایات تعیین نشده باشد م)، [...] -

همچنین برای رسیدگی به اختلافات میان ارگانهای متفاوت ایالات و برای کنترل رعایت قانون اساسی در هر ایالتی، احتیاج به یک مرجع میباشد. برای انجام این وظیفه هر ایالتی میتواند دادگاه قانون اساسی خود را بنا نهد، البته ایالات در انجام این امر اجباری ندارند. فقط ایالت شلزوینگ هولشتاین از امکان تشکیل این دادگاه صرف نظر کرده است.

دولت فدرال و ایالات میبایستی در امر سیاست قانون اساسی، یعنی تنظیم مجدد نظام دولت فدرال با یکدیگر همکاری کنند. این امر در تمام کشورهای فدرالی معمول میباشد. دشوار بودن انجام تغییرات در قانون اساسی در آلمان تنها به بیشتر شدن تاثیر و نفوذ ایالات منجر نشده است. همچنین افکار حزبی تاثیر خود را بر این موضوع آشکار ساخته است به طرزى که تغییرات قانون اساسی اکثراً بیانگر کوچکترین مخرج مشترک سازش ایالات و افکار حزبی بوده، حتی زمانی که بحث بر سر رفرم فدرالیسم میباشد. تنها حالت استثنائی که در این مورد به چشم میخورد، حالت تدافعی ایالتها هنگام از دست دادن اختیارات خود در مقابل سطح اروپائی قدرت (اتحادیه اروپا م) میباشد. در اینجا آنها نسبتاً متحدالقول بوده و حقوق خود را در قانون اساسی فدرال (مخصوصاً تحت ماده ۲۳) کتباً به ثبت رسانده‌اند.

قانون اساسی فدرال با دوسوم آرای هر دو مجلس اول (سراسری فدرال) و دوم (شورای ایالات) قابل تغییر میباشد. مواد ۱ و ۲۰ این قانون همیشگی بوده و قابل تغییر نیستند (ماده ۷۹ (۳)). علاوه بر این ماده ۷۹ (۳) هرگونه تغییر قانون اساسی را که منجر به دگرگونی دولت فدرال و تقسیم آن به ایالات شود و یا در امر شرکت ایالات در قانونگذاری فدرال دخالت کند، منع میسازد. از این طریق سیستم فدرالیسم که در ماده ۲۰ ثبت شده یک ضامن و گارانتی دوجانبه پیدا میکند.^{۲۸}

غیر قابل تغییر بودن سیستم فدرالیسم به آن معنا نیست که تک تک ایالات نیز نامتغیر بوده و یک ضمانت بقا دارند، بلکه برعکس این قضیه صدق میکند. حیطه دربرگیرنده دولت فدرال (کشور) را میتوان با استناد به ماده ۲۹ بطور جدید تقسیم‌بندی کرد.^{۲۹} البته اجرای شروط لازم جهت انجام این دگرگونی بسیار دشوار میباشد زیرا ایالات عملاً از یک گارانتی و ضمانت بقا برخوردارند. پیرامون بحث رفرم فدرالیسم و همچنین در جریان اتحاد مجدد دو آلمان، همیشه بحثهایی جهت تقسیمات دوباره ایالات صورت پذیرفته و در این مورد پیشنهاداتی عرضه شده است.

^{۲۸} این اعتقاد منطبق بر نظر سیاسی و حقوقی روز میباشد. البته محققینی نیز هستند که به اعتقاد آنها سیستم فدرالی از جانب قانون اساسی ضامن بقای دائمی نداشته و میتواند از طریق یک همه‌پرسی مستقیم از میان برداشته شود.

^{۲۹} برای نمونه با LEONARDY، ۲۰۰۱ مقایسه گردد.

جامع‌ترین و کامل‌ترین پیشنهاد جهت نوسازی تقسیمات ایالات در سال ۱۹۷۳ به دستور وزارت کشور از سوی یک کمیسیون متشکل از کارشناسان و به سرپرستی مشاور دولت وقت با نام ا.د. ورنر ارائه گردید. از آن زمان به بعد، این به عنوان یک فرضیه ثابت شده تلقی می‌شود که هر ایالتی میبایستی حداقل دارای پنج میلیون نفر شهروند ساکن باشد تا ایالت مذکور بطور مقرون به صرفه و آن طوری که باید و شاید از عهده وظایف اداری برآید. اما این پیش شرط امروزه از شانزده ایالت فقط شامل پنج ایالت می‌شود. در مقایسه بین‌المللی، آلمان جزو کشورهایی به حساب می‌آید که "فزون حکومتی" است: اتحادیه اروپا، دولت فدرال، دولت ایالتی، ارگانهای میان این دو، ادارات ماوراء منطقه‌ای، شهرداریها و بخشها، همگی یک شبکه تنگ اداری را چون توری بر روی این کشور گسترده‌اند. این نکته که هیچکدام از این ادارات و ارگانها مایل به بحث در مورد انحلال و یا کوچک کردن ارگان خود نیستند، روشن و عیان است.

صرف نظر از اینها، بازیهای سیاسی و حزب‌گرایی را نیز نباید نادیده گرفت، آیا طرح این سوال لازم است که اصلاً یک تقسیم بندی جدید ایالات سودبخش می‌باشد؟ آیا در هر فدراسیونی واحدهای کوچکتر و بزرگتری وجود ندارند؟ چرا کسی در سوئیس مسئله ادغام کانتونهای کوچک را مطرح نمیسازد؟ (کانتون اوری با ۰.۰۵ درصد و کانتون آپنتسل اینرودن با ۰.۰۲ درصد از کل جمعیت آن کشور) و یا در ایالات متحده، دو ایالت ورمونت و وایومینگ (هرکدام با حدود ۰.۰۲ درصد از کل جمعیت)؟

برای سوالات فوق دو جواب وجود دارند. اولاً این مناطق چه در ایالات متحده و چه در سوئیس دارای هویت‌های تاریخی هستند. دوماً اعضای مربوطه در هر دو کشور بهای بزرگی وسعت و کمی جمعیت را خود می‌پردازند. اما هیچکدام از این پیش شرطها در آلمان صادق نمی‌باشند.

در این ایالات، همچنین در ایالاتی که از دو ناحیه تاریخی جدا، تشکیل شده‌اند و آنها را میتوان تنها با یک خط فاصله در وسط نامشان تشخیص داد، مانند راینلند - فالنس و نوردراین - وستفالن، یک بازار عرضه منطقه‌ای بوجود آمده که سرچشمه سیاسی داشته و از طریق رسانه‌های همگانی، مخصوصاً شبکه تلویزیونی سوم (که مختص به ایالات می‌باشد) تشدید و تأیید میشود، و سبب بوجود آمدن یک احساس تعلق ماورای منطقه‌ای در میان ساکنین این مناطق شده است. این احساس تعلق شهروندان از لحاظ مکانی، کوچک بوده و اگر آنرا ملاک و معیار قرار دهیم دوباره آلمان به زمان ملوک الطوائفی برمیگردد. در مقابل، تقسیم بندی جدید در جنوب غربی (آلمان)، یعنی در ایالت بادن - ورتمبرگ به عنوان یک مسئله مثبت تلقی میشود. وجود این امر که در آنجا و یا در ایالت راینلاند - فالنس یک احساس تعلق ماوراء منطقه‌ای بوجود آمده، مانعی بر سر راه تقسیم مجدد مناطق نمی‌باشد. نمونه راینلاند - فالنس دقیقاً بیانگر این موضوع است که این احساس هویت ایالتی از لحاظ سیاسی شکل پذیر است. به عبارت دیگر: پس از تقسیم مجدد ایالات نیز بوجود آوردن چنین ساختار و حالت تعلق، امکان پذیر خواهد بود.

اگر امروزه به تعلقات تاریخی - احساسی مردم توسط کشیدن مرزهای ایالتی بی‌توجهی میشود، این سوال در این رابطه پیش می‌آید که آیا این مرزها حداقل دارای کارایی لازم می‌باشند؟ ناحیه تحت نفوذ بازار مشترک اروپا و شرایط لازم جهت رقابت در آن، جزو مسائلی هستند که باید در رابطه با گفته فوق در نظر گرفته شوند. هنگامیکه ایالات غربی آلمان با وجود شرایط یکسان بازار دارای موقعیتهای گوناگونی می‌باشند، رابطه بزرگی آنها را با این امر نمایان می‌سازد (نه تنها وسعت بلکه قبل از هر چیز جمعیت م.). اگر از داخل کشور به این قضیه بنگریم، تقسیم و مرزبندی کورکورانه مناطق اقتصادی بوسیله مرزهای ایالات، نه تنها بغرنج و غیر قابل رویت می‌باشد، بلکه در جهت برقراری توازن مالی^{۳۰} به علت اختلاف سلیقه و منافع ایالات و یا تفاوت در ارزشبندی مناطق و بطور مثال بیشتر بها دادن به شهرهای بزرگی

^{۳۰} به فصل سوم مراجعه گردد.

چون برمن (که خود به تنهایی یک ایالت را تشکیل می‌دهد) و مونیخ، یک شیوه ناهمخوان با موازین دموکراسی می‌باشد و همزمان عدم کارایی اینگونه تقسیم بندیها را به نمایش می‌گذارد.^{۳۱}

تابحال تنها دوبار سعی در آن شده است که ایالات با هم ادغام شوند. وجه مشترک هر دوی آنها آن است که هیچکدام از این ادغامها با استناد بر ماده ۲۹ قانون اساسی نبوده بلکه هر دو از ماده‌ای استفاده کردند که اختصاصاً برای آنها در قانون اساسی گنجانیده شد (۱۱۸ و ۱۱۸الف). اولین حرکت به تشکیل موفق ایالت بادن - ورتمبرگدر سال ۱۹۵۲ انجامید که شامل سه ایالات اسبق بادن - ورتمبرگ، بادن و ورتمبرگ - هوهن تسولرن می‌باشد. تلاشی که جهت ادغام دو ایالت برلین و براندنبورگ در سال ۱۹۹۶ انجام شد، بدلیل عدم رای اعتماد از طرف اتباع براندنبورگ، ناموفق ماند. البته نافرجامی این ادغام به بحث پیرامون این مسئله پایان نبخشیده بلکه این گفتگوها همچنان ادامه دارند.

۲.۲ تقسیم اختیارات و سیاست در سطوح مختلف

سیاست در سطوح مختلف به معنی تقسیم وظایف دولت می‌باشد که لازمه‌اش تعاون و همکاری در سطوح مختلف دولتی است. میتوان گفت که این امر تا حدودی یک اصل مکانیکی می‌باشد. انجام وظایف سطوح مختلف دولتی تنها در نظامهای فدرالی صورت پذیرفته بلکه شامل حکومتهای متمرکز نیز میگردد. در دولتهای متمرکز، وظایف از بالا به پائین ابلاغ میشوند. این به تنهایی راجع به تطابق شیوه انجام امور با شئون دموکراسی در حکومتهای غیرمتمرکز، مطلبی را بیان نمیکند. برخلاف تقسیم وظایف از طریق تمرکززدایی اداری در حکومتهای متمرکز، سیاست در سطوح مختلف در سیستمهای فدرالی، یک رابطه تعاون و همکاری بین نهادهای آن (شهرها، بخشها، و...) بوده که نمایندگانش در انتخابات تعیین میشوند و میبایستی از تصمیم گیریهای خود در مقابل سطح سیاسی‌یی که نمایندگیش را بر عهده دارند، دفاع کرده و آن تصمیمات را مدلل سازند. هنگامی که سطوح مختلف دولتی در حکومتهای متمرکز ریشه در کارکرد بهتر اداری دارند، در حکومتهای فدرالی این سطوح علاوه بر خصیصه فوق ریشه در اصول دموکراسی نیز دارند.^{۳۲}

یک نمونه بارز این "استقلال سطوح" همان خودهمانگسازای ایالات است که در فصل اول بدان اشاره گردید. یک وجه دیگر این سیاست در سطوح مختلف که دوباره به ریشه دموکراسی باز میگردد، اداره امور منطقه‌ای در سطح منطقه می‌باشد که بخش مستقلی به شرح آن اختصاص داده شده است. از آنجایی که این سطح در آلمان زیر سطح ایالتی قرار دارد، اگر بخواهیم دقیق باشیم، باید گفت که فدرالیسم آلمان دارای دو سطح سیاسی می‌باشد (اگر از سطح اروپایی که تأثیرش به طور روزمره در حال افزایش است، بگذریم). اما چنانکه نمونه هند نشان داده، در یک حکومت فدرالی، اعطای حق و حقوق خاصی همراه درجه قانونی مشخصی به مناطق کوچک و شهرداریها از طرف قانون اساسی نیز امکان‌پذیر می‌باشد.

تقسیم اختیارات میان دولت فدرال و ایالات در فدرالیسم آلمان، در وهله‌ی نخست، نه بر حسب موضوعات سیاسی بوده بلکه بر حسب معیارهای کارایی و عملی انجام پذیرفته است. این بدان معنی است که اصولاً سطح دولت فدرال مسئولیت وضع قوانین را بر عهده دارد و سطح ایالات مسئولیت اجرای قوانین فدرال و اداره عمومی آنرا عهده‌دار می‌باشد. قوانین فدرال معمولاً مانند امور داخلی در هر ایالتی اجرا

^{۳۱} برای یک نگاه انتقادی به تقسیم مجدد ایالات مراجعه شود به LEHMBRUCH، ۲۰۰۰، صفحات ۹۲-۸۹

^{۳۲} به فصل اول و همچنین BENZ، ۲۰۰۳ مراجعه شود

میشوند (ماده ۸۳ قانون اساسی). در کنار آن همچنین این امکان وجود دارد که ایالات، قوانین فدرال را به مثابه نماینده دولت فدرال به اجرا گذارند (اداره پیمانکاری دولت فدرال توسط ایالات، ماده ۸۵ قانون اساسی). این شیوه دوم مستلزم کنترل اداری وسیعتری از جانب دولت فدرال می‌باشد. این حالت عام که اصطلاحاً "اجرائیه ایالات" نامیده می‌شود شامل استثنائاتی نیز می‌باشد از آن جمله‌اند: اداره امور ارتش (ماده ۸۷ ب) یا امور رفت و آمد هوایی (ماده ۸۷ د).^{۳۳}

تقسیم اختیارات بر حسب معیارهای کارایی و عملی در حکومت‌های فدرالی جزو استثنائات است. در بسیاری از کشورها سیستم اداری تا حد زیادی از هم جدا شده به شیوه‌ای که هم دولت فدرال و هم اعضای آن سیستم‌های اداری وابسته به خود را دارند. این امر نیاز و فشار احتیاج به همکاری و تعاون را میان سطوح مختلف سیاسی کاهش می‌دهد. در آلمان دقیقاً این امر که اکثر ادارات در دست ایالات هستند، باعث آن شده که درهم‌تنیدگی سطوح مختلف تصمیم‌گیری (فدرال و ایالتی) افزایش یافته، سازش‌های بعضاً نابجایی را که منجر به کاهش کارایی سطوح مختلف می‌شوند، به دنبال داشته و باعث سردرگمی نسبی شهروندان در تشخیص این امر شود که کدام سطح سیاسی مسئول چه وظایفی می‌باشد.

از سوی دیگر تقسیم اختیارات بر حسب معیارهای کارایی و عملی هم به آن شیوه نبوده که گویا ایالات از حق قانونگذاری محرومند. برعکس، ماده ۳۰ قانون اساسی، سطح ایالتی را مسئول اجرای اختیارات و وظایف دولتی میداند. البته امروزه این امر در عمل وزن چندانی ندارد چرا که در طی زمان با افزایش بندهای دیگری به قانون و همچنین نحوه تفسیر و تعبیر آن، منجر به کاهش قدرت این ماده شده‌اند. قانون اساسی، قانونگذاری را به انواع انحصاری، رقابتی و چهارچوبی تقسیم کرده و بین آنها، و بین وظایف مشترک دولت فدرال و ایالات تمایز می‌گذارد. در حیطه قانونگذاری انحصاری دولت فدرال، ایالات تنها زمانی و تا حدی اجازه شراکت و دخالت را دارند که این اجازه از سوی یک قانون فدرال به آنها داده شده باشد (ماده ۷۱ قانون اساسی). قانونگذاری رقابتی و توزیع اختیارات از طریق آن بوسیله ماده ۷۲ قانون اساسی صورت می‌گیرد: دولت فدرال اجازه قانونگذاری را دارد "اگر و تا جایی که پدید آوردن استانداردهای یکسان زندگی در سراسر کشور" و یا حفظ اتحاد اقتصادی، قوانین سراسری و منافع همگانی، یک قانون فدرال را ایجاد نماید (ماده ۷۲ (۲)). ایالات در این زمینه از قانونگذاری، اختیارات خود را از دست می‌دهند. هنگامیکه دولت فدرال از این حق ویژه خود استفاده نکند. چنانچه پیش‌شرط‌های لازم جهت استقرار قوانین فوق از میان بروند^{۳۴}، توسط یک قانون فدرال مربوطه، قانونگذاری ایالتی در زمینه یاد شده مجدداً میتواند امکان پذیر گردد.

توضیح این مطلب که قانونگذاری رقابتی شامل کدام موضوعات می‌شود در مواد ۷۴ و ۷۴ الف قانون اساسی ذکر شده است. بعنوان مثال قوانین مدنی، کیفری، کار و اقتصادی و همچنین تشویق و حمایت از اکتشافات علمی شامل این بخش می‌باشند. دولت فدرال در این اثنا جهت "یکسان‌سازی شرایط زندگی"، چنانکه این امر در ماده ۷۲ (۲) قبل از تغییرات سال ۱۹۹۴ ذکر شده بود، از اختیارات تام خود در این زمینه حداکثر استفاده را کرده به طوری که حیطه قانونگذاری ایالات در این زمینه روز به روز رو به کاهش می‌رود. استاندارد سطح زندگی تا قبل از اتحاد مجدد دو آلمان به طرز قابل توجهی همگون و یکسان بود، پس از پیوستن ۵ ایالت شرقی به ۱۱ ایالت غربی، همگونی مزبور دچار تحول گسترده‌ای شد به گونه‌ای که دخالت و اعمال قدرت مطلق در این عرصه از سوی دولت فدرال بلامنازع گردید. جهت مقابله با

^{۳۳} به سایت اینترنتی فدرال مراجعه گردد:

HTTP://WWW.BUND.DE/VERWALTUNG-IN-DEUTSCHLAND/BUND/DIE-BUNDESVERWALTUNG-THEMATISCH-۶۳۷۵.HTM.

^{۳۴} ماده (۳) ۷۲، (۲) ۱۲۵ الف، در صورت وجود یک خواست سیاسی

حالت پیش آمده، در سال ۱۹۹۴ تغییراتی در قانون اساسی به تصویب رسید که طبق آن، فرمول‌بندی عبارت ماده ۷۲(۲) از "استانداردهای یکسان شرایط زندگی" به "شرایط زندگی مشابه" تغییر داده شد که به مثابه تضعیفی در تفسیر، معنی و بسط عبارت اول در امور روزمره شهروندان می‌باشد.^{۳۵} به این وسیله عمداً مانعی (خواسته) بر سر راه دولت فدرال برای انجام وظیفه وی جهت "یکسان‌سازی شرایط زندگی" گذاشته شد. علاوه بر آن از این به بعد دولت فدرال تنها زمانی می‌تواند در این بخش از قانونگذاری دست به اقدام بزند که این فعالیت الزامی باشد. این بر خلاف روال موجود تا آن زمان بود، چرا که تا آن زمان دولت فدرال هر آن که خود تشخیص میداد و یا نیاز میدید، قوانین جدید وضع میکرد. تغییر مزبور در قانون اساسی باعث بوجود آمدن تغییرات فاحشی در حیطه عمل و سیاست روزمره نگشت. دلیل این امر تنها آن نبود که تغییر چندانی در تفوق بلامنازع و بالقوه دولت فدرال در عرصه قانونگذاری رقابتی توسط این جمله بندی جدید بوجود نیامد بلکه در امور تفسیر و کاربرد قانون اساسی نیز فرق محسوسی بین "استانداردهای یکسان" و "شرایط مشابه" وجود نداشت.

دادگاه قانون اساسی برای یک مدت طولانی از رسیدگی به چگونگی کاربرد ماده ۷۲ قانون اساسی از طرف دولت فدرال امتناع می‌ورزید ولی نهایتاً در ماه اکتبر ۲۰۰۲ در رأی خود در مورد قانون رسیدگی به سالمندان چنین اظهار داشت: جهت رعایت اصل یگانگی قانون و شرایط اقتصادی که در ماده (۲) ۷۲ در کنار "یکسان سازی شرایط زندگی"، از آن جهت که برای تصدیق اعمال نفوذ دولت فدرال در حیطه قانونگذاری رقابتی، استدلال شده است، تفسیراً آنرا نباید چون کلمات خشکی تلقی کرد که منجر به یک قانون و شرایط یکسان، خشک و انعطاف ناپذیری بشوند، بلکه در این اثنا باید جای بازی برای تنوع و چندگانگی در فدرالیسم باقی بماند، البته تا جایی که این امر در سطح سراسری کشور منجر به ضرری نشود.^{۳۶}

چهارچوب قانونگذاری دولت فدرال در کلیت خود به شیوه ذکر شده، با قانونگذاری رقابتی تطابقت دارد. منتها وظیفه دولت فدرال در اینجا تنها تعیین چهارچوب کلی قوانین بوده و شیوه اجرای آن در عمل به همراه جزئیات مربوطه میبایستی به ایالات واگذار شود. ماده ۷۵ قانون اساسی حیطه "قانونگذاری چهارچوبی" را مشخص می‌سازد. قانون فوق دربرگیرنده قوانین مربوط به مدارس عالی و امور حقوقی کارمندان دولت، همراه امور کارتهای شناسائی می‌باشد. برخلاف آنچه که گفته شد، وضع قوانین چهارچوبی در عمل به شرح حال کلی محدود نموده و در بسیاری از اوقات وارد جزئیات امر نیز شده و بر خلاف انتظار، دولت فدرال رسیدگی به آن را به عهده ایالات واگذار نمینماید.

دادگاه قانون اساسی تفسیر رأی خود را که در امر رسیدگی به قانون مدارس عالی صادر کرده بود بار دیگر تحکیم بخشید. ایالات بایرن، زاکسن و تورینگن در مقابل دادگاه قانون اساسی علیه قانون پنجم جهت تغییر قانون چهارچوبی مدارس عالی مورخ ۱۶ فوریه ۲۰۰۲ شکایت کردند. قانون مذکور تشکیل یک کرسی پروفسوری موقت (۶ ساله) را به همراه نقض قانون الزام ارائه‌ی یک تز جدید از طرف کاندیداهای کرسی و قبول آن از طرف هیئتهای مربوطه هر دانشگاه برای اخذ درجه پروفسوری را در نظر گرفته بود. دادگاه قانون اساسی تا جایی به شکایت کنندگان حق داد که دولت فدرال در طرح‌ریزی قانون چهارچوبی در مورد قانون پنجم از حد اختیارات خود فراتر رفته و بنابراین قانون مذکور را مغایر با قانون اساسی اعلام کرد و به این گونه منتفی گرداند. از این طریق دادگاه قانون اساسی خود را وارد بحث مربوط به رفرم فدرالیسم کرده و همزمان به طرز واضحی به سود تحکیم اختیارات ایالات موضعگیری کرد.^{۳۷}

^{۳۵} به تفصیل در SCHMALENBACH، ۱۹۹۸.

^{۳۶} مراجعه شود به GRIMM، ۱۹۹۸: ۴۶ و HANEBECK، ۲۰۰۳ یا ADAMSKI، ۲۰۰۴. حکم دادگاه قانون اساسی را میتوان در آدرس زیر یافت: [HTTP://WWW.BUNDESVERFASSUNGSGERICHT.DE/CGI-BIN/LINK.PL?ENTSCHEIDUNGEN](http://www.bundesverfassungsgericht.de/cgi-bin/link.pl?entscheidungen)

^{۳۷} مراجعه شود به BATT، ۲۰۰۴.

نمونه بارز دیگری که نشانگر حمایت دادگاه قانون اساسی از حقوق و اختیارات ایالات می‌باشد، رأی این دادگاه در مورد قانون منع شهریه دانشگاهی است. سطح قانونگذاری فدرال این منع را در قانون ششم مربوط به تغییرات قانون چهارچوبی اعلان کرده بود. ایالات بادن - ورتمبرگ، بایرن، هامبورگ، زارلند، زاکسن و زاکسن - آنهالت با استدلال بر اینکه دولت فدرال در اینجا از حد اختیارات خود فراتر رفته، به دادگاه قانون اساسی شکایت کردند. در تاریخ ۲۶ ژانویه ۲۰۰۵ از جانب دادگاه مزبور، حق به آنها داده شد. دادگاه در مورد این حکم هم دوباره چنین استدلال کرد که منع شهریه دانشگاهی نه تأثیری در یکسان‌سازی زندگی داشته و نه ارتباطی با اصل یگانگی قانون و شرایط اقتصادی در سطح کشور دارد و لذا دولت فدرال در این زمینه اختیاری جهت وضع قانون را دارا نمی‌باشد.^{۳۸}

در مورد قوانین چهارچوبی، همواره این خطر وجود داشته است که آنها تبدیل به قوانین شبه-فدرال گردند. البته این تنها زمانی امکان‌پذیر می‌باشد که ایالات در مجلس دوم موافقت خود را اعلام کنند. همین مسئله در مورد قوانین رقابتی نیز صادق می‌باشد: آمادگی دخالت دولت فدرال و صرف نظر کردن از خودمختاری از جانب ایالات، دو روی یک سکه‌اند.

یک امر مهم دیگر برای تقسیم اختیارات میان دولت فدرال و ایالات وظایف مشترک می‌باشد. طبق مواد ۹۱ الف و ب قانون اساسی موارد زیر مشمول آن قانون می‌شوند: بازسازی و احداث دانشگاهها همراه بیمارستانهای مربوطه، بهبود و احیاء ساختارهای اقتصادی منطقه‌ای، بهبود ساختار کشاورزی و حفظ سواحل دریایی و همچنین تحقیقات و برنامه ریزی تحصیلی. در تمام موارد یاد شده تأمین حداقل نیمی از بودجه مربوطه بر عهده دولت فدرال می‌باشد. تقسیم تأمین بودجه میان دولت فدرال و ایالات در عرصه برنامه ریزی تحصیلی و تحقیقات، قابل مذاکره‌ی طرفین می‌باشد.^{۳۹}

جدول ۱: سهم دولت فدرال در تأمین بودجه جهت تشویق و ترویج تحقیقات (۲۰۰۲)

درصد سهم	مؤسسات تحقیقاتی
۵۸	جامعه تحقیقاتی آلمانی
۹۰	جامعه هلم هولتس مراکز تحقیقاتی آلمانی
۵۰	مؤسسه ماکس پلانک
۹۰	مؤسسه فراون هوفر
۵۰	مؤسسات لیست آبی

به نقل از: محدوده اطلاعات ۲۰۰۲ اطلاعیه دولت فدرال در مورد تحقیقات،
مجله مجلس فدرال ۸۰۴۰/۱۴، صفحه ۱۷۲

تصمیم‌گیری در هر مورد مشخصی که به امور وظایف مشترک مربوط باشد بر عهده کمیسیونهای مختلطی متشکل از دو سطح ایالتی و فدرال است. برای نمونه در تاریخ اول ژانویه ۱۹۷۰ قانونی در امور وظایف مشترک به اجرا گذاشته شد که موضوع آن "بهبود ساختار اقتصادی منطقه‌ای" بوده و منجر به تشکیل یک کمیسیون برنامه‌ریزی شد که با هدف ترویج و حمایت اقتصاد منطقه‌ای، دربرگیرنده هر دو سطح فدرال و ایالتی شد. در کمیسیون نامبرده دولت فدرال دارای ۱۶ رأی و هرکدام از ایالات دارای ۱ رأی می‌باشند و بدینوسیله بین این دو توازن برقرار شده است. جهت تصویب تصمیمات سه‌چهارم آرا الزامی است. بنابراین هر مصوبه‌ای نیاز به موافقت طرف فدرال و حداقل نیمی از ایالات را دارد.

^{۳۸} به حکم دادگاه در سایت اینترنتی مراجعه گردد.

^{۳۹} همچنین به فصل سوم مراجعه شود.

فدرالیسم کئوپراتیو (تعاونی) به وسیله چنین ساختار تصمیم‌گیری در درون خود، از انواع دیگر این سیستم متمایز می‌گردد. نه تنها عنصر داوطلبانه بودن در رابطه تعاونی (کئوپراتیو) این امکان را به تک تک ایالات داده تا مخالفت خود را با دولت فدرال در موارد مربوطه اعلان و اعمال کنند، بلکه همزمان سیستمی از تصمیم‌گیری بوجود می‌آید که درجه بالائی از توافق، پیش شرط کارائی آن می‌باشد. چرا که از راه دیگری تحصیل سه‌چهارم آرا در کمیسیون برنامه‌ریزی امکان پذیر نمی‌باشد. (چنانکه نویسنده نیز اشاره کرده، قدرت این شیوه از فدرالیسم در سطح گسترده و بسیط توافق بین سطوح مختلف قانونگذاری و اجتماعی اعم از فدرال، ایالات، شهرها و بخش‌ها می‌باشد که به نوبه خود تحکیم خاصی به نظام بخشیده و باعث تثبیت دموکراتیک آن میشود) در این اثنا شاید توجه به این نکته نیز جالب باشد که تفاوت نظامهای متکی بر دیکتاتوری با این شیوه از دموکراسی فدرالی در باب تثبیت و تحکیم نظام در گرو کدام اسلوب است: در یکی میبایست مردم را تهدید کرد و کشت و به صلابه کشید تا نظام موجود پابرجا بماند و در دیگری سعی بر آن است تا مردم را هر چه بیشتر و در سطوح مختلف اجتماعی، سیاسی و اقتصادی در تصمیم‌گیریها شرکت داد تا بدینوسیله پایه‌های سیستم دموکراتیک استوارتر شوند. در نظامهای دموکراتیک در صورت ناراضی بودن اکثریت مردم از رژیم حاکم و در نتیجه، ندادن رأی به آن در انتخابات بعدی، آن دولت برکنار میشود ولی نظام حاکم یعنی همانا سیستم دموکراسی بر جای خود باقی میماند. این مسئله در مورد نظامهای مبتنی بر دیکتاتوری بالعکس بوده و با سقوط دولت و رژیم، نظام موجود هم از بین میرود و از جمله همین امر یکی از دلایل استفاده این نظامها از شیوه‌های خشونت آمیز و سرکوبگر در مقابله با خواسته‌های دموکراتیک مردم می‌باشد.^{۴۰} البته این شیوه از فدرالیسم یک جنبه منفی نیز دارد و آن هم این که این درجه بالا از توافق در شرایط خاصی چون ترمزی در راه پیشرفت اجتماعی عمل میکند، بعنوان مثال هنگامی که به دلایل مختلف انجام تغییراتی عمیق در امور سیاسی و اجتماعی مورد نیاز باشد. در کشور آلمان که نمونه بارز این شیوه فدرالیسم است تا اندی پیش ترافیک رفرم وجود داشت به نحوی که طی سالیان و حتی دهه‌های متوالی اصلاحات گوناگونی که در سیستم این کشور لازم مینمود، به دلیل عدم توافق مذکور بین سطوح فدرال و ایالتی، بلوکه شده بود تا آنکه اخیراً به میمنت بر روی کار آمدن دولت متشکل از ائتلاف دو حزب بزرگ و داشتن اکثریت آرا در هر دو مجلس و نهایتاً هر دو سطح فدرال و ایالتی، بخشی از این اصلاحات به تصویب رسید. م.

۲.۳ مشارکت دولتهای عضو در قانونگذاری فدرال؛ مجالس ایالتی و مکانیزم حل اختلاف

شرکت دولتهای عضو (ایالات) در قانونگذاری فدرال و نمایندگی منافع آنها در این سطح مستلزم استفاده از روشهای جافتاده و مطمئنی می‌باشد که در عمل همانا بهره‌گیری از مؤسسات، کمیسیونها و گروههای کاری بی است که اختصاصاً جهت این منظور دائر شده‌اند. در اکثر کشورهای فدرال یک مجلس دوم (یا سنا یا شورای ایالات م.) وجود دارد که وظیفه نمایندگی منافع ایالات را عهده‌دار می‌باشد. مجالس دوم دربرگیرنده نمایندگان مستقیم مردم می‌باشند در حالی که مجالس اول اکثراً نمایندگان ثانوی دستگاه قانونگذاری را شامل میشوند. البته باید متذکر شد که این به تنهایی خاصه سیستمهای فدرال نبوده بلکه کشورهایایی نیز با سیستمهای متمرکز و همچنین غیرمتمرکز وجود دارند که دارای مجلس دوم می‌باشند.^{۴۱} مجالس دوم همچنین میتوانند نمایندگی طبقات، اقشار و گروههای خاص اجتماعی را بر عهده داشته باشند. نمونه‌هایی برای این گونه مجالس خانه لردها در بریتانیای کبیر (بخشاً)، سنای ایرلند و سنای ایالت بایرن آلمان (که بعد از یک همه پرسی مستقیم منحل گردید) می‌باشند.^{۴۱}

^{۴۰} در سطح جهان، کشورهایی که دارای سیستم پارلمانی تک مجلسی می‌باشند، در اکثریت قرار دارند. این در حالی است که سیستمهای دو مجلسی در اروپای غربی از محبوبیت برخوردار هستند. مراجعه شود به RUSSEL، ۲۰۰۰ و SCHOTTMEYER/STURM، ۱۹۹۲.

^{۴۱} مراجعه گردد به HOUSE OF LORDS RUSSEK، ۲۰۰۰ و SCHOTTMEYER/STURM، ۱۹۹۲ صفحات ۵۲۰ تا ۵۲۳. در مورد کاربرد مجالس دوم: HAAS، ۲۰۰۰ و SCHOTTMEYER/STURM، ۱۹۹۲.

وظایف و اختیارات مجالس دوم در سیستمهای فدرالی بستگی به ترتیب و نحوه سازماندهی آنها در این کشورها دارد. در زیر مقایسه‌ای بین دول مختلف فدرالی به همراه مثالهایی و بیان تفاوت آنها تشریح میشود.

در اتریش مجلس دوم آن کشور که مانند آلمان شورای فدرال ایالتها نامیده میشود، دارای موقعیت ضعیفی میباشد. وی دارای حق اعتراض محدودی (حق وتوی سوسپنسیو) در برابر شورای ملی است. مجلس اول دارای امکان آن میباشد که رأی مجلس دوم را با اکثریت آرا رد کند (مصوبه اصراری). در مورد امور مالی، شورای فدرال ایالتها اتریش دارای هیچگونه حق اعتراضی نمیشد (ماده ۴۲ قانون اساسی فدرال). جهت تغییر حوزه اختیارات ایالات از سال ۱۹۸۴ به این سو، تأیید حداقل دوسوم اعضای شورای فدرال ایالتها برای این کار الزامی شناخته شد. البته این مجلس در گذشته در این باره بسیار خوددار بوده است. همچنین مجلس نامبرده تا کنون از این حق خود صرف نظر کرده تا برای تغییرات در قانون اساسی که مربوط به امور فدرال نمیشدند، درخواست یک همه‌پرسی مستقیم را بکند. شورای فدرال ایالتها اتریش یک مدت طولانی خود را به عنوان یک مرجع تصحیح کننده می‌نگریست که میبایستی اشتباهات مشهود و بارز مجمع ملی را اصلاح میکرد. دلیل وضعیت نسبتاً ضعیف مجلس دوم را میبایستی در پیوند با موقعیت تاریخی مجلس ایالات در اتریش، در حالت فرمال (صوری و رسمی) فدرالیسم اتریشی و در وضعیت خاص احزاب سیاسی در این کشور جست.^{۴۲}

مجلس دوم پارلمان سوئیس (شندررات) بر خلاف شورای فدرال ایالتها اتریش، دارای موقعیت وزین تری است. این مجلس با مجلس اول (ناسیونال رات) دارای حقوق یکسانی میباشد. مجلس اول یک مدل سنایی است بدین معنی که همه دولتهای عضو (کانتونها یا ایالات) دارای تعداد برابری از نمایندگان در این مجلس هستند. از این طریق کانتونهایی که دارای جمعیت کمتری هستند (مناطق کشاورزی و کوهستانی) در موقعیت یکسانی با کانتونهای پرجمعیت قرار میگیرند. سوئیس کشوری است با ساختارهای اجتماعی ناهمگون. این ناهمگونی در تنوع اجتماعی (زبان و مذهب) کانتونها متبلور شده و مجلس دوم، جوابگوی این امر در سطح کشور میباشد. بدینگونه این مجلس نقش مهمی را در انتگراسیون سیاسی ایفا میکند.^{۴۳}

مجلس سنای ایالات متحده نیز چون مجلس دوم سوئیس برای همه (۵۰) دول عضو تعداد برابری از نمایندگان را در نظر گرفته که آنها را در سطح فدرال نمایندگی میکنند. مجلس دوم در آنجا نیز با مجلس اول دارای حقوق برابری میباشد. این تطابق صوری اتفاقی نبوده بلکه مدل ایالات متحده سرمشقی بوده است برای پی‌ریزی و بنیانگذاری مجلس دوم در سوئیس. در ایالات متحده مجلس سنای این کشور حاصل سازشی در قانون اساسی بوده که به نوبه خود هدف تسهیل پیوستن دولتهای کوچک به اتحادیه (Union) را دنبال کرده است. هدف از تشکیل آن - در کنار نمایندگی منافع ایالات، در حالیکه سناتورها دارای یک کرسی آزاد هستند - دست‌یازی به تصمیماتی (مصوبه‌ها، لایحه‌ها و قوانینی) با کیفیتی بالا و عالی بوده است. نفوذ بالای سنا تنها در برابری حقوقی وی با مجلس اول در برابر کنگره این کشور نبوده بلکه مدت نمایندگی هر سناتور ۶ سال میباشد که در مقایسه با ۲ سال نمایندگان مجلس اول وزین تر است. علاوه بر این، مجلس سنا با ۱۰۰ نفر عضو، مجمع نسبتاً کوچکتری است و به این دلیل هر سناتور عضو آن دارای وزن و قدرت فزونتری بوده و امکانات رسانه‌های گروهی نیز که در اختیار ایشان گذاشته شده به نوبه خود به اعتبار آن می‌افزاید.^{۴۴}

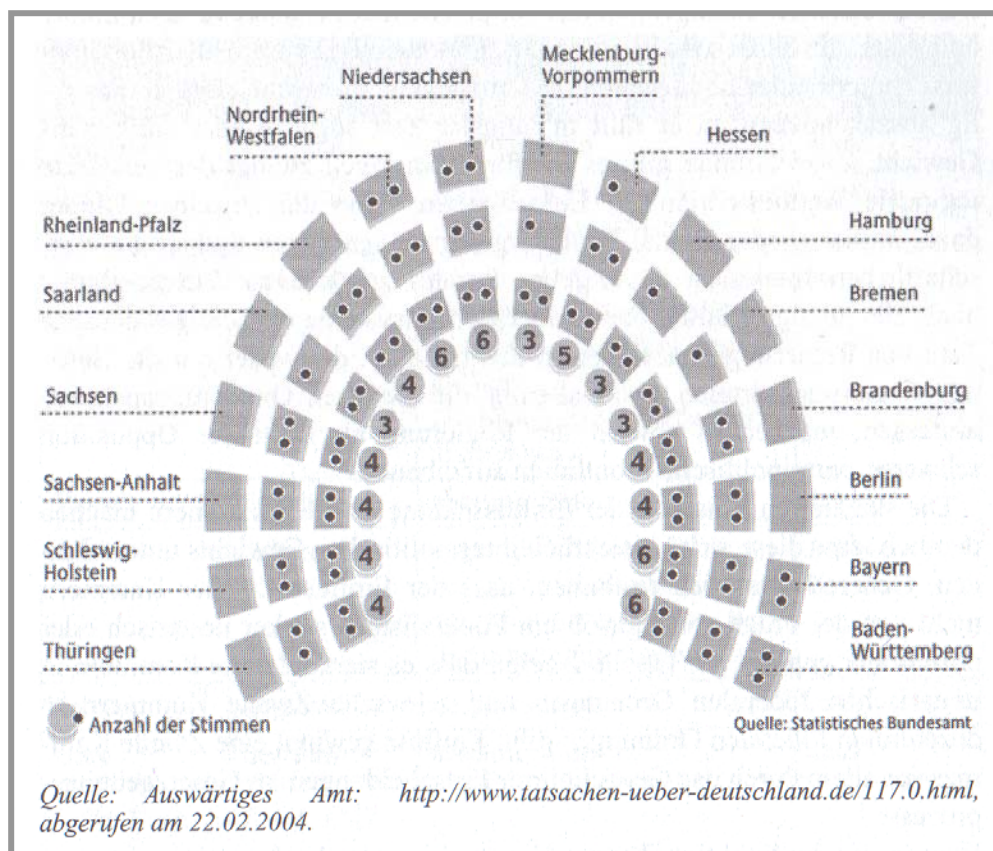
^{۴۲} در مورد شورای فدرال ایالتها اتریش: HAAS, ۲۰۰۰.

^{۴۳} RIESCHER, ۲۰۰۰. صفحه ۵۴

^{۴۴} SINCLAIR, ۱۹۹۹.

ارگان نمایندگی ایالات در آلمان شورای فدرال ایالتها، حالت یک مجلس دوم را نداشته بلکه خود یک ارگان مستقل قانون اساسی میباشد (ماده ۵۰ قانون اساسی). با وجود این شیوه کارکرد آن در این بخش ذکر میشود چرا که این مجلس در پایه‌های اصلی کار خود با مجالس دوم قابل مقایسه میباشد.

شکل ۲: آرایش کرسی ایالتها در شورای فدرال



با وجود آنکه شورای فدرال ایالتها بعنوان مجلس دوم پارلمان تأسیس نگشته، ولی وظایفی را در امور قانونگذاری بر عهده دارد که خاصه آن گونه از پارلمانهای میباشد که دارای دو مجلس هستند. یکی از دلائل اصلی تأسیس شورای فدرال ایالتها از جانب بنیانگذاران قانون اساسی این امید بود که مجلس نامبرده توانائی آنرا داشته باشد تا بر خلاف

موضع گیریهای بوندستاگ (مجلس اول) که غالباً بر حسب موازین حزبی احزاب منتخب است، مصوبات خود را با توجه به محتوی و در راستای منافع ایالات (که وجود آنها به قبل از تأسیس جمهوری فدرال آلمان باز میگردد) برای رسیدن به اهداف عالی تصویب کند و نه در جهت تحکیم قدرت و اهداف حزبی احزاب رقیب در مجلس.

با توصیف یاد شده، شورای فدرال ایالتها برای قانون اساسی حکم مجلسی را دارد که مشارکت لازم ایالات را در سطح قانونگذاری فدرال تأمین و سازماندهی میکند. این نوع نگرش به آن انتظار اشتباه آمیز برمیگردد که سیاستمداران ایالتی به دلیل رابطه تنگاتنگشان با رأی دهندگان منطقه خویش، همیشه منافع ایالت خود را تشخیص و آنرا در موضعگیریهای ایالت در شورای فدرال ایالتها بر مواضع حزبی (سراسری) ترجیح خواهند داد. یک چنین نگرشی منطق رقابت احزاب و قدرت همبستگی و وابستگی درون حزبی را دست کم میگیرد.^{۴۵} روند دمکراسی آلمان به سوی دولت احزاب، به شورای فدرال ایالتها هم سرایت کرده است. از مباحث سیاسی بحث برانگیزی که دارای اهمیت خاصی هستند، اختلافات میان احزاب و رقابت بین آنها است که تا میزان بالائی سمت و سوی رأی دهی ایالات را در شورای فدرال

۴۵ جهت رقابت احزاب به فصل چهارم مراجعه گردد.

ایالتها تعیین میکند. موضعگیریهایی حزبی قبل از گردهمایی‌های شورای فدرال ایالتها توسط اجلاس حزبی بین دولتهای ایالات و یا نمایندگان آنها تعیین میشوند.

در یک مقایسه بین‌المللی وجود این امر آشکار میشود که موضعگیری بر حسب موازین حزبی در بین مجالس دوم، شکل مصطلحی از سیاستگذاری بوده و این امر در مورد کشورهای دارای سیستم فدرالی هم صادق بوده و آنها نیز از این قاعده مستثنی نمیشوند. این به معنای ترجیح مصلحت حزبی بر مصلحت ایالات در تصمیمگیریهایی مهم این ارگان است که از نظر مؤسسان قانون اساسی حالت یک "تقض ساختار" را دارد ولی با تمام این توصیف هنوز هم در مقایسه با سایر سیستمها یک حالت فوق‌العاده را دارا میباشد. چرا که با وجود سیاست حزبی، فاکتور منافع ایالتی در تصمیمگیریهایی شورای فدرال ایالتها را نمیتوان به طور کامل نادیده گرفت، بالعکس اخیراً این فاکتور روز به روز نقش مهمتری را ایفا میکند. برای این مهم دو دلیل را میتوان نام برد: اولاً تشدید رقابت منطقه‌یی در سطح اتحادیه اروپا، ایالات را ناچار به چشم پوشی از توجه به منافع حزبی، و آنها را اجباراً به رعایت منافع ایالت خود وامیدارد. دوماً مسئله مهمتر آنکه تنوع فراوان سیستمهای حزبی در ایالات مختلف و شمار روبه فزون ائتلافات در سطح دولتهای ایالتی که به تنهایی نه دربرگیرنده ائتلاف حاکم در سطح فدرال هستند و نه احزاب اپوزیسیون (ترکیب این ائتلافات در دو سطح فدرال و ایالتی نا همگون است)، کار را در جهت تشکیل خطوط سیاسی مشخص و گردآوری احزاب در سطح ایالتی پیرامون این خطوط را برای هر دو طرف دشوار ساخته است.

مثالهای مزبور بیانگر این مطلب هستند که مجالس دوم در حیطه نفوذ سیاسی و قدرت، از یکدیگر متمایز میباشند. به طور کلی میتوان گفت که میزان نفوذ و قدرت مجالس دوم بستگی به نوع فدرالیسم حاکم (به هم پیوسته یا غیرمتمرکز) ندارد. جدول ۲ حاکی از وجود مجالس دوم قوی در برخی از نظامهای فدرالی یونیتار (به هم پیوسته) و مجالس دوم ضعیفی در بخشی از فدرالیسمهای غیرمتمرکز (dezentral) میباشد. میزان قدرت و نفوذ مجلس دوم قبل از هر چیزی بستگی به وزن تصمیم گیریهایش در امور قانونگذاری دارد.

همانطور که نحوه کار مجالس دوم در یک مقایسه بین‌المللی گوناگون بوده به همان شیوه، نحوه تشکیل آنها نیز متفاوت میباشد. اصولاً اعضای این مجالس یا منتصب شده و یا از طریق انتخابات مستقیم یا غیر مستقیم تعیین میگردند. البته شیوه‌هایی نیز وجود دارند که ترکیبی از این سه روش میباشد. برای نمونه در اتریش شورای فدرال ایالتها از سوی مجالس ایالات انتخاب میگردد. در جمهوری فدرال آلمان نمایندگان دولتهای ایالات، این مجلس را تشکیل داده و در بلژیک یک بخش از سنای این کشور به صورت مستقیم، بخش دیگری به شیوه غیر مستقیم از جانب گروههای زبانی فرانسوی و فلمی انتخاب شده و در پایان بخش سوم انتصاب میشوند (مراجعه شود به جدول ۳: نحوه تشکیل مجالس دوم در کشورهای فدرال).

چگونگی دست یافتن نمایندگان مجالس ایالتی به کرسیها و نحوه تقسیم کرسیها بین دولتهای عضو، بستگی به ساختار حزبی و نفوذ نمایندگان در درون این مجالس دارد. برای نمونه Ständerat سوئیس به شیوه (konservativ) محافظه کارانه اداره شده و به این ترتیب نمایندگان احزاب کوچک معمولاً در آنجا نقشی ایفا نمیکند.

جدول ۲: نفوذ و قدرت سیاسی مجالس دوم

کشور	نوع سیستم فدرالی	نوع حق وتوی مجلس دوم	درجه نفوذ سیاسی
استرالیا	غیر متمرکز	وتوی مطلق	قوی
بلژیک	غیر متمرکز	نسبت به موضوع مربوطه هر دو حالت مطلق و سوسپنسیو	ضعیف

جمهوری فدرال آلمان	اتحادی	وتوی سوسپنسیو؛ در مورد قوانین مربوط به ایالات و توی مطلق، دوسوم آرا برای تغییر قانون اساسی	قوی
کانادا	غیر متمرکز	وتوی مطلق	ضعیف
اتریش	اتحادی	وتوی سوسپنسیو؛ در امور قوانین اساسی مربوط به شورای فدرال ایالتها و توی مطلق	ضعیف
سوئیس	غیر متمرکز	وتوی مطلق	قوی
ایالات متحده آمریکا	غیر متمرکز	وتوی مطلق	قوی

در کانتونهای شهرستانی (روستائی) سنتاً احزاب محافظه کار انتخاب میشوند. از آنجایی که تعداد کانتونهای شهرستانی از کانتونهای شهری (صنعتی شده) بیشتر است، احزاب محافظه کار در مجلس دوم این کشور نقش غالب را بازی میکنند. نمایندگان احزاب کوچک، عملاً در هیچکدام از کانتونهای نامبرده امکان انتخاب شدن و فرستادن نماینده به شتندرات را ندارند.^{۴۶}

اعضای اکثر مجالس دوم دارای یک کرسی آزاد هستند. برای مثال در ابتدای کار قرار بر آن بود که سناتورهای ایالات متحده در همکاری تنگاتنگ (تا سال ۱۹۱۳ انتخاب سناتورها به طور مستقیم نبود) و با در نظر گرفتن منافع دولت ایالتی خویش، در هر مورد خاصی رأی دهند. اما کنترل این مسئله در عمل میسر نشد به طرزى که این سناتورها پس از مدت کوتاهی دارای یک کرسی واقعاً آزاد شدند.^{۴۷}

جدول ۳: روش انتخاب مجالس دوم در کشورهای فدرالی

تعداد اعضای مجلس دوم	دوره انتخاباتی	نوع تشکیل	نام مجلس دوم	کشور
۷۶	۴ سال	انتخاب مستقیم	سنا	استرالیا
۷۱+	۴ سال	حالت ترکیبی	سنا	بلژیک
۶۹	دائمی	غیر مستقیم از طریق حکومت‌های ایالات	شورای فدرال ایالتها	جمهوری فدرال آلمان
۱۰۵	دائمی	انتصاب از سوی فرماندار کل پس از توصیه نخست وزیر	سنا	کانادا
۶۴	دائمی	انتخاب در پارلمانهای ایالتی بصورت انتخابات نسبی	شورای فدرال ایالتها	اتریش
۴۶	۴ سال	انتخاب مستقیم	شتندرات	سوئیس
۱۰۰	۶ سال	انتخاب مستقیم	سنا	ایالات متحده آمریکا

در رابطه با کرسی آزاد هم شورای فدرال ایالتها آلمان حالت ویژه‌ای را به خود اختصاص میدهد. اعضای این مجلس نمایندگان دولتهای ایالات میباشند. کرسی این نمایندگان "امری" است بدین مضمون که هر کدام از ایشان در رأی گیریه‌ها وابستگی کامل به (دولت) آن ایالتی را دارد که نمایندگی‌اش را بر عهده دارد و لذا فقط قادر به دادن آن رأیی هستند که دولت ایالت مربوطه خواهان آن است. تعداد نمایندگان هر ایالتی بستگی به جمعیت آن ایالت داشته ولی در رأی گیریه‌ها همه نمایندگان از هر ایالتی میبایستی متفقاً یک رأی را بدهند (یا همگی آری یا خیر و یا ممتنع). دادگاه قانون اساسی در حکم خود مورخ ماه دسامبر سال ۲۰۰۲ در مورد قانون مهاجرت، مکرراً تأکید کرده است

۴۶. RIESCHER, ۲۰۰۰, صفحه ۵۰

۴۷. SINCLAIR, ۱۹۹۹

که آرای هر ایالت، فقط بصورت متفق قابل قبول میباشند (در غیر اینصورت رأی ایالت مربوطه باطل محسوب خواهد شد).^{۴۸} این بدان معنی است که نمایندگان هر ایالتی میبایستی قبل از رأی گیری در شورای فدرال ایالتها در مورد رأی خود به توافق رسیده باشند. در صورتی که حکومت ایالتی از ائتلاف دو یا چند حزب مختلف تشکیل شده باشد و نمایندگان آن ایالت در شورای فدرال ایالتها اختلاف نظر داشته باشند، رأی آنها ممتنع خواهد بود. در قراردادهای مربوط به ائتلاف در حکومت‌های ایالتی در حالتی که یکی از احزاب ائتلاف در سطح فدرال، یکی در حکومت و دیگری در اپوزیسیون باشد، مسئله دادن رأی ممتنع در صورت اختلاف نظر، صریحاً قید شده است.^{۴۹}

امری بودن کرسی شورای فدرال ایالتها، برای کار این مجلس این نتیجه را به دنبال دارد که جزئیات کارهای قانونگذاری و مقدمات مربوط به آن در کمیسیونهای این مجلس رفع و رجوع میشوند، ولی تصمیمات، نهایتاً در خارج از این مجلس یعنی در مراکز حکومت‌های ایالات گرفته میشوند. ناگفته نماند که در کمیسیونهای یاد شده که اغلب کارهای شورای فدرال ایالتها را انجام میدهند، نه اعضای حکومتها بلکه کارمندان وزارتخانه‌ها مشغول به کار میباشند. این امر کمک بزرگی در راه جهت گیری صحیح این کمیسیونها برای حل مسائل مطروحه کرده و به نوبه خود، رضایت اعضای شورای فدرال ایالتها را فراهم آورده است.^{۵۰} البته بر اساس تئوری دموکراسی، کار کمیسیونهای این مجلس بدون اشکال نمیباشد. ادارات وزارتخانه‌های ایالتی و انجمنهای متشکل از متخصصین کارآما، برخلاف کارمندان فدرال، تمایل به گسترده، استانده و همگون کردن قانون و شیوه قانونگذاری را دارند، زیرا به این ترتیب در امور مربوطه دست آنها بیشتر باز گذاشته شده است. به ندرت اتفاق می افتد که توصیه‌های داده شده از جانب کمیسیونهای مربوطه از طرف سیاستمداران ایالتی زیر سوال بروند. به دلیل مذکور هنگامی که در چهارچوب رفرم فدرالیسم از جانب دو سطح حکومتی جهت درهمتنیدگی‌زدایی حیطه‌ی وظایف دولت فدرال و ایالات اقداماتی بعمل آمد، انجمنهای نامبرده متشکل از کارمندان کارآما، جزو کسانی بودند که به سختی با تغییر وضعیت موجود مخالفت ورزیدند.

مواد ۷۶ و ۷۷ قانون اساسی نقش شورای فدرال ایالتها را در امور قانونگذاری مشخص میسازند. قانون اساسی مشاورت شورای فدرال ایالتها را در همه قوانین فدرال الزامی میداند. لوایح قانونی در دولت فدرال میبایستی نخست به شورای فدرال ایالتها روانه گردند. اما حتی در مورد قوانین برخاسته از "درون" مجلس فدرال - نوعی از لایحه قانونی که گاهی از طرف ائتلافات حکومتی مطرح میشوند - که دولت فدرال قصد تسریع در تصویب آنها را دارد (چرا که هر چه احزاب و جناحهای بیشتری در مجلس با آن موافق باشند امکان تصویب آن بیشتر است - اصطلاح "درون" مجلس به معنای دربرگیرنده‌ی جناحی بزرگ م.) - شورای فدرال ایالتها پس از تصویب این قوانین از جانب مجلس اول، به آنها رسیدگی میکند. اهمیت تصمیم شورای فدرال ایالتها در پروسه قانونگذاری، متغیر بوده و بستگی به آن دارد که قانون مربوطه جزو آن دسته از قوانینی باشد که برای به اجرا در آمدن مستلزم توافق شورای فدرال ایالتها بوده (قوانین توافقی) و یا اینکه جزو آن دسته از قوانین است که شورای فدرال ایالتها در مورد آنها حق وتو نداشته بلکه تنها اجازه‌ی اعلام اعتراض را دارد (قوانین اعتراضی).

قوانین مربوط به تغییر قانون اساسی همواره جزو قوانین توافقی میباشند. برای تصویب این دسته از قوانین، نوع خاصی از اکثریت در هر دو مجلس الزامی بوده که عبارت است از دوسوم آرا (در حال حاضر ۴۶ رأی در شورای فدرال ایالتها). در مورد تمام قوانین دیگر، شورای فدرال ایالتها با اکثریت مطلق آرا تصمیم‌گیری میکند (در حال حاضر ۳۵ رأی). الزامی بودن اکثریت مطلق آرا به این معنی میباشد که در

۴۸.مشروح حکم دادگاه قانون اساسی: ۲۰۰۳، ADAMSKI.

۴۹.مراجعه شود به ۱۹۹۸، KROPP/STURM.

۵۰.مراجعه گردد به ۲۰۰۰، LEHMBRUCH صفحه ۸۲.

شورای فدرال ایالتها برای تصویب هر نظریه سیاسی تنها داشتن موافقین بیشتر در مقابل مخالفین، کافی نخواهد بود. دلیل این موضوع آن می‌باشد که آرای ممتنع مانند رأی مخالف عمل میکنند، چرا که این آرا به کسب حد اقل آرای لازم، کمک نمیکنند (بالعکس).

مسئله‌ای که باعث تعجب است رشد درصد قوانین توافقی نسبت به کل قوانین در طی سالهای گذشته می‌باشد. یکی از قضات دادگاه قانون اساسی، Dieter Grimm، در مقاله‌ای در روزنامه Zeit (مورخ ۱۰ اکتبر ۱۹۹۷) چنین بیان داشت: در ابتدا، در قانون اساسی شمار قوانینی که ملزوم توافق ایالات بودند از ۱۳ فراتر نمی‌رفت. امروزه تعداد این قوانین سه برابر شده است.^{۵۱}

طبق قانون اساسی، اصطلاح توافقی به آن دسته از قوانین اطلاق میگردد که به تنظیم رابطه میان دولت فدرال و ایالات مربوط میشوند و بنابراین به امور زیر رسیدگی میکنند: مالیات و درآمد (مواد ۱۰۴ الف، ۱۰۵، ۱۰۶، ۱۰۷، ۱۰۹)، رسیدگی به امور حقوقی و درآمد کارمندان دولت (ماده ۷۴ الف)، تعریف و تعیین وارث حقوقی ثروت "ریش" (دولت فدرال) و ایالات (مواد ۱۳۴، ۱۳۵)، وظایف مشترک (ماده ۹۱ الف) و قوانین مربوط به تغییر شکل و مساحت اراضی ایالات (ماده ۲۹ بند ۷). همچنین قوانینی که شامل رسیدگی به وضع و رابطه دستگاه اداری فدرال و ایالات میشوند، بخشی از قوانین توافقی به شمار آمده و از آنجمله‌اند: احداث و اداره ادارات متعلق به دولت فدرال و اداراتی که به نمایندگی از سوی دولت فدرال اما از جانب ایالات اداره میشوند (مواد ۸۷ ب، ۸۷ س، ۸۷ د، ۱۲۰ الف)، تعیین محدوده وظایف و صورت همکاری ادارات مالیاتی فدرال و ایالتی (ماده ۱۰۸)، سازماندهی و نحوه انجام وظیفه ادارات ایالتی (مواد ۸۴، ۸۵، ۱۰۸)، نظارت دولت فدرال بر ادارات ایالتی (مواد ۸۴، ۸۷ ب، ۱۲۰ الف) و قوانینی که وظایف قضائی فدرال را از طریق ایالات به اجرا میگذارد (ماده ۹۶).

موضوع و وظیفه اصلی توافقی بودن قانونگذاری فدرال، حفظ و صیانت از حقوق ایالات می‌باشد. با افزایش درهمتنیدگی سیاسی که به نوبه خود منجر به ضرورت همکاری روزافزون بین دو سطح فدرال و ایالتی جهت انجام وظایف دولتی گردیده و همچنین با افزایش شمار قوانین فدرال که همزمان مربوط به طرز مدیریت ادارات ایالتی نیز هستند، درصد قوانین توافقی نیز سیر افزایشی پیدا کرده است. علاوه بر این، شورای فدرال ایالتها همواره معتقد به "نظریه مسئولیت مشترک" بوده است. این بدان معنی می‌باشد که به نظر این مجلس هر قانونی که بخشاً راجع به مسائل توافقی باشد، کلاً یک قانون توافقی محسوب خواهد گشت. این امر نفوذ شورای فدرال ایالتها را به آن بخش از حیطه قانونگذاری بسط میدهد که اداره و اجرای آن قوانین ملزوم استفاده از دستگاه اداری ایالات میگردد، حتی در صورتی که قوانین فوق ربطی به مسائل و اختیارات ایالات نداشته باشند (در سیستم فدرالی آلمان، دولت فدرال دارای دستگاه اداری محدودی بوده و عموماً جز در موارد خاصی، اجرای قوانین فدرال را هم بر عهده دستگاه اداری ایالات گذاشته، البته به ازای آن به ایالات مذکور کمک مالی میکند م.). دادگاه قانون اساسی در حکمی مربوط به قانون چهارم بازنشستگی در سال ۱۹۷۴، حیطه اختیارات شورای فدرال ایالتها را در امور قانونگذاری محدود کرده و چنین بیان داشت: قوانینی که مربوط به مناسبات دو سطح فدرال و ایالتی بوده و شامل رفم در این مناسبات میگردند، تا زمانی که "تعادل سیستم" مذکور را به هم نزنند، مستلزم توافق شورای فدرال ایالتها نخواهند بود.

اما حکم مزبور فقط برای مدت کوتاهی موفق به تقلیل تعداد قوانین توافقی نگردید. یکی از دلایل این امر این نظریه حاکم بر دولتهای فدرال بود که مینداشتند تا زمانی که با اکثریت متشکل از احزاب مخالف (در سطح دول ایالتی م.) روبرو نباشند، لزومی برای رعایت دقیق

مسائل مربوط به قوانین توافقی وجود ندارد. روال عادی در سیاست روزانه بر آن بود که به خواسته‌های ایالات در مورد مشارکت آنها در امور مربوطه، جواب مثبت داده شود.

هنگام اختلاف بر سر این موضوع که آیا قانون خاصی، توافقی می‌باشد یا خیر، به عنوان "راه حل اضطراری" این امکان وجود دارد که قانون مزبور را به اجزا خود تفکیک کرد. از طریق این ترفند تکنیکی، مجلس اول تنها برای آن قسمت از هر قانونی نیازمند اکثریت آرا شورای فدرال ایالتها می‌باشد که توافقی است. بدینگونه از سد راه شدن قانونگذارهای جدید به صورت کلی و یا تغییر قوانین موجود، جلوگیری بعمل آمده و مجلس اول تا حد ممکن کارائی خود را حفظ میکند. در سال ۲۰۰۲، دادگاه قانون اساسی در حکم خود در باره‌ی نگارش یکسان ارزش خانواده‌های متشکل از افراد همجنس گرا (homosexuell) با خانواده‌های متشکل از افراد متعلق به هر دو جنس (مرد و زن) heterosexual به این امر صحنه گذاشت که مجلس اول اجازه تفکیک و تجزیه قوانین را دارد تا از این طریق از وتو کردن آن بخش از قانون مربوطه که مستلزم توافق شورای فدرال ایالتها نمی‌باشد، جلوگیری بعمل آورد.^{۵۲} از آنجایی که اجرای قوانین فدرال به وسیله دستگاه اداری ایالات به مرحله اجرا گذاشته میشود و اداره امور ادارات مذکور نیز در هر ایالتی بر عهده دولت آن ایالت می‌باشد، لذا در انجام این امور میتواند بین ایالات گوناگون اختلافاتی در مرحله‌ی اجرایی به چشم بخورد. در مورد نامبرده، این مدل به تثبیت رسیده که ازدواجهای زوجین همجنس در ادارات مربوطه از جمله در اداره ثبت احوال به انجام میرسد.

در اینجا میبایستی به طور مشروح به شکایت احزاب اپوزیسیون در رابطه با "سیاست سرپیچی کردن" (بلوکه کردن) قانونگذاری فدرال برای قوانین پیشنهادی از سوی دولتهای فدرال، از جانب شورای فدرال ایالتها و شکوه در مورد سواستفاده این مجلس از الزامی بودن توافق در مورد قوانین مربوطه، پردازیم.

قبل از هر چیز به یاد بیاوریم که شرط لازم برای "سیاست سرپیچی کردن"، فقدان بازتاب اکثریت مطلق ائتلاف (احزاب) حاکم در سطح فدرال، در شورای فدرال ایالتها می‌باشد. حالت فوق در سالهای ۱۹۴۹ تا ۱۹۵۴، ۱۹۵۶، ۱۹۵۸ تا ۱۹۶۱، ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۲ و از ۱۹۹۰ به این سو، صادق می‌باشد. اگرچه در طول ۵۰ سال گذشته (از ۱۹۴۹ تا ۱۹۹۹) و در طی ۳۳ سال از آن، به اجرا در آوردن سیاست سرپیچی کردن در مورد قوانین توافقی امکانپذیر بوده (بدلیل وجود ائتلافات متضاد در دو سطح ایالتی و فدرال)، اما در عمل شورای فدرال ایالتها به ندرت از این اهرم استفاده کرده است، لذا کاربرد این شیوه در عمل بسیار اندک بوده است. استدلال به سیاست مزبور برای نخستین بار در دهه ۷۰ مورد استفاده قرار گرفت، هنگامیکه اپوزیسیون محافظه کار آن زمان متهم به بلوکه کردن سیاست دولت موئتلفه سوسیال-لیبرال وقت به رهبری دو صدراعظم ویلی برانت و سپس هلموت شمیت در شورای فدرال ایالتها شد. این بحث بار دیگر در سالهای دهه ۹۰ برانگیخته شد، اما این بار احزاب در رأس حکومت و اپوزیسیون جای خود را عوض کرده بودند به صورتی که حزب سوسیالدموکرات در شورای فدرال ایالتها در مقام سرپیچی از اهداف دولت مسیحی-لیبرال به صدراعظمی هلموت کل قرار گرفت. دولت ائتلافی سرخ-سبز (منظور از سرخ سوسیالدموکراسی و از سبز حزب سبزها می‌باشد م.) به رهبری گرهارد شرودر نیز از سال ۱۹۹۹ با مشکل در اقلیت بودن در شورای فدرال ایالتها روبرو بوده و میبایستی، بستگی به موارد، با یک اکثریت مخالف در شورای فدرال ایالتها مدارا کند.

تعداد مواردی که طی آن شورای فدرال ایالتها پروسه قانونگذاری دولت فدرال را بلوکه و سد کرده است، در کلیت خود بسیار اندک می‌باشد. میتوان گفت که عموماً بین ۱ تا ۳ درصد از کل قوانین شامل این سرپیچی شده‌اند. در حالتهای استثنائی این رقم به ۶ درصد میرسد.

اعتراضی که ادعای آن را دارد: اما این درصد کوچک دربرگیرنده مهمترین قوانین بوده و به این ترتیب بازدارنده شورای فدرال ایالتها منجر به ایستایش سیاست و بن‌بست میشود فقط به صورت مشروط صحیح میباشد. در دهه‌های ۵۰ و ۶۰، شورای فدرال ایالتها وتوی خود را در مورد آن دسته از قوانینی مورد استفاده قرار میداد که دربرگیرنده موازینی مربوط به شیوه سازماندهی و مدیریت ادارات بودند.

امکانات سرپیچی از قوانین در سیستم جمهوری فدرال آلمان به نسبت کشورهای دیگر که دارای سیستم حکومتی پی‌توأم با مجالس دوم به معنای واقعی کلمه میباشند، بسیار اندک است.

جدول ۴: قوانین توافقی

دوره قانونی بوندستاگ (مجلس اول)	سهم درصدی در قوانین توافقی	امتناع از توافق در لوایح اهدائیه، به طور مطلق و درصد آن	میانجی‌گری موفقیت آمیز از طریق کمیسیونهای مربوطه
۱۹۴۹-۵۳	۴۱.۸	۱۲(۳.۶)	۴
۱۹۵۳-۵۷	۴۹.۸	۱۱(۲.۵)	۵
۱۹۵۸-۶۱	۵۵.۷	۴(۱.۲)	۴
۱۹۶۱-۶۵	۵۳.۴	۷(۲.۰)	۴
۱۹۶۵-۶۹	۴۹.۴	۱۰(۳.۰)	۸
۱۹۶۹-۷۲	۵۱.۷	۳(۱.۰)	۲
۱۹۷۲-۷۶	۵۳.۲	۱۹(۵.۳)	۱۱
۱۹۷۶-۸۰	۵۳.۷	۱۵(۵.۷)	۶
۱۹۸۰-۸۳	۵۲.۲	۶(۴.۷)	۴
۱۹۸۳-۸۷	۶۰.۶	۰(۰)	۰
۱۹۸۷-۹۰	۵۵.۲	۱(۰.۲)	۰
۱۹۹۰-۹۴	۵۶.۶	۲۱(۲.۶)	۱۲
۱۹۹۴-۹۸	۵۹.۲	۲۱(۲.۳)	نبود اطلاعات
۱۹۹۸-۲۰۰۲(۱)	۵۴.۸	۱۲(۲.۱)	۶۵

<http://dip.bundestag.de/gesta/14/statistischerUberblick.pdf> مرجع (۱)

بر طبق شیندلر، ۱۹۹۹؛

در سیستمهای فدرالی، مجالس دوم در شدیدترین حالت قادرند، در صورت وجود اکثریتهای مختلف در دو مجلس، دولتهای مربوطه را فلج سازند، به شیوه‌ای که آنها ناچار به انجام انتخابات جدید به عنوان آخرین چاره کار شوند. راه حل مذکور را به عنوان مثال، مجلس اول استرالیا در سال ۱۹۷۵ در پیش گرفت، زمانی که آن مجلس حتی قادر به تصویب قوانین مالیاتی بر خلاف میل سنای آن کشور نبود. قطعاً میتوان گفت که شورای فدرال ایالتها گاهی اوقات بر سر راه دولت فدرال موانعی ایجاد میسازد اما این مسئله هیچگاه دارای چنان ابعادی نبوده که تمامی سیاست گذاری دولت را به ایستائی کامل کشانیده و یا حتی منجر به سقوط دولت شود. این حالت زمانی میتواند رخ دهد که احزاب اپوزیسیون مجلس اول در شورای فدرال ایالتها دارای دوسوم آرا بوده و همزمان دولت فدرال در مجلس اول فاقد چنین اکثریتی باشد. در چنین حالتی اکثریت مجلس اول قادر به رد اعتراض شورای فدرال ایالتها نخواهد بود چرا که رد اعتراض شورای فدرال ایالتها میبایستی از طرف مجلس اول با همان نسبت اکثریتی صورت پذیرد که در شورای فدرال ایالتها صورت پذیرفته است (یعنی با اکثریت دوسوم آرا).

به طور یقین میتوان گفت که دولت فدرال با نداشتن اکثریت آرا در شورای فدرال ایالتها، ناچار میشود تا در همان مرحله‌ی آماده‌سازی طرحها برای لوایح، به مشاورت با اپوزیسیون پرداخته تا از همان آغاز، راه مصالحه‌ای را یافته و مانع از پیش آمدن حالت نامبرده شود. بحث و جدل برای یافتن راه مصالحه تا درون شورای فدرال ایالتها ادامه می‌یابد. حق وتوی شورای فدرال ایالتها در موارد قوانین مهم، منجر به سازش و هم‌آرایی و تفاهم طرفین در سطحی وسیع میشود. تنها احتمال وتوی شورای فدرال ایالتها باعث این ضرورت میگردد که دول ایالات در میان خود و همچنین با دولت فدرال قبل از رأی گیریهای رسمی در صورت امکان به توافق رسیده یا حداقل یکدیگر را از مواضع خویش مطلع سازند (در اینجا بار دیگر نشان داده میشود که در یک سیستم فدرالی که دموکراسی را جزء لاینفک خود قلمداد میکنند، در صورت وجود فرهنگ دموکراسی غنی و کارا، چگونه برای مشکلات موجود راه برونرفت از بن‌بست جستجو میشود. هنگامیکه سیاست اکثریتی با اقلیتی همخوانی ندارد طرفین به فکر نابودی (سیاسی) طرف مقابل و یا فلج کردن سیاست آن طرف برنیامده بلکه هر دو طرف بهترین راه چاره را جستجو خواهند کرد. دلیل این امر واضح و آشکار میباشد: در چنین نظامی وجود یکی، بستگی به وجود دیگری داشته و همگی به اتفاق یکدیگر سیستم موجود را تشکیل داده و جزو آن میباشند. مسئله مهم آنکه، همه طرفین به این امر واقف بوده و طبق آن نیز رفتار میکنند. سرپچی و ساقط کردن بیمورد یکی از سطوح فدرال یا ایالتی از جانب یکی از طرفین، میتواند باعث مجازات طرف بازدارنده از طرف رأی دهندگان در انتخابات بعدی شود م.).

مکانیزمهای حل اختلاف

هنگامیکه مجالس دوم در پروسه قانونگذاری شرکت دارند، پیش آمدن اختلاف بین دو مجلس امری احتمالی و یا حتی اجتناب ناپذیر میباشد. برای حل چنین اختلافاتی روشهای گوناگونی را میتوان درپیش گرفت. شیوه و انتخاب این روشها در درجه نخست به وضعیت مجلس دوم بستگی دارد. هنگامیکه رأی شورای ایالات به سادگی از جانب مجلس فدرال شکسته شود، نتیجتاً راه حل خاصی نیز برای تفاهم و توافق دو مجلس ضروری نخواهد بود. بالعکس زمانیکه شورای ایالات در امور خاصی حق مشارکت و تصمیم گیری را داشته باشد، اکثراً مکانیزمهای خاصی جهت حل اختلافات ضروری میباشند.

برای این منظور میتوان به دو دسته اشاره کرد: دسته اول شوراهای تک موردی و استثنایی میباشند که در پی هر اختلاف خاصی تشکیل میگردد و دسته دوم را کمیته‌های ثابتی دربر میگیرند که کماکان وظیفه آنها رسیدگی به اختلافات میباشد. دسته اول را میتوان در ایالات متحده یافت، در اینجا جهت حل اختلاف بین سنا و مجلس اول برای هر موردی، شورای خاص آن مورد تشکیل میگردد.

در جمهوری فدرال آلمان دسته دوم مورد استفاده قرار میگیرد: زمانیکه شورای فدرال ایالتها در جریان یک قانونگذاری که جزو قوانین توافقی میباشد از وتوی خود استفاده میکند، طبق قانون اساسی (ماده ۷۷)، مجلس اول و دولت فدرال حق آن را دارند به کمیته حل اختلاف مراجعه کنند. از آنجایی که شورای فدرال ایالتها نیز حق آن را دارد در مورد قوانین توافقی به کمیته مزبور مراجعه کند، میتوان در کل سه نوع کمیته حل اختلاف را از هم تمیز داد. این قضیه در مورد قوانینی که توافقی نمیشاند (قوانین اعتراضی) به صورت دیگریست. در مورد این دسته از قوانین، قانون اساسی تنها به شورای فدرال ایالتها حق مراجعه به کمیته‌ی مزبور را داده است. اعتراض شورای فدرال ایالتها زمانی امکانپذیر است که کمیته، کار خود را به اتمام رسانیده باشد. اعتراض فوق بر خلاف آنچه که مورد قوانین توافقی صورت میپذیرد،

میتواند از سوی اکثریت اعضای مجلس اول رد گردد. البته چنانچه این اعتراض از جانب دوسوم اعضای شورای فدرال ایالتها صورت پذیرفته باشد، در این صورت برای رد آن از جانب مجلس اول نیز دوسوم آرا این مجلس الزامی می‌باشد.

قانون اساسی اشاره‌ای به اعضای تشکیل دهنده کمیته‌های یاد شده نمی‌کند. تنها محدودیتی که قائل می‌شود این است که اعضای آن میبایستی از میان اعضای شورای فدرال ایالتها و مجلس اول برگزیده شوند. در دستور همیشگی مشترک دو مجلس چنین آمده است: هر ایالتی میبایستی یک نماینده در کمیته داشته باشد (بنابراین ۱۶ نماینده ایالات) و مجلس فدرال نیز به اندازه مجموع آنها. آن عده از اعضای شورای فدرال ایالتها که عضو و برخاسته از مجلس فدرال هستند، به شکل بارزی نشان دهنده قدرت ائتلافات موجود در آن مجلس (فدرال) می‌باشند.

در اکتبر ۲۰۰۲ هنگام آغاز کار دوره پانزدهم مجلس، بین دولت فدرال و اپوزیسیون اختلافی بر سر این موضوع در گرفت، در حالیکه این دو تقریباً دارای نیروی برابری در مجلس اول بودند میبایستی تعداد برابر نماینده در کمیته حل اختلاف داشته باشند. این، نظر اپوزیسیون متشکل از احزاب دمکرات مسیحی و لیبرال بود. در مقابل، ائتلاف حکومتی متشکل از دو حزب سوسیال دمکرات و سبزها چنین استدلال می‌کردند که تا کنون در تمام کمیسیونهای مجلس اول برای ائتلاف حکومتی، اکثریت در نظر گرفته شده است و این مسئله میبایستی همچنان برای نمایندگی مجلس اول در کمیته حل اختلاف صادق باشد. متقابلاً اپوزیسیون چنین استنباط می‌کرد که کمیته مزبور نه یک کمیسیون مجلس اول بلکه مربوط به دو ارگان فدرال یعنی Bundestag و شورای فدرال ایالتها می‌باشد. در مرحله نخست اعضای مجلس اول با اکثریت ائتلاف حکومتی، نتیجه را به سود خود تمام کردند. دادگاه قانون اساسی که از طرف اپوزیسیون به آن مراجعه شده بود، در این مورد اینگونه قضاوت کرد: مصوبه‌ی مزبور با نتیجه‌ی انتخابات (تقریباً برابری دو جناح) همخوانی نداشته و با "اصل بازتاب و انعکاس قانون اساسی" مطابقت ندارد. کرسیهای مجلس اول در کمیته حل اختلاف میبایستی همچون آینه کوچکی باشد که بازتاب تمامی مجلس فدرال را در خود بگنجاند. البته اکثریت ائتلاف حکومتی نیز میبایستی در آن جای خود را داشته باشد تا بدینوسیله قدرت تصمیم‌گیری تثبیت گردد. قضات مربوطه در حکم خود خواستار آن شدند که "اصل اکثریت" و اصل بازتاب نسبی مجلس فدرال رادمنشان و متعادل هماهنگ شوند. اکنون این وظیفه دشوار بر دوش مجلس اول می‌باشد که در طول همین دوره دو اصل فوق را در هماهنگی و همخوانی با یکدیگر به گونه‌ای در لایحه‌ی به تصویب رساند که از جانب تمام فراکسیونها مورد قبول واقع شوند. از آنجایی که پس از انتخابات، کمیته مذکور میبایستی هر چه زودتر تشکیل میشد، مصوبه‌هایی که تا آن زمان تصویب شده بودند به قوت خود باقی ماندند.^{۵۳}

کمیته حل اختلاف از هر کدام از مجلسین عضوی را به سمت ریاست خود برگزیده که هر سه ماه یکبار جای خود را عوض کرده و معاونت همدیگر را هم بر عهده دارند. وظیفه کمیته، چنانکه نام آن بیانگر است، تهیه، تدوین و تقدیم پیشنهاداتی در صورت بروز اختلاف از جانب ارگانهای قانونگذاری، برای حل آنها می‌باشد. این امر میتواند از طرق مختلفی صورت پذیرد: در مواردی که اکثریت فائق بر کمیته مطابق اکثریت مجلس اول نباشد، کمیته میتواند عملاً موضع شورای فدرال ایالتها را تصدیق کند (راه حل پیشنهادی "غیرواقع بینانه"). کمیته میتواند سعی کند تا نظر طرفین را به هم نزدیک سازد (راه حل پیشنهادی "واقع بینانه"). همچنین میتواند ایده‌ها و نظریات جدیدی را وارد پروسه قانونگذاری کند. البته این امر به دلایل واقع‌گرایانه مورد پسند بوده اما در عمل بدون اشکال نمی‌باشد. کمیته مذکور حق دادن لوایح و طرح قوانین جدید را دارا نمی‌باشد. هنگامیکه این کمیته دست به آراستن قوانین بزند، حالت یک "فرا مجلس" را پیدا خواهد کرد. منتقدین معتقدند که هنگام قانونگذاری، شورای فدرال ایالتها نقش یک "مجلس سوم" را ایفا میکند.^{۵۴}

۵۳. KBRSCHNER, ۲۰۰۴, حکم دادگاه قانون اساسی: ۲۰۰۳-۱۲۶-۲۵۰۵۰۱۲۶/FS۲۰۰۵, HTTP://WWW.BVERFG.DE/ENTSCHEIDUNGEN/

۵۴. در آدرس زیر میتوان یکی از پیشنهادات مطروحه از جانب کمیته حل اختلاف را یافت:

استفاده از کمیته مذکور به عنوان یک مرجع بازنگری در مورد تصمیمات و لوایح دولتی، بویژه برای اپوزیسیون در مجلس فدرال جذاب می‌باشد. اما در عمل هیچگاه اپوزیسیون در کمیته نامبرده دارای اکثریت نبوده و انتظار آن نیز نمی‌رود. بین سالهای ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۸ برهه‌های زمانی وجود داشتند که طی آن دولت فدرال در کمیته حل اختلاف دچار مشکلاتی بود. بدینگونه در برهه مذکور از سوی شورای فدرال ایالتها سیاست حزبی و "سرپیچی" تعقیب میشد و برای نامزد اپوزیسیون گرهارد شرودر (حزب سوسیال دموکرات) جهت مقام صدراعظمی، در پایان سالهای ۹۰ این سوال جالب مطرح شد که آیا وی به عنوان رئیس دولت ایالتی نیدرزاکسن بهتر نبود به دنبال مقام ریاست کمیته حل اختلاف باشد؟

۲.۴ اهمیت پارلمانهای ایالتی در فدرالیسم اجرایی

گسترش حیطه قانونگذاری دولت فدرال و هم‌آرایی ایالات در بین هم، که در فصل اول شرح داده شد، نه تنها باعث افزایش درهمتنیدگی سیاست شد، بلکه همچنین سبب رکود هر چه بیشتر نقش مجالس ایالتی نیز گشته است. همکاری مشترک و ادغام و درهم پیوستگی اختیارات میان دولتهای فدرال و ایالتی و همکاری آنها در شورای فدرال ایالتها، منجر به چیرگی و برتری دولتها شده و به این دلیل نام دیگر فدرالیسم آلمان، فدرالیسم اجرایی می‌باشد. سمت و سوی حرکت و روند فدرالیسم اجرایی از آن زاویه مشکل برانگیز می‌باشد که مجالس مستقل ایالتی جزو ارگانهای مؤسس و تشکیل دهنده فدرالیسم به شمار می‌روند. تصمیمات سیاسی در سطح ایالتی مشروعیت قانونی و دموکراتیک بودن خود را از مجالسی می‌گیرد که اعضای آن توسط انتخاباتی همگانی، مستقیم، آزاد، برابر و با رأی مخفی انتخاب شده‌اند. چنانچه از قدرت و نفوذ این مجالس روز به روز کاسته شود بدینگونه سیستم فدرالی از آن اصل خود که اتکا به دموکراسی باشد، تهی می‌گردد. اتباع کشور، این امکان را از دست میدهند که از طریق انتخاب و یا عدم انتخاب، بر کار پارلمان صحه گذاشته و یا آنرا رد نمایند. نمایندگان این مجالس نیز فقط امکان آنرا دارند که لوایح آماده را که از خارج به ایشان داده شده و از جانب دول فدرال یا اروپایی تنظیم شده‌اند، به تصویب رسانند. بدون آنکه خود امکان شرکت در آماده سازی و پیراستن این قوانین را داشته باشند.

در فدرالیسم، نقش پارلمانهای دول عضو به نظم و نوع سیستم سیاسی مورد بحث بستگی دارد. نقش و رل پارلمانهای دولتهای ایالتی همراه با افزایش اختیارات دولتهای عضو و فزونی تصمیم گیری در سطوح پائین کشوری، گسترش می‌یابد. آن دسته از کشورهایی که در آنها همپیوستگی و درهمتنیدگی وظایف و اختیارات به چشم خورده و سیاست یگانه‌سازی در آنها پیش برده میشود، دارای پارلمانهایی ضعیف می‌باشند. مثال بارزی برای اینگونه سیستمها، مجالس ایالات در نمونه فدرالیسم اجرایی آلمان می‌باشد.

انتقال روزافزون قدرت و اختیارات به سطح فدرال و استفاده بسیار از قانونگذاری چهارچوبی و رقابتی منجر به ازدست دادن اهمیت و نقش مجالس ایالتی در طول تاریخ جمهوری فدرال آلمان و تضعیف اعمال حقوق قانونگذاری از جانب این مجالس شده است. در رابطه با اجرای وظیفه قانونگذاری از سوی مجالس ایالات که (گرچه روز به روز رو به کاستی است) همچنان موجود است، از یک سو منجر به اختلاف میان ایالات گوناگون و از سوی دیگر هم‌خوانی میشود. یکی از این نقاط مشترک، فعالیت شدید قانونگذاری مجالس ایالات پس از تأسیس آن ایالات می‌باشد. دلیل این امر واضح و آشکار می‌باشد، چرا که آنها میبایستی شالوده‌ی هویت قانونی خود را بنا می‌گذاشتند،

موردی که به صورت یکسان هم شامل ایالات آلمان غربی و هم آلمان شرقی شده است. پس از اتحاد دو آلمان تشدید مجدد این مسئله در ایالات غربی به چشم می‌خورد.^{۵۵} به عنوان مثال در این دوره یک سری از ایالات "قدیمی" (منظور ایالات آلمان غربی سابق است م.) امکان قانونگذاری مستقیم را بوجود آورده و یا قوانین موجود در این زمینه را ساده کردند.

چه در مواردی که قوه قانونگذاری در سطح ایالت باقی مانده و چه در مواردی که لوایح مربوطه با همکاری دولت فدرال و یا اتحادیه اروپا تهیه و تنظیم میشوند، نقش دولتهای ایالتی بسیار محسوس و بارزتر از نقش مجالس این ایالات میباشد. این مجالس حتی حق تهیه و تنظیم بودجه خود را به گونه وسیعی به دلیل نفوذ روزافزون قوه مجریه (دولت ایالتی) از دست داده‌اند. محققینی چون گرهارد لمبروخ و ویلهلم هنیس به علت ضعف و در نتیجه ناکارایی مجالس ایالتی، خواستار برچیده شدن آنها شده‌اند.^{۵۶} البته در پیشنهاد فوق، توجهی به این امر نشده که مجالس ایالتی علاوه بر قانونگذاری، وظایف دیگری را نیز بر عهده دارند. از آنجمله: انتخاب و کنترل دولت ایالتی، همچنین وظیفه آنها به عنوان مرجعی جهت بحث علنی پیرامون سیاست و موضوعات روز.^{۵۷}

بدون تردید همگی در این مورد متحدالقول هستند که مجالس ایالتی در مورد کنترل دول ایالتی، نقش فعالی را ایفا میکنند. محققینی مانند اووه یون کار کنترل مجلس را مهمترین وظیفه این مجالس قلمداد میکنند.^{۵۸} مجالس ایالات وظیفه کنترل خود را به صور گوناگونی انجام میدهند و در این امر کار آنها با یکدیگر و با کار مجلس اول قابل قیاس میباشد (به جدول ۶: کار کنترل از سوی مجالس ایالات و از سوی مجلس اول، مراجعه شود). تعیین این موضوع که آیا آنها از کدام شیوه کنترل: استعمال بزرگ، استعمال کوچک، استعمال شفاهی و یا جلسه روزآمد؛ استفاده مینمایند به اموری چون چهارچوب قوانین خاص هر ایالت و سیاست حزبی ائتلاف حاکم بستگی دارد.

جدول ۵: مصوبه‌های مجالس انتخاب شده در طول یک دوره قانونی مجلس

ایالت:	هسن	مکلمبورگ - فورپومرن	نوردراین - وستفالن	راینلاند - فالتس	زاکسن	شلزویگ - هولشتاین	تورینگن	پارلمان فدرال
دوره:	۱۹۴۶- ۲۰۰۳	۱۹۹۰- ۲۰۰۳	۱۹۴۷- ۲۰۰۳	۱۹۴۶- ۲۰۰۱	۱۹۹۰- ۱۹۹۹	۱۹۴۷- ۲۰۰۰	۱۹۹۰- ۱۹۹۹	۱۹۴۹- ۲۰۰۲
دوره اول	۱۸۶	۱۹۵	۹۶	۲۶۷	۱۹۸	۱۰۷	۱۸۹	۵۴۵
دوره دوم	۱۳۴	۹۵	۱۰۵	۱۱۲	۱۵۴	۱۰۶	۱۳۵	۵۰۷
دوره سوم	۹۶	۷۴	۱۱۰	۶۴	-	۸۲	-	۴۲۴
دوره چهارم	۸۳	-	۹۲	۷۸	-	۷۲	-	۴۲۷
دوره پنجم	۷۳	-	۸۲	۹۳	-	۵۶	-	۴۵۳

^{۵۵}مراجعه شود به: MIELKE/REUTER، ۲۰۰۴، صفحه ۴۲

^{۵۶}نقل قول از MIELKE/REUTER، ۲۰۰۴، صفحه ۳۹

^{۵۷}در باب موضوع تشکیل قدرت و کنترل آن به فصل چهارم مراجعه گردد.

^{۵۸}JUN، ۱۹۹۳، صفحه ۵۰۲

دوره ششم	۱۲۱	-	۱۵۴	۱۲۷	-	۹۶	-	۳۳۵
دوره هفتم	۱۵۱	-	۱۳۵	۱۳۵	-	۸۲	-	۵۱۶
دوره هشتم	۱۱۱	-	۱۰۸	۷۹	-	۶۸	-	۳۵۴
دوره نهم	۷۲	-	۱۱۹	۵۷	-	۵۳	-	۱۳۹
دوره دهم	۱۵	-	۱۰۸	۷۰	-	۶۵	-	۳۲۰
دوره یازدهم	۵۲	-	۱۴۴	۸۱	-	۴	-	۳۵۹
دوره دوازده	۹۴	-	۹۷	۱۲۲	-	۸۵	-	۵۰۷
دوره سیزده	۱۲۳	-	-	۱۱۵	-	۱۰۷	-	۵۶۶
دوره چهارده	۱۰۱	-	-	-	-	۹۹	-	۵۵۹
دوره پانزده	۱۲۷	-	-	-	-	-	-	-
میانگین هر دوره	۱۰۲.۶	۱۲۱.۳	۱۱۲.۵	۱۰۷.۷	۱۷۶.۰	۷۷.۳	۱۶۲.۰	۴۲۹.۴
میانگین هر سال	۲۷.۰	۳۰.۳	۲۵.۵	۲۵.۵	۳۹.۱	۲۰.۴	۳۶.۰	۱۱۳.۴

مرجع: ۲۰۰۴:۴۲، میلکه، رویتز

یک وسیله کنترل دیگر مجالس ایالتی که ذکر آن در جدول ۶ نیامده است، کمیته‌های تحقیقاتی میباشند که تعداد و نوع آنها بستگی به ائتلاف حاکم و فرهنگ سیاسی غالب بر هر ایالتی دارد.

جدول ۶: کار کنترل مجالس ایالتی و مجلس اول (میانگین سالانه)

جلسه روز آمد	استعلام شفاهی	استعلام کوچک	استعلام بزرگ	دوره زمانی (۱)	
۱۶.۴	۷۲.۹	۳۹۱.۴	۱۹.۱	۱۹۶۴-۲۰۰۰	بادن ورتمبرگ
۶.۳	۳۰۸.۵	۶۷۲.۷	۵.۷	۱۹۷۰-۲۰۰۳	بایرن
۱۰.۶	۲۱۳.۱	۱۲۶۱.۱	۲۶.۳	۱۹۷۱-۲۰۰۱	برمن
۱۷.۶	۳۰۵.۳	۳۱۰.۳	۹.۹	۱۹۹۰-۱۹۹۹	براندنبورگ
۷.۱	۷۴.۰	۲۲.۷	۱۷.۵	۱۹۷۱-۲۰۰۳	برمن
۲۹.۲	۰.۵	۷۱۵.۰	۴۹.۲	۱۹۷۰-۲۰۰۴	هامبورگ (۲)
۶.۹	۲۴۲.۴	۴۸۳.۸	۲۸.۷	۱۹۷۰-۲۰۰۳	هسن
۸.۷	ف.ا.	۳۰۳.۷	۳.۸	۱۹۹۰-۲۰۰۲	مکلمبورگ - فورپومرن
۱۵.۳	۱۶۰.۰	۳۲۴.۲	۱۳.۰	۱۹۷۰-۲۰۰۳	نیدرزاکسن
۱۳.۴	۹۶.۴	۴۳۴.۱	۶.۱	۱۹۷۵-۲۰۰۴	نوردراین وستفالن
۱۴.۲	۸۵.۱	۵۹۰.۵	۲۷.۷	۱۹۷۱-۲۰۰۱	راینلند فالتس
۲.۸	۷.۵	۱۴۰.۹	۴.۸	۱۹۶۵-۱۹۹۹	زارلاند
۲۲.۸	۱۸۳.۸	۱۱۳۵.۸	۲۴.۴	۱۹۹۰-۱۹۹۹	ساکسن
۱۸.۲	۶۹.۹	۵۵۸.۳	۱۱.۴	۱۹۹۰-۲۰۰۲	زاکسن - انهالت
۵.۲	۹.۲	۲۴۵.۰	۵.۳	۱۹۶۷-۲۰۰۰	شلزویگ - هولشتاین
۲۱.۸	۲۱۹.۰	۲۲۶.۱	۶.۶	۱۹۹۰-۱۹۹۹	تورینگن

۱۳.۶	۱۳۷.۶	۴۵۱.۰	۱۶.۴		میانگین
۱۹.۴	۱۶۸۱.۳ (۳)	۲۸۵.۴	۲۴.۶	۱۹۶۹-۲۰۰۲	پارلمان فدرال

یک سری از پارلمانها برای برخی از دوره‌ها اطلاعاتی در دست ندارند.

۱- بین سالهای ۲۰۰۴-۱۹۹۱ جهت استعلامهای بزرگ و کوچک فقط تقاضای سه حزب حزب سوسیال دموکرات، حزب دموکرات مسیحی و GAL در نظر گرفته شده. استعلام شفاهی و جلسه روزآمد تنها بین سالهای ۱۹۹۱-۱۹۷۰ مد نظر گرفته شده است.

۲- ۱۹۹۸-۱۹۴۹

مرجع: Mielke/Reuter، ۲۰۰۴: S. ۴۴

میلکه و رویتر پس از فهرست کردن و بررسی سیستم پارلمانی ایالات به این نتیجه رسیدند که کار کنترل از سوی پارلمانها به موازات و برعکس رکود نقش قانونگذاری، ارتقاء یافته است.^{۵۹} از این طریق مجالس مزبور، از دست دادن مفهوم خود به عنوان یک قانونگذار را تا حدی به این شیوه جبران میکنند. البته این امر مانع از رکود عمومی قدرت و نفوذ مجالس مربوطه نشده است.^{۶۰}

۲.۵ جایگاه شهرها در نظامهای فدرال

قانون اساسی در ماده ۲۸ این حق را برای شهرها و بخشها قائل میشود تا امور مربوط به خود را مستقلاً انجام داده و به آنها رسیدگی کنند: "(۲) شهرها میبایستی تضمیناً این حق را داشته باشند همه امور مربوط به شهر و منطقه خود را در چهارچوب قوانین موجود، راسا اداره کرده و به آنها رسیدگی کنند. ادارات و کانونهای شهری نیز حق آثرا دارند در چهارچوب وظایف قانونی خود، خودگردان باشند. تضمین این خودگردانی همانا شامل خود کفایی مالی نیز میشود؛ به این منظور شهرداریها در یک چهارچوب متناسب قانونی، حق وضع مالیات را دارند."

در حال حاضر بیش از ۱۴۰۰۰ شهر، دارای حق ثبت شدهی خودگردانی بوده (مطابق قانون اساسی) و موظف به داشتن نمایندگان منتخب مردم میباشند که اجرای وظایف اداری را از جانب ایالات و دولت فدرال بر عهده دارند. اما آنها در سیستم فدرالی آلمان از هیچگونه حق رسمی جهت تأثیرگذاری در امور و پروسه قانونگذاری برخوردار نمیشوند. به همین دلیل، در بحثها به آنها اصطلاح "حیات خلوت" فدرالیسم اطلاق میگردد.^{۶۱} مجالس شهرها و بخشها که متشکل از هیئتها و شوراهای منتخبه و خانه‌های انجمنهای شهرداریها میباشند، سخنگویان و نمایندگان شهرها و بخشها هستند. این انجمنها از حقوق و علائق سطح شهری و بخشها در مقابل سطح قانونگذاری ایالتی و فدرال دفاع میکنند. سطح شهری در طبقه بندی سیستم موجود زیر سطح ایالتی بوده لذا رابطه مستقیمی با سطح فدرال ندارد، با وجود این از طرف دولت فدرال، وظایف خاصی به سطح شهری واگذار میگردد. برای نمونه، تا قبل از تصویب رفرم "Hartz 4" (که طی آن از جمله وظیفه رسیدگی و پرداخت حقوق و کمکهای اجتماعی به افراد واجد شرایط تغییر یافت) شهرداریها، وظیفه پرداخت کمکهای اجتماعی را بر عهده داشتند. پس از رفرم Hartz 4 به صورت عام (برخی از شهرداریها کمافی السابق وظایف انتخابی زیر را چون گذشته عهده‌دار ماندند) اداره فدرال کار، عهده‌دار پرداخت انواع حقوق بیکاری، کمکهای اجتماعی و انجام طرحهای کارسازی و کاریابی مجدد برای

۵۹. MIELKE/REUTER، ۲۰۰۴، صفحه ۴۵

۶۰. همچنین به فصل چهارم "تشکیل اراده سیاسی" مراجعه گردد و نیز به بخش مربوط به الزام اصلاحات در فدرالیسم آلمان در فصل پنجم.

۶۱. KÄPNER JOACHIM، در حیات فدرالیسم: مناقشات در مورد قانون HARTZ 4 نشانگر آن میباشد که شهرها محتاج حقوق بیشتری میباشند، به نقل قول از روزنامه SÜDDDEUTSCHE ZEITUNG، ۰۸.۰۳.۲۰۰۴، صفحه چهار.

افراد بیکار شده و تنها وظایف پرداخت کرایه خانه، گرما، مشاورت افراد مقروض، سرپرستی کودکان و کمک پزشکی به افراد خانه نشین، در اختیار ادارات شهرها باقی مانده است. رسیدگی به امور افرادی که مدتی طولانی بیکار هستند، بر دوش بخشدارها می‌باشد.

قانونگذاران فدرال و ایالتی مسئول در اختیار گذاشتن منابع مالی کافی برای انجام وظایف اداری شهرداریها می‌باشند. این بدان معنی می‌باشد: هنگامی که انجام یک وظیفه اداری به سطح زیرین منتقل می‌گردد همزمان میبایستی تکلیف تأمین هزینه آن نیز مشخص گردد. همپوستگی دو وظیفه‌ی، تعیین حوزه‌ی وظایف و تأمین مالی آن ("هر کسی سفارش دهد صورتحساب را هم خودش می‌پردازد")، اصل همبندی یا *konnexität* نام دارد. اصل به رسمیت شناخته شده‌ی فوق در قوانین اساسی ایالات به شیوه‌های گوناگونی انعکاس یافته است.^{۶۲} اصل نامبرده در قانون اساسی فدرال تنها در پیوند با اداره فدرال برای انجام وظایف (ماده ۸۵) و قوانینی که "صرف مالی" نام گرفته‌اند، در نظر گرفته شده است. یک قانون عمومی و کلی که شامل انتقال وظایف فدرال به ایالات و یا شهرها به همراه تأمین مالی مربوطه باشد، تا کنون به تصویب نرسیده است. تنظیم چنین قانونی به این دلیل مشکل می‌باشد که تخمین بودجه لازم برای تأمین اشیاء مورد نیاز بسیار مشکل مینماید.^{۶۳} کمیسیون دو مجلس اول و دوم که با هدف نوین و مدرنیزه کردن نظام دولتی فدرال تشکیل شده‌اند، نیز به امر فوق رسیدگی کرده و تا کنون به این توافق رسیده است تا قوانینی که دربرگیرنده وظایف پرداختی ایالات و یا شهرها می‌باشند، میبایستی در آینده جزو قوانین توافقی محسوب شوند.^{۶۴} به دلیل عدم موفقیت کمیسیون رفم فدرالیسم امید آن نمرود که در آینده‌ای نزدیک در قانون اساسی تغییری در این مورد داده شود. (در این اثنا پس از انتشار کتاب حاضر و بعد از روی کار آمدن دولت جدید، کمیسیون مزبور بخش عمده‌ای از اصلاحات مورد نظر را در سال ۲۰۰۶، با موفقیت به اتمام رسانید م.)

به دلیل افزایش وظایف شهرداریها، برای نمونه افزایش حجم خرج آنها به دلایلی مانند افزایش تعداد افراد محتاج به دریافت کمکهای اجتماعی، افزایش تعداد مهاجرین و همچنین به دلیل پس رفت درآمد، ناشی از رکود اقتصادی موجود و نیز سیاستهای مالیاتی حاکم، شهرها در یک تنگنای مالی قرار گرفته‌اند. در سال ۲۰۰۳، مجلس اول مصوبه‌ای را تصویب کرد که بر مبنای آن میبایستی وضعیت مالی شهرها تثبیت میشد. بهبود وضعیت مالی آنها میبایستی از طرق گوناگونی صورت می‌گرفت، منجمله گسترش زیربنای شمول مالیات، مثلاً از طریق مشمولیت افراد دارای شغل آزاد جهت مالیات صنفی و همچنین افزایش سهم شهرها در مالیات بر فروش. مخالفت شورای فدرال ایالتها با قانون فوق و به نتیجه نرسیدن کمیته حل اختلاف در به توافق رساندن این دو مجلس، باعث گردید تا نهایتاً سهمی را که شهرداریها از مالیات صنفی به ایالات و دولت فدرال منتقل می‌سازند از ۲۸ درصد به ۲۰ درصد تقلیل یابد.^{۶۵} اینکه آیا قانون نامبرده در حالت کنونی خود منجر به تقویت بنیه مالی شهرها شود بسیار جای سوال می‌باشد.^{۶۶}

پرسشها و تکالیف:

۱. در سیستمهای سیاسی فدرال کدام نوع تقسیم وظایف وجود دارند؟

۶۲ روزنامه FAZ، ۲۶.۰۶.۲۰۰۳، "دیسپلین بر خود، اصل KONNEXITÄT و رعایت آن تقریباً در تمام قوانین اساسی ایالات قید گشته است"، صفحه ۱۰ و همچنین ماده ۴۹(۵) در قانون اساسی ایالت راینلند-فالتس.

۶۳ DECKER، ۲۰۰۴، صفحه ۵۴۷.

۶۴ FAZ: "رسیدن به توافق در امور آموزش و پرورش و اروپا هنوز در معرض روئیت نمی‌باشد"، ۱۴.۱۲.۲۰۰۴، صفحه ۱.

۶۵ قانون مورخ ۲۳.۱۲.۲۰۰۳، عنوان شده در تاریخ ۲۹.۱۲.۲۰۰۳، BGBl I، شماره ۶۶ صفحه ۲۹۲۲ به مرحله اجرا گذاشته شده از ۰۱.۰۱.۲۰۰۴. مراجعه شود به GESTA: [HTTP://DIP.BUNDESTAG.DE/GESTA/۱۵/D.۰۳۴.PDF](http://DIP.BUNDESTAG.DE/GESTA/۱۵/D.۰۳۴.PDF).

۶۶ KÄPPNER JOACHIM: "کلمنت در دعوای با شهرها عقب‌نشینی میکند" در روزنامه SÜDDEUTSCHE ZEITUNG، ۰۸.۰۳.۲۰۰۴، صفحه ۵.

۲. تقسیم وظایف در سیستم فدرالی آلمان بر مبنای کدامین اصل صورت می‌پذیرد؟
۳. وظایف "مجالس دوم" (شوراهای ایالات) کدام هستند؟
۴. فرق میان مجلس سنا و شورای فدرال ایالتها را توضیح دهید.
۵. ویژگیهای شورای فدرال ایالتها آلمان را نام ببرید.
۶. شهرها در سیستم سیاسی جمهوری فدرال آلمان چه نقشی ایفا میکنند؟

فصل سوم:

نظام مالی در فدرالیسم

پیش شرط لازم جهت پیشبرد سیاست مستقل از جانب دولتهای عضو در سیستمهای سیاسی فدرال، برخورداری از یک بنیه مالی کافی میباشد. این امر میتواند از طریق داشتن منابع مالیاتی تضمین شود. البته یک خودکفایی کامل برای دول عضو از طریق وضع مالیات، در هیچ نمونه فدرالی به چشم نمیخورد. همه دولتهای عضو محتاج کمک دولت فدرال میباشند. اما مقدار این کمکها، شیوه رسمی و طرز اداره آنها، دارای اشکال بسیار گوناگونی میباشد. از لحاظ فرانمایی و وضوح سیاسی و اطلاق حق دخل و خرج مستقل و آزاد، سلب اجازه صرف هزینه مستقل و اجازه وضع مالیات، دول عضو بدون مشکل نمیشد. تنوعیهای اقتصادی فدرالیسم، این امر را یک تخطی میدانند که باعث توجیه سوال زیر میشود: آیا نظامهای فدرالی که به دولتهای عضو خود امکان آنرا نمیدهند که از طریق یک سیاست مستقل مالیاتی به منابع لازم دستیابی پیدا کنند، اصلاً مستحق نام فدرالیسم میباشند؟^{۶۷}

سیاست مالیاتی

در آلمان مالیاتهای اصلی که دربرگیرنده بیش از ۷۰ درصد تمام درآمد مالی میشوند (۲۰۰۲: دولت فدرال ۷۴.۳ درصد و ایالات ۷۸.۳ درصد) و درآمدهای معروف به مالیات مشترک، از جانب دولت فدرال و دولتهای ایالتی کسب میشوند. این امر همیشه به این صورت نبوده است. در ابتدا، تقسیم مالیات بین سه سطح فدرال، ایالتی و شهری از یک قانون با یک سیستم تفکیکی مشخص پیروی میکرد. اما قبل از هر چیزی به دلیل دگرگونی فدرالیسم آلمان و حرکت آن به سوی درهمتنیدگی سیاسی، شیوه مزبور یعنی، مالیات مشترک رفته رفته جای خود را باز کرده و جایگزین شیوههای دیگر گردید (جدول ۷).

جدول ۷: تقسیم درصدی مالیات مشترک و مالیات صنفی

۱۹۴۹	۱۹۵۵	۱۹۶۹	۲۰۰۲
فدرال-ایالات-شهری	فدرال-ایالات-شهری	فدرال-ایالات-شهری	فدرال-ایالات-شهری
مالیات بر درآمد	- ۱۰۰ -	۳۳.۳-۶۶.۶ -	۴۳ ۴۳ ۱۴
مالیات بر اشخاص (حقوقی (شرکتها ...)	- ۱۰۰ -	۳۳.۳-۶۶.۶ -	۵۰ ۵۰ -
مالیات غیر مستقیم (بر کالا و خدمات)	- - ۱۰۰	۷۰ ۳۰ -	۵۱.۴ ۴۶.۵ ۲.۱
مالیات صنفی	- ۱۰۰ -	- ۱۰۰ -	۲۰ ۲۰ ۶۰

مرجع: Feld، ۲۰۰۴: ۳۴.

^{۶۷}مراجعه شود به ۱۹۹۹، ۱۹۹۸، ۱۹۹۳، ۱۹۹۱، OATES، ۱۹۷۷، OATES/INTERNATIONAL INSTITUTE OF MANAGEMENT، OLSON، ۱۹۶۹، HANS JØRGENSEN، ۲۰۰۱

تسلط مشترک دو سطح فدرال و ایالتی بر مهمترین بخش مالیات و بستن دست و پای اعضای پایینی در نوآوری و پیشقدمی وضع قوانین مالیاتی در عرصه بین‌المللی، یک نمونه استثنایی می‌باشد. در ایالات متحده آمریکا "مالیات بر مصرف" منبع اصلی درآمد اعضا می‌باشد. البته مالیات بر درآمد نیز نقش مهمی را ایفا می‌کند: در سال ۲۰۰۲ مالیات مزبور ۲۲ درصد از درآمد ایالات و شهرها را تشکیل می‌داد.^{۶۸} مالیات ایالتی، مستقل و بدون تابعیت از مالیات فدرال وضع و وصول می‌شوند.

در کانادا نیز دولت فدرال و دولتهای ایالتی در مورد مهمترین مالیاتها (مالیات بر درآمد، مالیات بر اشخاص حقوقی و مالیات بر مصرف) مستقلاً تصمیم می‌گیرند. هر دو سطح سیاسی می‌توانند از طریق ادارات مالیات خود به صورت جداگانه مالیات مربوطه را وضع کرده و به آن رسیدگی کنند، به گونه‌ای که هر سه نوع این مالیاتها به صورت مضاعف و بسته به قانون مشخص هر ایالتی، در تمام ایالات به چشم می‌خورند.

این امر برای کانادا مشخصاً به این معنی است: "در امور مالیات بر اشخاص حقوقی، یک سیستم دوگانه وجود دارد. قبل هر چیزی در مورد مالیات غیر مستقیم بر مصرف: اداره فدرال مالیات Goods and Services Tax را وضع نموده و ایالات مالیات Sales Tax را. در ضمن هر دوی آنها بدون پیش کسر مالیاتی، به هنگام تحویل کالا صورت می‌پذیرند (کسر مازاد مالیات بر مصرف اخذ شده از محل مالیات بر مصرف پرداخت شده - مثلاً شما اگر خدماتی ارائه می‌کنید از گیرنده خدمات، مالیات بر مصرف می‌گیرید. و خود شما هم برای بسیار چیزهای خریده شده در ارتباط با شغل‌تان (کاغذ، جوهر، بنزین، ...) مالیات بر مصرف می‌پردازید. از مالیاتی که شما از گیرندگان خدمات ارائه شده‌تان گرفته‌اید، مالیات پرداخت شده برای وسایل لازم در کارتان را کم می‌کنید و بقیه را به اداره دارایی می‌دهید). اساساً این دوگانگی در مورد مالیات بر درآمد نیز صادق است که بعد از جنگ جهانی دوم با نام "سیستم کول کردن" سازماندهی می‌شود. غیر از ایالت "کبک" که علاوه بر مالیات بر درآمد فدرالی، مالیات بر درآمد خود را نیز دارا می‌باشد، ایالات دیگر در طرحهای ۵ ساله به شیوه‌ی با یکدیگر به همکاری می‌پردازند که دولت فدرال جمع‌آوری تمامی مالیات را بر عهده دارد (به همین سبب اصطلاح کول کردن) ساختار سیستم و نسبت درصد مالیات ایالات، توسط یک سنجش سراسری مشخص می‌گردد. این در صورتی است که ایالات سهم خود را در داخل سیستم بر مبنای احتیاجات خود تنظیم و مشخص می‌کنند (یعنی اگر به طور مثال سهم دولت فدرال در مالیات بر درآمد، ۱۰ درصد باشد. سهم ایالتی نیز که از طرف خود ایالت تعیین می‌گردد به آن افزوده می‌شود). اگر در ایالت "الف" این سهم ۷ درصد و در ایالت ب ۸ درصد تعیین شده باشد، پس کل مالیات بر درآمد در این ایالتها به ترتیب در اولی ۱۷ و در دومی ۱۸ درصد خواهد بود.^{۶۹}

در سوئیس نیز سیستم مشابهی حاکم می‌باشد به گونه‌ای که دولتهای عضو، کانتونها، مستقلاً در امور مالیات بر درآمد، مالیات بر اشخاص حقوقی و مالیات بر دارایی، تصمیم گرفته و همچنین دولت فدرال نیز مالیات بر درآمد خود را دارد. دولت فدرال، درآمد خود را علاوه بر مالیات فوق قبل از هر چیز دیگری از طریق مالیات بر مصرف تأمین می‌کند. شهرداریها درصد خاصی را به مالیات کانتونی اضافه می‌کنند.^{۷۰} همانگونه که از یک سیستم فدرالی انتظار می‌رود، خودگردانی مالیاتی سطوح پایین، منجر به تنوع، چندگانگی و رقابت در میان کانتونها و شهرها می‌شود یعنی همان گرایشی که شهروندان و اتباع خواهان آن می‌باشند.

OECD، ۲۰۰۲، ۶۸

SCHULTZE، ۲۰۰۴، صفحه ۲۰۱

FELD، ۲۰۰۴، صفحه ۱۷

سیستم فکری دولت واحد و سراسری که در این اثناء بر فدرالیسم آلمان غالب گردیده، درک واقعیت عینی موجود در سوئیس را برای آلمانیها با مشکل مواجه ساخته است. مسئله‌ای که در بحث پیرامون فدرالیسم آلمان و رفم در آن، از این هم دشوارتر شده است، تفهیم آن میباشد که وجود مالیاتهای متفاوت در سوئیس تهدیدی برای فدرالیسم این کشور نبوده و منافاتی با سیستم سیاسی حاکم ندارد: "کانتونها از استقلال خود در امر مالیات مستقیم به طرز گسترده‌ای استفاده میکنند به گونه‌ای که بین کانتونها و شهرهای مختلف در مالیاتی که وضع شده است تفاوت فاحشی به چشم می‌خورد. به عنوان نمونه یک شخص متأهل دارای دو فرزند با درآمد سالانه یک میلیون فرانک در شهر و کانتون زوریخ ۳.۹ برابر آن مالیاتی را بایدپردازد که شهر فراین‌باخ در کانتون همسایه شویتس از وی می‌طلبد. این دو منطقه مسکونی تنها نیم ساعت با یکدیگر فاصله دارند."^{۷۱}

در کشوری مانند آلمان علاوه بر نبود خودگردانی مالیاتی این مشکل هم میتواند به آن اضافه شود که از جانب سطح بالاتر راجع به درآمد ایالات و نحوه صرف آن تصمیمگیری به عمل می‌آید. محول کردن وظایف به دول عضو در یک سیستم فدرالی، بدون روشن کردن همزمان نحوه تأمین هزینه آن وظایف، نقض "اصل همبندی" (Konnexität) را به دنبال دارد. در آلمان، جابجایی درآمد مالیاتی همواره به ضرر ایالات و شهرها بوده است.^{۷۲} چنین "تقسیم کاری" که آنرا دولت فدرال شکل میدهد و دول عضو وظیفه تأمین مالی را بر عهده دارند، تنها به مشکل درهمتنیدگی سیاسی در آلمان برنمیگردد. برای نمونه در ایالات متحده، کنگره این کشور که بیشتر در دست جمهوریخواهان میباشد در سال ۱۹۹۵، سعی کرد، تا ابلاغ قوانین فدرال در دولت وقت به ریاست جمهوری کلینتون به ایالات را، بدون تأمین همزمان بودجه اجرای آنها، ممنوع کند. اما قانونی که در پی آن وضع گردید نه تنها باعث تأمین بودجه قوانین مربوطه از جانب دولت فدرال نشد بلکه حتی حذف قوانین موجود را هم به دنبال نداشت. مصوبه جدید تنها آن را بیان میداشت که از این به بعد برای سپردن وظایف و نتایج آنها به دول عضو و سطح شهری، تأمل بیشتری به خرج داده شود آن هم تنها در صورتی که دولت فدرال خود هزینه برخی از برنامه‌ها را بر عهده نگیرد.^{۷۳}

ساختار مالی دولت

اصولاً میتوان گفت که در کشورهای دارای سیستم فدرالی جدا از آنکه چه نوع خاصی از فدرالیسم ملی در آنجا حاکم باشد، سهم دولت فدرال در درآمد مالیاتی و همچنین وظایف دولتی، حدود ۵۰ درصد و یا کمتر میباشد (در آلمان در سال ۲۰۰۳: ۴۳.۴ درصد؛ در سوئیس در سال ۲۰۰۱: ۳۱ درصد). البته دولتهای متمرکز نیز دارای ارگانهای اداری منطقه‌ای و بخشی میباشند اما سهم آنها در بودجه کل کشور، چه در درآمد و چه در صرف هزینه، معمولاً فراتر از ۲۰ درصد نمیرود.^{۷۴} همچنین در مورد تقسیم مصرف هزینه‌های دولتی بر سطوح مختلف سیاسی، تفاوت فاحشی بین دو سیستم فدرال و متمرکز به چشم می‌خورد. در نظامهای فدرال علاوه بر اختلاف در زمینه‌های وظایف اداری، امنیت داخلی و سیاست (تأمین) اجتماعی، که بین این نظامها و نظامهای متمرکز موجود میباشند، تصمیم‌گیری غیر متمرکز در امور مسائل سیاسی نیز کاملاً محسوس می‌باشد. در نظامهای متمرکز این گونه تصمیم‌گیریها تنها در موارد: تربیتی، تأمین مسکن و تفریحات و فراغت به

۷۱. EBD، صفحه ۲۳

۷۲. KREUDER، ۱۹۹۷ و نیز به فصل دوم مراجعه شود

۷۳. CONLAN/RIGGLE/SCHWARTZ، ۱۹۹۵

۷۴. STURM، ۱۹۸۹، صفحه ۱۲۱

چشم میخورد (به جدول ۸ مراجعه شود). مکانیزمهای همکاری بین دو سطح فدرال و ایالتی برای وضع مالیات و تقسیم و سرشکن کردن آن به سود ایالت برای دستیابی به اهداف سراسری کشور، بسیار متنوع میباشند.

جدول ۸: انجام وظایف دولتی بر حسب سطح سیاسی (هزینه دولتی به درصد، نسبت به کل هزینه برای هر عرصه سیاسی)

انواع دولتها ف:فدرال م:متمرکز	ادارات: متمرکز غیرمتمرکز	امنیت داخلی: متمرکز غیرمتمرکز	دفاع متمرکز غیرمتمرکز	آموزش و پرورش م:غ م	بهداری و تندرستی م:غ م	سیاست اجتماعی م:غ م	مسکن م:غ م	تفریحات و فراغت م:غ م	راه و ترابری ومخابرات م:غ م
استرالیا ف	۴۸ \ ۵۲	۸۵ \ ۱۵	۰ \ ۱۰۰	۷۲ \ ۲۸	۴۹ \ ۵۱	۹ \ ۹۱	۶۸ \ ۳۲	۷۱ \ ۲۹	۷۸ \ ۲۲
کانادا ف	۴۱ \ ۵۹	۱۰۰ \ ۰	۰ \ ۱۰۰	۹۲ \ ۸	۸۳ \ ۱۷	۳۴ \ ۶۶	۸۱ \ ۱۹	۸۴ \ ۱۶	۶۹ \ ۳۱
آلمان ف	۵۴ \ ۴۶	۱۰۰ \ ۰	۰ \ ۱۰۰	۹۵ \ ۵	۲۹ \ ۷۱	۲۳ \ ۷۷	۹۵ \ ۵	۹۶ \ ۴	۵۰ \ ۵۰
سوئیس ف	۶۰ \ ۴۰	۱۰۰ \ ۰	۱۶ \ ۸۴	۹۰ \ ۱۰	۵۷ \ ۴۳	۱۸ \ ۸۲	۹۲ \ ۸	۹۳ \ ۷	۶۳ \ ۳۷
ایالات متحد آمریکا ف	۳۰ \ ۷۰	۸۴ \ ۱۶	۰ \ ۱۰۰	۹۴ \ ۶	۴۵ \ ۵۵	۲۷ \ ۷۳	۳۳ \ ۶۷	۸۴ \ ۱۶	۷۱ \ ۲۹
معدل کشورهای فدرال	۴۷ \ ۵۳	۹۴ \ ۶	۱ \ ۹۹	۸۹ \ ۱۱	۵۳ \ ۴۷	۲۲ \ ۷۸	۷۴ \ ۲۶	۸۶ \ ۱۴	۶۶ \ ۳۴
دانمارک م	۳۶ \ ۶۴	۱۴ \ ۸۶	۱ \ ۹۹	۴۹ \ ۵۱	۹۲ \ ۸	۵۳ \ ۴۷	۵۹ \ ۴۱	۵۸ \ ۴۲	۴۸ \ ۵۲
فرانسه م	۳۰ \ ۷۰	۲۴ \ ۷۶	۰ \ ۱۰۰	۳۷ \ ۶۳	۳ \ ۹۷	۸ \ ۹۲	۸۰ \ ۲۰	۷۳ \ ۲۷	۴۰ \ ۶۰
نیدرلند م	۳۱ \ ۶۹	۳۳ \ ۶۷	۰ \ ۱۰۰	۲۰ \ ۸۰	۱۵ \ ۸۵	۱۸ \ ۸۲	۶۲ \ ۳۸	۸۶ \ ۱۴	۴۵ \ ۵۵
نروژ م	۳۳ \ ۶۷	۱۸ \ ۸۲	۰ \ ۱۰۰	۵۱ \ ۴۹	۵۶ \ ۴۴	۱۹ \ ۸۱	۶۰ \ ۴۰	۶۲ \ ۳۸	۳۶ \ ۶۴
بریتانیای کبیر م	۲۲ \ ۷۸	۴۲ \ ۵۸	۰ \ ۱۰۰	۱۰۰ \ ۰	۰ \ ۱۰۰	۹ \ ۹۱	۱۰۰ \ ۰	۱۰۰ \ ۰	۳۳ \ ۶۷
معدل کشورهای متمرکز	۳۰ \ ۷۰	۲۶ \ ۷۴	۰ \ ۱۰۰	۵۱ \ ۴۹	۳۳ \ ۶۷	۲۲ \ ۷۸	۷۳ \ ۲۷	۷۳ \ ۲۷	۴۰ \ ۶۰

مرجع: OECD، ۲۰۰۱: ۱۷۴

تنها در آلمان به صورت گسترده‌ای بین ایالات انتقال و جابجایی مالی (کمک هزینه مالی افقی) انجام میگیرد. حالت معمول، وجود صندوقی مرکزی میباشد که از طریق آن طبق موازینی از پیش تعیین شده به مناطق مورد نیاز، کمک بعمل می‌آید. این کمکها میتوانند با تعقیب سیاست خاصی پیوند داده شوند و بدینگونه پیگیری سیاست و موازنه خاصی که مورد قبول دولت فدرال میباشد به صورتی قابل کنترل به ایالات عرضه میگردد. به عنوان مثال در کانادا فقط دو نوع اصلی کمک هزینه از طرف دولت فدرال وجود دارد. اولین آنها مربوط به ادارات بهداشتی و اجتماعی (Canada Health and Social Transfer (CHST)) میباشد که برای حفظ حداقلی از استاندارد سراسری در سیستمها و خدمات اجتماعی به ایالات کمک کرده و با مشخص کردن هدف هر کمکی در سیستم بهداشتی، به ایالات یارانه میپردازد. دومین نوع کمک در این کشور یک نوع بدون قید و شرط میباشد (Equalization Payments) که به ایالاتی تعلق پیدا میکند که درآمد مالیاتیشان کمتر از حد میانگین باشد.^{۷۵}

در سوئیس تا کنون کمکهای هدفمند به کانتونها از سوی دولت فدرال معمول بوده همراه تسهیم درصدی ایالات در تأمین هزینه مربوطه، سهم این شیوه دوسوم تمام کمکها را دربر میگیرد. در این رابطه دول عضو با این مشکل روبرو میباشند که در این سیستمها و سیستمهای

سیاسی فدرالی دیگری، چون ایالات متحده آمریکا، طی ریاست جمهوری افراد متفاوتی چون رونالد ریگن (جمهوریخواه، ۸۸-۱۹۸۰) و بیل کلنتون (دمکرات، ۲۰۰۰-۱۹۹۲) در مقیاس وسیعی با تغییر اهداف این نوع کمکها، مواجه هستند.^{۷۶}

اصلاحاتی که برای برنامه‌ی کمکهای مالی در سوئیس در نظر گرفته شده بر پایه کاستن اختلاف موجود در پیوند با دارایی و هزینه‌های جاری در میان کانتونهای موجود میباشد: "تقسیم بار ناشی از صرف هزینه از طریق کمک مالی، پرداخت نوعی از غرامت برای مناطقی میباشد که ۱- از لحاظ جغرافیایی - Topology (نواحی کوهستانی) و یا ۲- از لحاظ اجتماعی - جمعیتی (شهرهای پر سکنه)، مجبور به تحمل بار بیشتری میباشند. این نوع کمک به صورت صد در صد از طرف دولت فدرال تقبل میگردد. برای برقراری توازن سرمایه، کانتونهای دارا مبلغ یک میلیارد فرانک (برقراری توازن افقی) و دولت فدرال مبلغ ۱.۴۳ میلیارد فرانک (برقراری توازن عمودی) را اهدا میکنند. برقراری توازن مالی بر اساس ضریب جدیدی استوار میباشد که بر خلاف ضریب مالی که هنوز معتبر است، در کوتاه- یا میان مدت مستقل از قانونگذاری مالیاتی بوده و همچنین به میزان و نوع صرف هزینه‌ی کانتونها بستگی ندارد. ضریب نامبرده تنها زمانی تغییر میکند که توان اقتصادی (تولید، ارزش افزوده، اشتغال، درآمد و غیره) در کانتونی تغییر یابد."^{۷۷}

در آغاز، در سیستمهای فدرالی کمک مالی از جانب دولت فدرال به دول عضو به عنوان امری جهت کمک به خود در نظر گرفته شده بود. به تدریج با کاستن از ابعاد دولت رفاه (Wohlfahrtsstaat)، نظریه دسترسی به مزایای اجتماعی برای تمام اقشار مردم جای خود را باز کرد. در اینکه تفاوت‌های منطقه‌ای تحت لوای دولتهای بهزی گرا تا چه اندازه‌ای میبایستی قابل قبول باشند، چنانکه این امر در جوامع آمریکا، کانادا و سوئیس نیز بدون مشکلی مقبول میباشند، جای بحث است. دیگر سیستمهای فدرالی، مانند اتریش و آلمان برای احداث یک سیستم اجتماعی واحد و سراسری، از تنوع منطقه‌ای، یعنی هسته اصلی فدرالیسم، چشم پوشی کرده و راه حل‌های واحد و سراسری را برای تمام بخشهای یک دولت بهزی گرا انتخاب کرده‌اند. بدینگونه امنیت و رفاه اجتماعی از سویی و فدرالیسم از سوی دیگر مصنوعاً به دو قطب مخالف تبدیل گشته‌اند که تا امروز بحث پیرامون رفرم در فدرالیسم را به خود مشغول کرده است.

برقراری توازن مالی به سود دول عضو، میتواند چون حربه‌ای سیاسی و یا پرداخت غرامت مورد استفاده قرار گیرد تا بدینوسیله نارضایی منطقه‌یی را خنثی سازد. برای مثال، هنگامیکه احساسات جدایی خواهانه برانگیخته میشوند، میتوان از کمکهای مالی دولت فدرال استفاده کرد تا فوائد استمرار در همکاری و بقا در یک سیستم فدرالی را به ساکنین مناطق متمایل به جدایی نشان داد. البته استفاده از این روش برای کشورهای فدرالی خالی از مشکلات نمیباشد چرا که عموماً وضعیت نسبی دولت فدرال را در مقابل حق انجام امور داخلی ایالات، تقویت میکند. در نمونه کانادا، ایالت کبک که تمایل به استقلال عمل بیشتر دارد، خواهان داشتن حق امتناع از شرکت در برنامه‌های دولت فدرال برای ایالات، است. در صورتی که دولت فدرال برنامه‌هایی را عرضه کند که مربوط به مسائل ایالات هستند، میبایستی ایالاتی که از شرکت در این برنامه‌ها امتناع ورزیده‌اند بدون مشروط ساختن به نحوه صرف آن کمکها، همان کمک مالی را به دست آورند که ایالات دیگر از آن بهره‌مند میشوند (در اینجا نیز برای چندمین بار یکی از تفاوت‌های اساسی میان سیستمهای فدرالی با سیستمهای متمرکز و دیکتاتوری به نمایش گذاشته میشود: هر دو سیستم خواهان استمرار و بقای تمامیت ارضی کشور خویش بوده و لیکن در یکی برای رسیدن به هدف مذکور به ساکنین مناطق خواهان جدایی، سودشان در باقی ماندن در داخل سیستم نشان داده میشود. برای نمونه به طرق مختلف به آنها کمکهای اقتصادی داده شده و امکانات در اختیار گذاشته شده روز بروز فزونی میابد تا جایی که نهایتاً اکثریت مردم به این نتیجه برسند که

CONLAN, ۱۹۹۸, ۷۶

FELD, ۲۰۰۴, ۴۲, ۷۷

ماندن آنها در داخل سیستم از هر نظر به نفعشان می‌باشد، در غیر این‌صورت نتیجه نهایی از طریق انتخاباتی آزاد و با رأی مخفی یعنی با شیوه دمکراسی مشخص می‌گردد. در سیستم دیگر نیز چنانچه متأسفانه به کرات دیده و آزموده شده است، راه سرکوب و خونریزی در پیش گرفته می‌شود. با برخاستن کوچکترین صدای اعتراض و درخواست کوچکترین حقوق فردی، مدنی، اجتماعی و نهایتاً ملی، تنگنا به صدا در می‌آیند. باز هم در این مقایسه دیده می‌شود که نظامهای فدرالی استوار بر پایه دمکراسی چگونه به شیوه‌ی انسانی میکوشند تا مشکلات جامعه را از سر راه بردارند. م. ۷۸.

مثالی که به وضوح، کاستی و ازمیان رفتن استقلال عمل دول عضو در تعیین شیوه‌ی مصرف هزینه‌های خویش را به نمایش می‌گذارد، "تأمین بودجه اختلاطی" می‌باشد که در آلمان از زمره روشهای مهم به شمار آمده و بر پایه قانون اساسی بخش مربوط به وظایف دولت (مواد ۹۱ الف/ب، ۱۰۴ الف) را تشکیل می‌دهد.

چنانچه سازمان OECD خاطرنشان می‌سازد، چنین سیستمهای تأمین بودجه اختلاطی از لحاظ اقتصادی تشویق غلطی را بوجود آورده و منجر به کاستن کارآیی می‌گردند: "بدینگونه به احتمال قوی سطوح پایینی تا زمانیکه نفع مالی بدست آمده، بیشتر از سهم تأمین بودجه خودشان باشد، از پروژه‌های مالی پشتیبانی می‌کنند، حتی اگر هزینه‌ی کلی پروژه‌های مربوطه در رابطه با سود اجتماعی آن بسیار بالا بوده و مقرون به صرفه هم نباشد. [...] تا جایی که به دولت فدرال مربوط می‌باشد سهم آن در تأمین بودجه در بیشتر برنامه‌ها، ۵۰ درصد هزینه پروژه‌ها می‌باشد. البته مواردی نیز وجود دارند که سهم این دولت در کل بودجه بالغ بر ۹۰ درصد می‌شود".^{۷۹} در ادبیات فدرالیسم این شیوه‌ی برخورد، "افسار طلایی" دولت فدرال نام گرفته است که توسط آن، این دولت آن گونه که مایل است بر سیاست ایالات تأثیر می‌گذارد.

جدول ۹: پرداخت کمکهای مالی دولت فدرال به ایالات (در سال ۲۰۰۲، ضریب میلیون می‌باشد)

وظایف مشترک	کمک مالی جهت سرمایه گذاری	قانون کمک مالی
ساختن و گسترش مدارس عالی: ۱۰۷۴	راه و ترابری شهری: ۸.۴۲۱	کمک هزینه تحصیلی: ۹۹۷
ساختار اقتصادی منطقه‌ای: ۱۰۰۱	مسکن سازی اجتماعی: ۶۷۸	کمک هزینه برای مسکن: ۱۰۷۰۷
کشاورزی و حفظ سواحل: ۹۳۳	نوسازی و تعمیر مسکن: ۶	کمکهای دیگر اجتماعی: ۲۱۳
تحصیلات و تحقیقات: ۵۵۶	تکامل جا و مکان: ۳۹۹	
مجموع: ۳.۵۶۴	مجموع: ۹.۵۰۴	مجموع: ۲.۹۱۷

مرجع: OECD، ۲۰۰۳: ۸۲.

در جدول ۱۰ بار دیگر امکانات تشکیل و انواع روابط مالی در فدرالیسم به صورت خلاصه نشان داده شده است. از انواع وضع مالیات تا به نحوه برقراری توازن مالی و همچنین شرایطی که طی آن کمکهای مالی دولت فدرال پرداخت می‌گردند و نیز استدلال برای توجیه وجود اختلاف در سطح کمک به ایالات مختلف، در همه اینها اساساً موضوع اصلی حول این محور می‌چرخد که: آیا دول عضو تا چه حدی استقلال مالی دارند؟ این مسئله همانا روح نظام فدرالی و سیاست عملاً حاکم می‌باشد. چرا که پاسخ به پرسش فوق، همانا پاسخ به این سوال می‌باشد که دول عضو میبایستی تا چه حدی استقلال سیاسی داشته باشند، همچنین این امر است که باعث وجود انواع فدرالیسم و تنوع در این سیستم سیاسی می‌شود.

جدول ۱۰: امکانات و انواع همکاری مالی و مالیاتی میان دولت فدرال و دول عضو

وضع مالیات	ایجاد توازن مالی	نوع کمک مالی فدرال	توجیه و دلیل پرداخت کمک مالی
اتحاد (عمل) مالیاتی	افقی	هدفمند	کمک جهت کمک به خود (سوبسیدیاریتی)
خودگردانی مالیاتی سطوح سیاسی	عمودی	کمک کلی	یکسانی شرایط زندگی (توازن تحت لوای دولت بهزی گرا)
		کمک مالی مختلط	در خطر بودن آسایش و امنیت داخلی (ثبات دادن به سیستم سیاسی)

نمونه ویژه آلمان: توازن افقی و عمودی مالی

چنانکه دادگاه قانون اساسی در حکم خود مورخ ۲۴ جون ۱۹۸۶ در مورد برقراری توازن افقی اظهار داشت، برقراری این توازن میان سطوح فدرال و ایالتی و همچنین میان ایالات، بر پایه "اصل اتحاد و کمک به یکدیگر" (یکی برای همه، همه برای یکی م.) استوار می‌باشد. البته در آلمان در ارتباط با ابعاد و گستردگی این کمک، گنگی سیاسی خاصی به چشم می‌خورد که تا حدودی هم مربوط به حفظ منافع برخی سطوح سیاسی می‌باشد. اگر چنانکه اصل سوبسیدیاریتی را ملاک قرار دهیم، مبنای کار میبایستی فقط کمک جهت کمک به خود باشد، بدان معنا که شانس ایالات از نظر اقتصادی ضعیف را برای شروع، بهبود بخشید و از تکامل ساختاری آنها حمایت کرد. اما اگر چنانچه ملاک ما شرایط زندگی یکسان و سراسری باشد، از سطح سیاسی دست اندرکار در ایالات ناموفق، صلب اختیار عمل به انجام خواهد آمد. توازنی که بر موازن دولت بهزی گرا استوار است، تا حدودی به صورت اتوماتیک برقرار می‌شود و به نتایج سیاست برقرار و موجود بستگی دارد بدون توجه به شیوه در پیش گرفته شده برای کسب این نتایج.

توازن مالی موجود در آلمان تنها از رابطه تعریف نشده و گنگ میان اصل سوبسیدیاریتی و موازن دولت بهزی گرا متأثر نبوده بلکه همچنین فرزند درهمتنیدگی سیاسی در این کشور نیز می‌باشد و این امر نیز درجه بغرنجی آنرا به کرات می‌افزاید. این توازن نتیجه سازشهای فراوانی در میان منافع گروههای مختلف بوده که به نوبه خود ناشی از کوچکترین مخرج مشترک بین آنها می‌باشد. همچنین جهان بینی مأمورین دولتی که عموماً دارای تخصص در رشته حقوق می‌باشند این امر را تشدید کرده که آنها قوانین و مقرراتی را دایر کرده‌اند که برای شهروندان و پرداخت کنندگان مالیات قابل فهم نمی‌باشند. در کنار نامشخص و تار بودن سمت و سوی اصلی توازن مالی در چهارچوب نظام فدرالی آلمان که آنهم خود نتیجه سازشهای کوچک و فراوان است، وجه تمایز شیوهی توازن مالی در آلمان با دیگر سیستمهای توازن مالی در کشورهای فدرالی جهان، در سهم و وزن توازن افقی و نیز سهم بالای دولت فدرال در پرداخت کمکهای مالی است که به لحاظ تاریخی جزو مسئولیتهای سطح فدرال به شمار می‌آیند. آخرین کوششی که در این زمینه به عمل آمده تا مسئولیت خاصی به دولت فدرال محول شود، تلاش ایالت - شهر برلین بود با این استدلال که این شهر به خاطر پایتخت بودن دارای حالت ویژه‌ای می‌باشد و در نتیجه دولت فدرال را مسئول پرداخت بخش عمده‌ای از هزینه‌های خود قلمداد می‌کند (برلین جزو آندسته از شهرهایی می‌باشد که همزمان ایالت نیز می‌باشند م.).

قانون جدیدی در تاریخ اول ژانویه ۲۰۰۵ توازن مالی در آلمان (چه بخش افقی آن و چه بخش عمودی) را تغییر داد.^{۸۰} اصلاح مذکور نه تنها باعث دگرگونی بسیاری در قانون فوق نشده بلکه حتی از بغرنجی آن هم نکاست. این رفرم دارای سه بخش بوده و هنوز به اتمام نرسیده و در مقایسه با قانون قبلی، تنها باعث کاستن اندکی از سهم ایالات دهنده (ایالاتی که بدلیل وضعیت بهتر اقتصادی در تأمین بودجه سهم میباشند) در توازن مالی شده است. اما مسئله مهم آنکه این رفرم همچنان در ساختار تشویقی حاکم بر سیستم توازن تغییری ایجاد نکرده است. به عبارت دیگر، کماکان پیشرفتها و توفیقات اقتصادی ایالتی باعث افزایش سهم پرداختی آن ایالت در تأمین بودجه توازن شده و شرط وصول کمکهای بیشتری از جانب ایالات دیگر و دولت فدرال، پسرفت وعدم موفقیت اقتصادی ایالتی میباشد.

دادگاه قانون اساسی در حکم مورخه ۱۱ نوامبر ۱۹۹۹ در رابطه با توازن مالی، وضع مقررات جدیدی را در قانون مربوطه الزامی دانست. اجرای قوانین فعلی تنها تا پایان سال ۲۰۰۴ مجاز میباشد به شرطی که قانونگذار تا تاریخ اول ژانویه ۲۰۰۳، کار خود را در این زمینه شروع کرده باشد. تا آن تاریخ میبایستی قانونی نهادی و قابل قبول به تصویب برسد که عبارات نامشخص را در قانون مربوطه تعریف و تکمیل کرده، منجمله: تعیین قدرت مالی ایالات و شهرها و تعیین انجام وظیفه (برای دادن) و حق (برای گرفتن کمک) از سیستم موجود را. دادگاه قانون اساسی در قانون موجود، به برخی ناهنجاریها مشخصاً اشاره کرده است. اما اندکی بعد، تفسیر حکم صادره از جانب ایالات فقیر و ایالات ثروتمند باعث بحث و مناقشه گردید. مخصوصاً از آنجایی که بنا بود در قانون جدید از عبارات اصلی حکم صادره، استفاده بشود، باعث اعتراض و مخالفت کسانی شد که خواهان حفظ مناسبات موجود میباشند.

مطالبی که از نظر دادگاه قانون اساسی مستلزم الاجرا میباشند (در کنار مسائل دیگر) عبارتند از:

- ۱- "توازن مالی افقی میبایستی باعث تقلیل اختلاف قدرت مالی در میان ایالات باشد اما نایستی باعث از میان رفتن کامل آن شود. این توازن باید از طرفی نقطه تعادل میان اصول مهم استقلال (عمل)، جوابگویی و مسئولیت، همراه با اتکاء به خود و حفظ ویژگیهای ایالات را، و از طرفی دیگر مسئولیت اتحاد و همبستگی برای بقای وجود از جانب متحدین سطح فدرال را، بیابد. بنابراین، بند ۲ ماده ۱۰۷ قانون اساسی در این رابطه و به نسبت وظایف هر کدام از آنها، خواهان نزدیکی قدرت مالی ایالات به یکدیگر شده است و خواستار یکسان سازی مالی آنها نمیباشد. به این جهت در چهارچوب توازن مالی افقی نباید نظم و ترتیب قدرت مالی ایالات بهم بخورد."
- ۲- "وظیفه کمکهای تکمیلی دولت فدرال تنها بردوامی توازن مالی افقی نمیشد. [...] گیرنده چنین کمکهایی فقط باید آن ایالاتی باشند که پس از انجام توازن افقی هنوز زیر خط میانگین بوده و تا حدی دارای کمبود و کاستی غیر قابل قبول بوده و با استفاده از توانایی ایالاتی، قادر به برقراری توازن نباشند. چنین کمک مالی گسترده‌ای جهت افزایش قدرت مالی ایالتی در حال حاضر مخصوصاً در مورد ایالات جدید که پس از اتحاد دو آلمان به جمهوری فدرال پیوسته‌اند میتواند صدق کند، آنهم در صورتی که سطح قدرت مالی آنها به قدری از سطح میانگین دور باشد که برقراری توازن تنها از طریق صندوق خود ایالات میسر نباشد. چرا که انجام این امر از سوی دیگر ایالات، تنها باعث تضعف بیمورد ایالات دهنده خواهد شد."^{۸۱}

دادگاه قانون اساسی از این طریق مشخصاً خواهان برقراری نوعی از توازن مالی میباشد که قدرت مالی لازم را در اختیار تمام ایالات میگذارد. دادگاه مزبور یکسان سازی قدرت مالی در پروسه توازن افقی را ممنوع کرده، اما همزمان در جای دیگری از همان حکم اظهار

^{۸۰} مشروحش در: هیئت متخصصین در جهت تشخیص وضعیت کلی اقتصادی، ۲۰۰۲، ۱۳۲. در مورد تاریخ موازنه مالی در آلمان: RENZSCH، ۱۹۹۱

۸۱ دادگاه قانون اساسی، ۲ BvF ۲/۹۸، مورخ ۱۱.۱۱.۱۹۹۹

میدارد که در صورت وجود شرایط خارق‌العاده، تخطی از دستور فوق مجاز می‌باشد. در جریان مذاکرات سیاسی برای وضع یک قانون نهادی و مرجع، این خواسته دادگاه قانون اساسی به فراموشی سپرده شد. قرار بر آن بود که قانون مزبور در رابطه با توازن افقی و عمودی، کلمات و عبارات نامفهوم و گنگ را تعریف کرده و قبل از آنکه تأثیر بعدی و ثانوی آنها را مشخصاً عنوان کند، ملاکهای توزیع مالیات و توازن مالی را به گونه‌ای انتخاب کند که برای درازمدت استمرار داشته باشند.^{۸۲}

نیاز منطقی ایالات برای رفع نگرانی در تأمین بودجه‌ی آتی و نیاز رسیدن به توافق بین دولت فدرال و ایالات از طریق مذاکرات و سازشها، سبب آن شده است که دستورات دادگاه مزبور حالتی رسمی و تشریفاتی بخود گرفته و در عمل به آنها کمتر توجهی شده است. قانون ارجاعی مزبور، تنها زمانی وضع شد که وزیر دارایی فدرال به اتفاق ۱۶ روسای دول ایالتی در جون ۲۰۰۱ بعد از نشستی سه روزه در مورد جزئیات قانون جدید توازن مالی برای سال ۲۰۰۵، به توافق رسیدند. لذا این قانون ارجاعی (برعکس آنچه که خواست دادگاه بود) دقیقاً به گونه‌ای تنظیم گردید که با قانون جدید توازن مالی منافاتی نداشته باشد. بدینگونه حکم دادگاه رسماً اجرا گردید و مجلس اول با اکثریت قاطع ۵۳۳ رأی موافق و ۳۳ رأی مخالف لیبرالها، قانون ارجاعی را قبل از قانون توازن جدید به تصویب رسانید. اما به این دلیل که قانون جدید برای درازمدت پیشبینی نشده است و محدود به تاریخ ۲۰۱۹ می‌باشد، بنابراین به تاریخ قانون توازن بسته شده است، حتی رسماً و صوراً نیز با حکم دادگاه هماهنگی ندارد.

برای آنکه بتوان بین ایالات سازش هرچند کوچکی هم که باشد به دست آورد، اولاً دولت فدرال مجبور شد که کمکهای مالی بیشتری را انجام دهد، دوماً میبایستی به این خواست ایالات شرقی جواب مثبت داده شود تا قولنامه‌ی همبستگی دوم (۲ Solidarpakt) (طی آن ایالات غربی و دولت فدرال موظف به کمک مالی به ایالات شرقی جهت احیای اقتصادی آن ایالات هستند م.) مورد بررسی مجدد قرار گیرد که برای بازسازی آنها یک محور اصلی را تشکیل میدهد. قولنامه همبستگی دوم که بعد از به اتمام رسیدن قولنامه اول به مرحله اجرا گذاشته میشود ضامن کمکی مالی با حجم کلی ۳۰۶ میلیارد مارک تا سال ۲۰۱۹ می‌باشد. ایالات شرقی بعد از سال ۲۰۲۰، دیگر مشمول دریافت کمکهای ویژه نخواهند شد. از مبلغ مزبور، ۲۰۶ میلیارد کمکهای تکمیلی دولت فدرال می‌باشد که البته دیگر هدفمند نبوده و خود ایالات طریقه صرف آنرا تشخیص خواهند داد. مبلغ ۱۰۰ میلیارد نیز به عنوان بودجه‌ی جاری جهت تقویت اقتصادی و کمکهای دیگر به مبلغ فوق افزوده میشود. حجم کمک مالی سالانه از سال ۲۰۰۸ به بعد، به مرور تقلیل می‌یابد. ایالات شرقی موظف به دادن گزارش سالانه به هیئت برنامه ریزی مالی با نام "گزارش پیشرفت اقتصادی شرق"، می‌باشند.^{۸۳}

در نخستین گام طبق قانون جدید توازن مالی، به ایالاتی که "درآمدشان از مالیات ایالتی، مالیات بر درآمد و مالیات سرانه به ازای هر نفر جمعیت، زیر میانگین ایالات می‌باشد" (ماده (۱) ۱۰۷ قانون اساسی) تا حداکثر ۲۵ درصد سهم ایالتی از مالیات فروش کمک میشود. در حال حاضر و قبل از هر چیز، وظیفه این کمک تقویت بنیه مالی ایالات شرقی می‌باشد. به این شیوه بنیه مالی آنها به ۹۵ درصد از میانگین قدرت مالیاتی، ارتقاء داده میشود (برای این محاسبه نه صد در صد بلکه ۹۷ درصد میانگین در نظر گرفته شده است. بین ۹۷ درصد و میانگین، نسبت ایالات دست یافته به این میانگین شصت درصد می‌باشد).

پس از اتمام مرحله دوم توازن مالی و بدون در پیش گرفتن شیوه فوق، تمام ایالات غربی مبدل به ایالات دهنده میشدند. اما طبق قانون جدید آن دسته از ایالات غربی که نسبتاً وضع مالی خوبی هم دارند مانند شلزوویگ - هولشتاین و رایلانند فالتس به صف گیرندگان میپیوندند.

دومین مرحله قانون توازن مالی نیز کماکان شامل تقسیم دارایی بین ایالات، یعنی همانا توازن مالی افقی میشود. اگر بخواهیم عبارت دقیق‌تری را به آن اطلاق کنیم، این همان توازن مالی بین ایالات میباشد که باعث واریز کردن مالی از ایالات دهنده به ایالات گیرنده میشود تا از این طریق بنیه مالی ایالات ضعیف تقویت گردد. میزان و مبلغ کمک به هر ایالتی را بنیه مالی آن ایالت نسبت به میانگین تعیین میکند و بالعکس. به عنوان مثال، بدینگونه بنیه مالی ایالتی که ۷۰ درصد میانگین را دارا میباشد به ۹۰.۹ درصد ارتقاء میابد. یک ایالت دیگر که خود دارای ۹۵ درصد میباشد به سطح ۹۷.۷ ارتقاء میابد. حداکثر میزانی که در این مرحله دوم از درآمد مازاد (بیشتر از میانگین) هر ایالت دهنده‌ای برای توازن مالی قابل مصرف میباشد ۷۲.۵ درصد آن مازاد میباشد. به منظور اینکه ایالات کماکان برای ایجاد و استمرار سیاست مالی و اقتصادی قوی، ترغیب و تشویق شوند، از سال ۲۰۰۵ یک مدل جایزه‌ای دایر شده است. بر طبق این مدل، برای تعیین بنیه مالی هر ایالتی به ازای هر فرد ساکن، ۱۲ درصد از مازادی که به میانگین سال قبل اضافه شده باشد، در نظر گرفته نمیشود (برای خود ایالت مربوطه باقی خواهد ماند). سنتاً ایالات نورد راین - وستفالن، بادن ورتمبرگ، هسن و هامبورگ به خاطر بنیه مالیشان، جزو دهندگان میشدند. در اواخر دهه ۸۰ قرن گذشته، ایالت بایر نیز به صورت ماندگار از ردیف گیرندگان خارج شده و به رده‌ی ایالات دهنده پیوسته است.

انتقاد واردی که به قانون برقراری توازن مالی آلمان برای توجه نکردن کافی به کوششهای ایالات موفق برای دستیابی به موفقیت‌های اقتصادی وجود دارد، به نظر نمیرسد به این شیوه (مدل جایزه‌ای)، آن طور که باید و شاید رسیدگی (تشویق) شود. برای نمونه، سازمان همکاری اقتصادی (OECD) در گزارش خود در مورد وضعیت اقتصادی آلمان در سال ۱۹۹۸، نگرانی خود را در این زمینه ابراز داشت. بر اساس این گزارش، دورنمای اجرای قانون برقراری توازن برای ایالات ضعیف چندان جذاب نمیشد. زیرا آنها در صورت بدست آوردن مازاد اقتصادی، فقط قادر به نگهداری از سهم کوچکی از آن بوده و بقیه آن (بین ۹۰ - ۷۰ درصد) را میبایست به حساب صندوق توازن مالی (افقی و عمودی) واریز کنند، این امر از مشوقهای کافی برخوردار نبود تا ایالات مزبور برای سرمایه گذاری شرکتها، زمینه مساعدتری را بوجود آورند و منجمله از این طریق به بهبود وضع اقتصادی خویش مساعدت ورزند.^{۸۴}

طبق گزارش این سازمان، علاوه بر این، ایالات ثروتمند هم به دلیل نامناسب بودن سیستم تشویقی در توازن افقی، گرایش و تمایلات "نامطلوبی" را از خود نشان میدهند. به دلیل سود اندک درآمد مازاد حاصل از مالیات برای این ایالات، آنها در بررسی مالیاتی شرکتها دقت عمل کافی به خرج نداده تا مخصوصاً از این طریق برای کار شرکتها و کارخانجات در حیطه ایالت خود سود بیشتری را تضمین کرده باشند و به این شیوه، ماندن شاخه‌های اقتصادی موجود در ایالت و جلب و تشویق دیگران را به فعالیت در ایالت خویش موجب شده‌اند. به این ترتیب کمبود و نابرابری بیشتری در رقابت برای ایالات فقیرتر با تعداد محدودتری از کارخانجات و شرکتها، بوجود می‌آید. در این رابطه در گزارش مزبور قید شده است که تناوب بررسی مالیاتی شرکتها بزرگ بستگی به ایالت مربوطه داشته و بین ۷ تا ۱۲.۵ سال میباشد. همین امر در مورد شرکتها کوچک بیش از چند دهه میباشد.

البته آن کسانی هم که از وضع موجود جانبداری میکنند، به مشکلات تشویق اقتصادی به شیوه‌ی مدل جایزه‌ی در قانون جدید توازن افقی، اذعان دارند. اما آنها استدلال میکنند که یک رفرم بنیادی مانع رشد لازم ایالات شرقی گردیده و در ثانی این امر برای ایالات فقیر غربی نیز

صادق می‌باشد که میزان نیاز این ایالات به کمک مالی فقط تا حد کمی ناشی از یک سیاست خوب یا بد ایالتی می‌باشد.^{۸۵} بنابر این نظریه، استدلال اول که بر مبنای آن، تغییرات اساسی و بنیادی قدرت اقتصادی ایالتی را می‌بایست از طریق برنامه‌ی توازن مالی به دست آورد، اشتباه است. آنچه که در این میان مشهود می‌باشد وجود این امر است که مشکلات ساختاری ایالات طولانی مدت بوده و امروزه این قضیه صادق است که ایالات ضعیف برای اجرای وظایف خود روز بروز دچار مشکلات بیشتری می‌شوند، مخصوصاً از آنجایی که آنها دقیقاً به خاطر ضعف اقتصادیشان طبق قانونگذاری فدرال بار بیشتری را بر دوش دارند، برای نمونه در پرداخت حقوق بیکاری دوم (اشخاصی که در پی بیکار شدن مشمول دریافت حقوق بیکاری می‌شوند در طی سال اول بیکاری خود این حقوق را مستقیماً از اداره کار فدرال دریافت می‌دارند. این حقوق بیکاری اول نام دارد. اشخاصی که پس از سپری شدن یک سال هنوز موفق به یافتن کار جدیدی نشده‌اند از آن پس مشمول دریافت حقوق بیکاری دوم می‌شوند که از جانب شهرداریها پرداخت می‌شود. قابل ذکر است که مبلغ حقوق بیکاری اول بستگی به سطح آخرین درآمد داشته اما مبلغ حقوق بیکاری دوم برای همگان ثابت می‌باشد م.) و یا کمک هزینه مسکن. در ادامه‌ی این نظریه گفته می‌شود که ایالات ثروتمند علاوه بر آنچه بر شمرده شد، از سوبسید و یارانه دولت فدرال مثلاً برای ترویج و ترفیع تکنولوژی و فن‌آوری و یا انتخاب مکان برای ادارات فدرال، به صورت نسبی بهره‌ی بیشتری می‌برند. به این سبب تنها نگاه کردن به برنامه توازن مالی تصویر منصفانه‌ای را از سیر جریان منابع مالی بین سطوح مختلف نظام فدرالی بدست نمی‌دهد. بنابر آنچه گفته شد، طرفداران برنامه‌ی توازن مالی علاوه بر خود مفاد برنامه، همچنین کمکها و درخواستهای دولت فدرال را از ایالات چه در داخل برنامه مذکور و چه در خارج از آن در نظر می‌گیرند.

پرداختهای دولت فدرال در سیستم توازن مالی جزو سومین مرحله آن می‌باشد. چنانکه پیشتر اشاره شد، نام دیگر آن توازن (یا کمک) عمودی می‌باشد. در چهارچوب این برنامه، دولت فدرال از محل درآمد مالیاتهای مستقیم بر مصرف (کالا و خدمات) (umsatzsteuer)، خود کمکهای تکمیلی را به ایالات ارایه می‌دهد. مهم ترین بخش آن کمک تکمیلی - کسر بودجه می‌باشد که دولت فدرال از طریق آن به ایالات ضعیف کمک کرده تا آنها ۷۷.۵ درصد از کسر بودجه را به سطح ۹۹.۵ درصد میانگین ایالات ارتقا دهند. با هدف برطرف ساختن مشکلات ناشی از جدایی و اتحاد مجدد دو آلمان و یا کمک به شهرداریهایی که بودجه‌شان زیر حداقل می‌باشد و یا برای جبران خرج بالای (به نسبت سرانه) رهبری سیاسی (دولت و ادارات) در ایالات "کوچک"، کمکهای تکمیلی - ویژه نیز به آنها افزوده می‌شود. پرداخت کمک فوق قرار بود به کلی از میان برداشته شود اما در سازش جدیدی که شرح آن رفت بنا بر آن گذاشته شد که فقط مبلغ آن از ۷۸۵.۹ به ۵۱۶.۹ میلیون یورو تقلیل یابد. ایالت زاکسن نیز به صف گیرندگان کمک فوق اضافه شده و به اینگونه تعداد آنها به ۱۰ ایالت افزایش یافته است. ایالات برمن و زارلند بین سالهای ۱۹۹۴ تا ۱۹۹۸ از این کمکها بهره‌مند شده‌اند. در سال ۱۹۹۹، برای آخرین بار به ایالات فوق وعده‌ی بهره‌مندی از کمک فوق جهت برطرف کردن معضلات بودجه، داده شد.

نتایج توازن عمودی به گونه‌ی فزاینده‌ی تحریف آن اثراتی را تحت‌الشعاع قرار داده است که منتقدان توازن افقی از آن شکوه دارند. پس از اتمام سومین فاز توازن مالی، میتوان این روند تا به حال مشاهده شده را تصدیق کرد بطوری که مکان ایالات فقیر که در مقایسه درآمد مالیاتی سرانه قبل از برنامه فوق در آخر جدول مقایسه‌ای قرار داشتند، پس از کمکهای مزبور به اول جدول تغییر یافته است و بالعکس.

جدول ۱۱: وضعیت مالی ایالات (۲۰۰۱)

ایالت	وام دریافتی خالص به یورو و هر نفر	میزان قرض در آخر سال ۲۰۰۰ به یورو و هر نفر	تأمین وام به درصد	تأمین مالیات به درصد	نسبت هزینه سود	هزینه کارمندان به درصد	نسبت سرمایه‌گذاری
بادن ورتمبرگ	۸۹	۲۸۱۱	۳.۰	۷۶.۶	۶.۱	۴۰.۶	۱۰.۰
بایرن	۴۸	۱۴۷۴	۱.۷	۷۵.۱	۳.۰	۴۱.۲	۱۶.۹
برلین	۵۴۷	۹۸۸۸	۹.۱	۴۱.۷	۱۰.۱	۳۴.۲	۱۱.۱
براندنبورگ	۱۶۶	۴۹۲۱	۴.۳	۴۵.۶	۷.۴	۲۴.۴	۲۲.۸
برمن	۱۴۲۷	۱۲۸۸۱	۲۳.۱	۴۴.۸	۱۲.۰	۳۳.۳	۱۵.۵
هامبورگ	۴۱۹	۹۷۳۲	۷.۵	۷۴.۱	۱۰.۵	۳۴.۰	۱۰.۵
هسن	۱۱۰	۳۵۶۲	۳.۵	۷۷.۷	۶.۷	۳۵.۲	۱۰.۰
نورد راین - وستفالن	۱۸۱	۴۲۶۰	۶.۷	۷۵.۵	۹.۱	۴۰.۱	۹.۵
مکلمبورگ - فورپومرن	۱۸۵	۴۲۰۰	۴.۷	۴۴.۶	۶.۵	۲۷.۴	۲۲.۱
نیدرزاکسن	۲۴۵	۴۳۰۷	۸.۸	۶۴.۶	۱۰.۳	۳۷.۶	۱۲.۳
رایلند فالتس	۱۶۲	۴۵۵۴	۵.۷	۶۵.۷	۹.۶	۴۱.۳	۱۱.۲
زارلند	۵۲۱	۵۷۳۲	۱۶.۷	۵۶.۷	۱۱.۸	۳۹.۷	۱۲.۲
زاکسن	۵۲	۲۲۶۶	۱.۴	۴۹.۴	۴.۰	۲۷.۰	۲۶.۵
زاکسن - انهالت	۲۶۲	۵۱۵۴	۵.۷	۴۶.۲	۷.۴	۲۷.۱	۲۲.۰
شلزویگ - هولشتاین	۱۷۰	۵۵۷۰	۶.۱	۶۵.۶	۱۲.۰	۳۶.۸	۱۰.۱
تورینگن	۳۰۷	۴۴۶۰	۷.۷	۴۵.۸	۶.۵	۲۵.۹	۲۳.۷

نسبتهای عنوان شده در رابطه با بودجه ایالات میباشد. اطلاعات وزارت دارایی Nordrhein- Westfalen

مرجع: روزنامه دولتی مورخ ۳۰ ژانویه ۲۰۰۲.

رفرم در برنامه توازن مالی، کاری مقطعی و غیر بنیادین بود. سازش بدست آمده برای هیئت متخصصین مربوطه به معنی "مجموعی از اقدامات منفعل و غیر سیستماتیک" بوده که "عمدتاً به منظور حفظ اموال موجود و دستیابی به منافع مالی بیشتر میباشد".^{۸۶}

برنامه توازن مالی کماکان مبهم و بسیار بغرنج بوده و به این طریق برای شهروندان و مالیات دهندگان غیر قابل فهم مانده است (دادگاه قانون اساسی خواهان تغییرات عمومی در برنامه فوق جهت آسان سازی و قابل فهم کردن آن شده است). بنابراین میتوان گفت که اصلاح برنامه‌ی توازن مالی که از سال ۲۰۰۵ - فقط بر روی کاغذ و نه در عمل به مرحله اجرا گذاشته شده است، آغازی جدید است.

علائمی که برای تشویق ایالات موفق در نظر گرفته شده است، همچنان گنگ و مبهم میباشند. از طرفی تعرفه توازن مالی میان ایالات کاهش داده شده و یک مدل جایزه‌ای به میدان آورده میشود، امری که جهت بهبود وضع مالی ایالات دهنده وضع شده، و از طرف دیگر همین ایالات با دخالت دادن وضع مالی شهرها در موازنه کلی بین ایالات مجبور به متحمل شدن بار سنگینتری میگردند. علاوه بر تمام این توأصیف، درجه بغرنجی این برنامه پیشبینی تأثیرات و نتایج آنرا برای هر ایالتی امکان ناپذیر میسازد. مسئله خارق‌العاده‌ای که باید عنوان کرد

آن است که وضعیت مالی تمام ایالات بعد از رفرم یاد شده بهتر شده است. این امر به آن سبب امکانپذیر گشت که دولت فدرال برخلاف آنچه که قبلاً اعلان کرده بود حاضر به تقبل کمکهای بیشتر از قبل، شده است. دولت فدرال حاضر به تقبل سود ناشی از وام صندوق اتحاد آلمان از سال ۲۰۰۵ شده و از این طریق بنیه مالی ایالات قدیمی (غربی) تقویت میشود چرا که فقط آنها در تأمین بودجه این صندوق سهیم میباشند. دقیقاً همین امر ضروری بود چرا که در غیر این صورت پس از رفرم یاد شده وضع ایالات قدیمی از لحاظ مالی بدتر میگشت، در غیر اینصورت تایید و موافقت آنها برای تصویب این اصلاحات اخذ نمیشد.

از جانب قرارداد دولتهای اروپایی عضو اتحادیه برای ثبات و رشد اقتصادی، محدودیت جدیدی برای سیاست مالی ایالات بوجود آمده است که وظیفه‌اش حفظ ثبات ارزی میباشد. بر اساس مفاد قید شده در قرارداد ماستریش، دولت فدرال و ایالات در جلسه فوق‌العاده‌ی هیئت برنامه ریزی مالی در ۲۱ مارس ۲۰۰۲، خود را ناچار به عقد قراردادی به نام همبستگی ملی بین خود دیدند. در طی آن همراه امور دیگر، قانون بودجه تغییر یافته و بند جدیدی به شماره ۵۱ الف، به آن اضافه گشت. بند جدید، دولت فدرال و ایالات را مکلف میدارد تا حد امکان بکوشند از هرگونه قرض خالص جدید به منظور متعادل کردن (برابری دخل و خرج) بودجه امتناع ورزند. دولت فدرال و ایالات تا سال ۲۰۰۶ (زمانیکه قرار است تعادل مذکور در بودجه ایجاد شده باشد) به گونه‌ی کاهنده، قرض و کمبود بودجه را بین خود تقسیم خواهند کرد تا رشد مصرف هزینه دولت فدرال سالانه ۰.۵ درصد کاهش یافته و همزمان ایالات و شهرداریها رشد بودجه خود را در میانگین سالانه به ۱ درصد محدود سازند. مسئله نامشخص آنکه در صورت رعایت نکردن این محدودیت بر خود، برای طرف خاطی (چنانکه این نمونه پیش آمده است) چه مجازاتی در پیش گرفته خواهد شد.^{۸۷}

مسئله‌ی مسئول بودن دولت فدرال در مقابل اتحادیه اروپا فقط در رابطه با قرارداد ثبات و رشد اقتصادی نبوده بلکه این موضوع همچنین در مورد جرائم نقدی نیز مطرح میباشد که میبایستی پرداخت شوند. اگر کشوری مصوبه‌ای از اتحادیه را تا مؤید مقرر اجرا نکند، این دولت فدرال است که در مقابل اتحادیه اروپا مسئولیت را بر دوش داشته و پاسخگو میباشد، حتی در مواردی که ایالات مسئولیت اجرایی و یا تأخیر در اجرا را بر باب قانون و مصوبه‌ی عهده‌دار باشند. زمانیکه در سال ۱۹۹۴ و به هنگام تغییر قانون اساسی (ماده ۲۳ جدید) این حق به ایالات واگذار شد که هنگام تصمیم‌گیری اتحادیه اروپا در امور مربوط به ایالات، نماینده‌ی از جانب ایالات به جای دولت فدرال در جلسات و نشستها شرکت کند، این امر فراموش شد که مسئولیت به اجرا در نیاوردن مصوبات نیز به عهده خود ایشان یعنی ایالات، گذاشته شود.^{۸۸}

پرسشها و تکالیف:

۱. دو سیستم متفاوت وضع مالیات را در کشورهای فدرال نام برید.
۲. مهمترین اجزای سیستم توازن مالی آلمان را توضیح دهید.
۳. سبب الزامی شدن اجرای اصلاحات در سیستم توازن مالی آلمان چه میباشد؟

^{۸۷} جهت بررسی بحث پیرامون رفرم در کمیسیون دولت فدرال به فصل پنجم مراجعه گردد.

^{۸۸} به فصل پنجم مراجعه شود.

فصل چهارم:

شکل‌گیری اراده سیاسی

در کشورهای فدرال روند شکل‌گیری اراده سیاسی در مقایسه با کشورهای دارای نظام متمرکز، پیچیده و بغرنجتر می‌باشد. اولاً در دسته اول، اتباع کشور این امکان را دارند برای سطح قانونگذاری دیگری (ایالتی) نیز نمایندگان خود را انتخاب کرده و در برخی از این کشورها مردم حتی حق تصمیم‌گیری مستقیم در مورد قوانین را دارا می‌باشند. دوماً نظام فدرالی مستلزم همکاری و انجام وظیفه مشترک بین دولت فدرال و دول عضو بوده چنانکه این امر در مثالهای ارگانهای فدرالی که شرحشان در فصول پیشین رفت، عنوان شد. در فصلی که پیش روی دارید به تشریح روند شکل‌گیری اراده سیاسی خواهیم پرداخت که عبارتند از: انتخابات و سیستم حکومتی در سطح ایالتی، رقابت احزاب، تشکیل حکومت و شرکت مردم در آن و همچنین ویژگیهای حرفه‌ی سیاستمداری در فدرالیسم.

۴.۱ مکانیسمهای (ساز و کار) دموکراسی مستقیم

یک نوع از برپایی اراده سیاسی به تصمیماتی برمیگردد که از طرف خود مردم (اشخاص دارای حق رأی) گرفته میشود. چنین تصمیماتی میتوانند ازطرف نمایندگان (رفراندوم) پیشنهاد شده و یا از میان خود مردم برخاسته باشد (همه پرسى پس از تشکیل یک طومار با امضای کافی). در سوئیس امکان پیمودن راههای یاد شده در همه‌ی سطوح سیاسی وجود دارد. در برخی از کشورهای فدرال انتخابات دموکراتیک مستقیم، فقط در سطح ایالات امکان پذیر می‌باشد. ایالات متحده آمریکا و جمهوری فدرال آلمان جزو این دسته می‌باشند. در جمهوری فدرال آلمان زمان درازی است که در باره ایجاد امکان همه پرسى مستقیم در سطح فدرال بحث و گفتگو به عمل می‌آید. ائتلاف حکومتی سرخ-سبز (دو حزب سوسیال دموکرات و سبزها) تحقق بخشیدن به خواسته‌ی فوق را در قرارداد ائتلافی خود ذکر کرده بودند. اما طرحی که برای تغییر لازم در قانون اساسی جهت تحقق بخشیدن به این امکان در ۷ جون ۲۰۰۲ به مجلس اول عرضه گردید به دلیل برخوردار نشدن از آرای دوسوم نمایندگان به تصویب نرسید.^{۸۹}

لازم نیست تا بحث پایه‌ای مربوط به اینکه آیا امکان انتخابات دموکراتیک مستقیم در سطح فدرال سودبخش است یا خیر را در اینجا انجام دهیم.^{۹۰} ما تنها به مهمترین دلایلی اشاره میکنیم که مخالفین انتخابات دموکراتیک مستقیم به آن استناد میکنند. مبنای استدلال آنها این است که انتخابات دموکراتیک مستقیم اساساً و به صرف خود با قانون اساسی در تضاد می‌باشد چرا که از این طریق امکان شرکت ایالات و شورای فدرال ایالتها در قانونگذاری فدرال از آنها سلب میشود.^{۹۱} به این ترتیب درهمنیدگی سیاست آلمانی مبدل به دلیلی جهت ممانعت از انتخابات دموکراتیک مستقیم در این کشور میگردد. این مشکل در سوئیس به این گونه حل شده که هنگام تصمیم‌گیری در مورد قوانینی که شامل تغییر قانون اساسی میشوند نه تنها میبایستی که اکثریت رأی دهندگان بلکه همچنین اکثریت کانتونها نیز به قانون یا قوانین مزبور

^{۸۹} جهت مقایسه چگونگی برپایی مراجعه شود به: [HTTP://DIP.BUNDESTAG.DE/GESTA/14/B107/PDF](http://DIP.BUNDESTAG.DE/GESTA/14/B107/PDF) مراجعه شده در تاریخ ۱۱.۰۴.۲۰۰۴

^{۹۰} جهت بدست آوردن یک بینش کلی مراجعه شود به ۲۰۰۲، SCHILLER/MITTENDORF (HRSG.).

^{۹۱} برای نمونه به PEHLE، ۱۹۹۸ مراجعه شود.

رأی مثبت دهند. این اکثریت کانتونی (Ständemehr) به این شیوه تعیین می‌گردد که آرا در هر کانتونی جداگانه شمرده شده و کانتونهایی به عنوان موافق محسوب می‌گردند که در آنها اکثریت موافق قانون جدید باشند.^{۹۲}

قانون اساسی آلمان در سطح فدرال، تنها در مورد ماده ۲۹ و به عنوان یک حالت ویژه در مواد ۱۱۸ و ۱۱۸ الف (که مربوط به تغییرات مرزی ایالات می‌باشند) انتخابات دمکراتیک مستقیم را پیش بینی کرده است. هر سه ماده‌ی مزبور هم مربوط به سطح فدرال و هم به سطح ایالات می‌باشند؛ ایالات به این دلیل که مضمون این مواد مرزهای ایشان می‌باشد؛ و سطح فدرال چرا که مرزبندی جدید ایالات باعث پیدایش تغییرات در چهارچوب کلی کشور شده و منجمله قانون اساسی مالیاتی را تحت الشعاع خود قرار خواهد داد.

در سطح ایالتی در تمام ایالات امکان قانونگذاری به شیوه دمکراتیک مستقیم وجود دارد. همچنین در سطح شهری نیز در اکثر ایالات، شهروندان امکان آنرا دارند مستقیماً در مورد قوانین تصمیم گیری کنند. شیوه و امکانات انتخابات دمکراتیک مستقیم و همچنین سیستمهای انتخاباتی بین ایالات مختلف دارای انواع گوناگونی می‌باشند.

در رابطه با گستردگی و شیوه‌ی برگزاری همه‌پرسی دمکراتیک مستقیم بین ایالات مختلف، هم نکات مشترک و هم تفاوتی به چشم می‌خورند. نکات مشترک دربرگیرنده مواردی می‌باشند که طبق قانون اساسی ایالات شامل همه‌پرسی نمی‌شوند مانند: تنظیم بودجه، قوانین خرجی و حقوق کارمندان و نیز انتصاب پست و مقام اداری. در پاره‌ای از ایالات این امکان پیش‌بینی شده است تا مجلس ایالتی را از طریق همه‌پرسی مستقیم منحل کرد. البته پیش شرط لازم برای اینکار دشوار بوده به گونه‌ای که تا به حال هیچ مجلس ایالتی از طریق یک همه‌پرسی دمکراتیک مستقیم منحل نشده است.

جدول ۱۲: همه‌پرسی و انتخابات مستقیم شهروندان در قوانین اساسی ایالات

ایالت	سال تاسیس	تعداد همه‌پرسی از سال ۱۹۹۰	نسبت رخداد (۱) همه‌پرسی به ازای نفر جمعیت (۳)
بادن – وورتمبرگ	۱۹۵۶	۱۴۶	۷۹۲۹۰۴
بایرن	۱۹۹۵ (۱)	۱۱۵۲	۶۳۶۹۸
برلین	– (۲)	–	–
براندنبورگ	۱۹۹۳	۱۴۴	۱۴۴۵۵۶
برمن	۱۹۹۴	۲	۲۱۳۰۰۰۰
هامبورگ	۱۹۹۸	۲۶	۱۹۷۸۸۵
هسن	۱۹۹۳	۱۶۴	۳۶۴۹۹۲
مکلمبورگ – فورپومرن	۱۹۹۳	۴۲	۳۳۸۲۸۶
نیدرزاکسن	۱۹۹۶	۵۷	۶۹۵۲۶۳
نورد راین – وستفالن	۱۹۹۴	۲۰۶	۶۱۴۹۷۶
رایلاند فالتس	۱۹۹۴	۷۸	۳۶۲۱۱۵
زارلند	۱۹۹۷	۳	۱۴۲۵۳۳۳
زاکسن	۱۹۹۳	۱۶۵	۲۱۴۵۹۴
زاکسن – انهالت	۱۹۹۰	۵۷	۵۰۴۶۴۹

^{۹۲} این نمونه برای جمهوری فدرال آلمان نیز پیشنهاد شده بود. مراجعه شود به ERNE، ۲۰۰۲، ۸۴.

شلزویگ - هولشتاین	۱۹۹۰	۲۰۲	۱۵۱۹۳۱
تورینگن	۱۹۹۳	۲۹	۶۷۰۶۲۱

(۱) در چهارده ایالت امکانات و شیوه‌ی برگزاری همه‌پرسی به دنبال پیشنهادی از طرف مجالس ایالتی مربوطه تأسیس گردید. این در زمانی بود که در ایالت بایرن بر خلاف دیگر ایالات این امر نتیجه یک همه‌پرسی مستقیم به تاریخ اول اکتبر ۱۹۹۵ و نه بنابر پیشنهاد مجلس این ایالت بلکه بنابر تقاضای انجمن "دمکراسی بیشتر در بایرن" صورت پذیرفت. پس از صدور حکمی از جانب دادگاه قانون اساسی بایرن که به موجب آن تأثیر همه‌پرسی مستقیم بر امور دستگاه اداری محدود گشت، قانون مربوطه از طرف مجلس این ایالت در تاریخ اول آوریل ۱۹۹۸ به صورت امروزی خود تصویب گشت.

(۲) دو حزب حزب سوسیال دمکرات و حزب سوسیالیسم دمکراتیک در قرارداد ائتلافی خود در سال ۲۰۰۲ مقرر کردند تا قانون همه‌پرسی مستقیم را در طی دوره حکومتی خود تصویب کنند، این امر تا تاریخ ۳۱.۰۱.۲۰۰۵ هنوز به وقوع نپیوسته است.

(۳) تعداد همه‌پرسیها و تعداد سالها تا ۲۰۰۰ از زمان تصویب قانون (بادن - ورتمبرگ از ۱۹۹۰) در ایالت مربوطه در نظر گرفته شده‌اند. در زارلند (۰.۷۵) و برمن (۰.۲۹) میانگین سالانه کمتر از یک همه‌پرسی میباشد. به این سبب عدد مربوطه بزرگتر از رقم جمعیت ایشان میباشد. جمعیت در نظر گرفته شده مربوط به آخر سال ۲۰۰۰ میباشد.

مرجع: Deppe, ۲۰۰۲

به مرور زمان نتایج این همه‌پرسیها اهمیت بیشتری پیدا کرده است. مسائل اصلی این همه‌پرسیها دو امر مربوط به تحصیلات و سازماندهی کشوری میباشد.^{۹۳} برای توضیح اینکه چرا این دو مسئله به موضوع اصلی این همه‌پرسیها مبدل گشته‌اند دو توجیه مختلف وجود دارند. این دو موضوع مربوط به اختیارات بدیهی و بدوی ایالات بوده و بدین سبب جزو آن دسته از مواردی میباشد که صرفاً مربوط به سیاست ایالات بوده و شامل تقسیم اختیارات با دولت فدرال نمیشوند.

سیاست فرهنگ و آموزش و پرورش مستقیماً به بخش عمده‌ای از شهروندان مربوط میشود. در طی سالهای اخیر و در موارد نسبتاً فراوانی، نارضایتی مردم در مورد سیستم مدارس و صرفه‌جوییهای مربوطه در این زمینه، منجر به اقدام برای همه‌پرسی مستقیم شده است. موضوع این همه‌پرسیها معمولاً تثبیت آزادی عمل در انتخاب موضوع و وسایل تدریس و یا تغییرات در نوع مدارس (مدارس دارای مدیریت مذهبی، مدارس از لحاظ سطح درسی مختلط - دوره آموزش ابتدایی و متوسطه، متوسطه و نهایی ...) میباشد. در این رابطه همه‌پرسی‌یی که در چهار ایالت، علیه انجام رفرم دستور زبان آلمانی به انجام رسیده یک حالت ویژه را خاطرنشان میسازد. این رفرم همچنانکه در فصل دوم نیز به آن اشاره شد نه تنها نشانه‌یی از هماهنگسازی داوطلبانه‌ی ایالات میباشد، "سطح سوم فدرالیسم"، بلکه همچنین شامل هماهنگ سازی دستور زبان با دو کشور سوئیس و اتریش (آلمانی زبان) نیز میباشد. به عبارت دیگر این چهار همه‌پرسی که همگی برای تقاضاکنندگان نافرمام باقی ماندند، اعتراضی بود از طرفی، به خود موضوع (مخالفت در ایجاد تغییرات در دستور زبان آلمانی) و از طرف دیگر به واگذاری اختیارات ایالات از طریق این هماهنگ سازی در کنفرانس وزرای آموزش و پرورش.

توجیه تعداد نسبتاً بالای همه‌پرسیها در امر مربوط به سازماندهی کشوری به فاکتوری برمیگردد که از لحاظ ایالتی فرا مرزی بوده، یعنی همانا ایجاد و یا تسهیل اقدامات مربوط به شیوه دمکراتیک مستقیم (همه‌پرسی، انتخابات و غیره) در سطح ایالتی و یا شهری میباشد. از طرفی هواداران شیوه‌های دمکراتیک مستقیم دست به مقایسه در بین ایالات مختلف میزنند (اکثراً آنهایی که دارای راهها و سیستم آسانتری میباشد) و از طرف دیگر کار انجمن "دمکراسی بیشتر" در این زمینه پربار میباشد. چنانکه قبلاً گفته شد، انجمن نامبرده در سال ۱۹۹۵ در ایالت بایرن از طریق یک رأی گیری مستقیم، همه‌پرسی مستقیم را در آنجا امکانپذیر ساخت و از آنزمان به بعد فعالیتهای خود را به سایر

^{۹۳} برای تعمیق و جهت بحث پیرامون شیوه‌های دمکراسی مستقیم، مراجعه گردد به REHMET, ۲۰۰۲

ایالات و به سطح فدرال نیز بسط و گسترش داده و جرقه برپایی همه‌پرسیهای فراوانی را زده است. بدینگونه جرقه‌ی آغازین این شیوه‌های دمکراتیک مستقیم، تنها از درون خود ایالات برنخاسته، بلکه بخشاً از بیرون نیز سرچشمه گرفته است.

قوانین و مقررات مربوط به نحوه‌ی اجرای شیوه‌های دمکراتیک مستقیم و همچنین گستره‌ی موضوعات دربرگیرنده، از ایالتی به ایالت دیگر متفاوت می‌باشد. از جمله مهمترین اجزاء این قوانین و مقررات، حداقل رأی لازم و رعایت موعد مقرر جهت آغاز و اجرای انتخابات و همه‌پرسیها و همچنین پاسخ به این سوال است که آیا جمع آوری امضاء لازم برای طومار مربوطه، باید در داخل ادارات انجام گیرد و یا به صورت آزاد نیز در خارج از ادارات مجاز می‌باشد. اگر تقاضای اجرای یک همه‌پرسی موفقیت آمیز باشد به نوبه خود در هر ایالتی برای مثبت شناختن نتیجه‌ی همه‌پرسی، قانونی وجود دارد. تفاوت این قوانین در "حداقل رأی توافقی" و "حداقل شرکت کننده" می‌باشد. هنگامیکه صحبت از حداقل شرکت کننده در میان باشد، این بدان منظور است که برای مثبت شناختن نتیجه، نه تنها مثبت بودن اکثریت آرای داده شده (غیر باطل) واجب است بلکه شرکت کردن یک حداقل از پیش تعیین شده‌ی از اشخاص دارای حق رأی، الزامی می‌باشد. منظور از حداقل رأی توافقی، رأی مثبت یک حداقل از پیش تعیین شده از اشخاص دارای حق رأی می‌باشد. هنگامیکه تعداد اشخاص دارای حق رأی، بالغ بر ۱۰۰۰ نفر باشد، حداقل لازم سی درصدی آن، ۳۰۰ رأی می‌باشد. حداقل رأی توافقی سی درصد برای همان تعداد کل اشخاص دارای حق رأی، شرکت حداقل ۳۰۰ نفر در رأی گیری می‌باشد و برای مثبت شناختن نتیجه‌ی همه‌پرسی، باید پیشنهاد برخوردار از اکثریت آرا و همزمان دارای حداقل ۳۰۰ رأی مثبت، در نظر گرفته شود. این عملاً به آن معنا است که هنگام لازم بودن یک حداقل سی درصدی جهت موفقیت آمیز بودن یک همه‌پرسی میبایستی درصد بالاتری در آن شرکت کنند تا نتیجه‌ی مثبت همه‌پرسی اجرا شود. با شرح داده شده میتوان گفت، شیوه‌ی حداقل رأی توافقی نسبت به شیوه حداقل شرکت کننده، محدود کننده‌تر بوده، چرا که شیوه‌ی اول خود دربرگیرنده یک حداقل شرکت کننده نیز می‌باشد. این شیوه در ایالات متحده آمریکا و سوئیس کاربردی نداشته اما در ایالات آلمان بالعکس معمول می‌باشد. شیوه‌ی مزبور در آلمان وظیفه‌ی جلوگیری کردن از تصویب مقرراتی قابل اجرا برای اکثریت از جانب اقلیتی کوچک را برعهده دارد. (طبیعتاً این بخشاً یک نتیجه لازم و مثبت گرفته شده از تجربه جمهوری وایمار، قبل از بر سر کار آمدن نازیها و تأسیس رایش سوم می‌باشد م.)

بدون توجه به اجرای شیوه‌های دمکراتیک مستقیم در سطح ایالتی و یا در سطح شهری، میتوان گفت که ساختار آنها بسیار مشابه می‌باشند، مخصوصاً در رابطه با شرکت احزاب. احزاب و به طور مشخص احزاب اپوزیسیون، نقش این همه‌پرسی‌ها و انتخابات مستقیم را به عنوان دستگاهی برای به کرسی نشاندن و به اجرا درآوردن خواسته‌هایشان ارزیابی میکنند. این احزاب یا خودشان کار را آغاز میکنند و یا به گروههای دایر پیوسته و به آنها از لحاظ محتوی و سازماندهی یاری می‌رسانند. در شهرهای بزرگ و همچنین در سطح ایالات هزینه کاری و مالی برای همه‌پرسیها به قدری بالا می‌باشد که عملاً بدون کمک احزاب، چشم انداز موفقیت بسیار ناچیز است. امری که بسیار آشکار و مشهود است اینکه احزابی هم که نظر مثبتی به شیوه‌های دمکراتیک مستقیم ندارند، مانند حزب حزب سوسیال مسیحی که مخالف انجام این شیوه‌ها در سطح شهری ایالت بایرن بود، از این همه‌پرسیها و انتخابات مستقیم به همان شیوه‌ی استفاده میکنند که احزاب موافق با این شیوه‌ها به آن دست می‌زنند. در ایالت مزبور تاکنون تعداد بسیاری از همه‌پرسیها یا از جانب حزب حزب سوسیال مسیحی آغاز گردیده و یا از جانب آن حزب پشتیبانی شده است.

جدول ۱۳: ابتکار مردمی، جمع‌آوری امضاء (طومار برای اجرای همه‌پرسی) و مراجعه به آرای عمومی

ایالت	ابتکار مردمی	طومار	همه‌پرسی	مراجعه به آرای عمومی	تغییر قانون اساسی از طریق مراجعه به آرای عمومی	انحلال مجلس ایالتی از طریق مراجعه به آرای عمومی
بادن – ورتمبرگ	خیر	آری	(۱)	آری	آری	آری
بایرن	خیر	آری	(۱)	آری	آری (۲)	آری
برلین	آری	آری	خیر	آری	خیر	آری
براندنبورگ	خیر	آری	خیر	آری	آری	آری
برمن	تقاضای شهروندان	آری	(۱)	آری	آری	آری
هامبورگ	آری	آری	خیر	آری	خیر	خیر
هسن	خیر	آری	(۱)	آری	آری (۲)	خیر
مکلمبورگ – فورپومرن	آری	آری	خیر	آری	آری	خیر
نیدرزاکسن	آری	آری	خیر	آری	آری	خیر
نورد راین وستفالن	آری	آری	(۱) (۳)	آری	آری	خیر
رایلاند فالتس	خیر	آری	خیر	آری	آری	آری
زارلند	زیر	آری	خیر	آری	خیر	خیر
زاکسن	آری	آری	(۱)	آری	آری	خیر
زاکسن – انهالت	خیر	آری	خیر	آری	آری	خیر
شلزویگ – هولشتاین	آری	آری	آری	آری	آری	خیر
تورینگن	تقاضای شهروندان	آری	خیر	آری	آری	خیر

(۱) پارلمان ایالتی می‌تواند برای یک لایحه مشخص تقاضای همه‌پرسی کند.

(۲) جهت تغییر در قانون اساسی مراجعه به آرای عمومی الزامی می‌باشد. آخرین بار در هسن همزمان با انتخابات سراسری برای تغییر دوره مجلس به پنج سال؛ جهت توجه خاص به ورزش و درج آن در قانون اساسی و جهت اضافه کردن اصل Konnexität (کمک هزینه مالی به شهرداریها هنگامیکه وظایف جدیدی به آنها محول شود) به قانون اساسی. اضافه کردن این اصل به قانون اساسی در جوار تقلیل حق رأی پاسیو (منفعل) و همسان سازی در امور کودک و خانواده با قانون اساسی سراسری، در ایالت بایرن نیز موضوع آخرین تغییرات در قانون اساسی این ایالت در سپتامبر ۲۰۰۳ بود.

(۳) دولت ایالتی می‌تواند لوایح قانونی را که از جانب مجلس ایالتی رد شده به همه‌پرسی مستقیم بگذارد. اگر شهروندان نیز قانون مذکور را رد کنند، دولت ایالت باید استعفا دهد. در صورت رخ دادن عکس این قضیه یعنی هنگام تصویب لایحه از جانب مردم، دولت اجازه منحل کردن مجلس را دارد.

به روز و تکمیل کردن طبق: تسیرمان - شتاینهارت ۱۹۹۶: ۵۱

جدول ۱۴: ایالت جمع‌آوری امضا (طومار) مراجعه به آرای عمومی (حد نصاب) ..

حد نصاب به درصد	مهلت	محل جمع‌آوری امضا	قانون ساده	تغییر قانون اساسی
۱۶.۷	۱۴ روز	ادارات دولتی	۳۳ درصد	۵۰ درصد
۱۰	۱۴ روز	ادارات دولتی	-	۲۵ درصد
۱۰	۲ ماه	ادارات دولتی	۵۰ درصد شرکت.	امکان ناپذیر

	۳۳ درصد ×				
براندنبورگ	۸۰۰۰۰ حدود ۴.۱	۴ ماه	ادارات دولتی	۲۵ درصد	۵۰ درصد و اکثریت دوسوم
برمن	۱۰ (قانون ساده) ۲۰ (قانون اساسی)	۳ ماه	آزاد	۲۵ درصد	۵۰ درصد
هامبورگ	۵	۱۴ روز	ادارات دولتی	۲۰ درصد	۵۰ درصد و اکثریت دوسوم
هسن	۲۰	۱۴ روز	ادارات دولتی	-	xx-
مکلمبورگ - فورپومرن	۱۴۰۰۰۰ حدود ۹.۸	۲ ماه	آزاد	۳۳ درصد	۵۰ درصد و اکثریت دوسوم
نیدرزاکسن	۱۰	۱۲ ماه	آزاد	۲۵ درصد	۵۰ درصد
نوردراین - وستفالن	۸	۱۲ هفته	ادارات دولتی، تعداد بر حسب جمعیت	۱۵ درصد	۵۰ درصد و اکثریت دوسوم
راینلاند - فالتس	۳۰۰۰۰۰ حدود ۱۰.۲	۲ ماه	ادارات دولتی	۲۵ درصد حد نصاب	۵۰ درصد
زارلند	۲۰ درصد	۱۴ روز	ادارات دولتی	۵۰ درصد	امکان ناپذیر
زاکسن	۴۵۰۰۰۰ حدود ۱۲.۱	۸ ماه	آزاد xxx	-	۵۰ درصد
زاکسن - انهایت	۲۵۰۰۰۰ حدود ۱۱.۲	۶ ماه	آزاد	۲۵ درصد xxxx	۵۰ درصد و اکثریت دوسوم
شلزویگ - هولشتاین	۵	۶ ماه	ادارات دولتی xxxxx	۲۵ درصد	۵۰ درصد و اکثریت دوسوم
تورینگن	۱۴	۴ ماه	آزاد	۳۳ درصد	۵۰ درصد
ا. در صورت شرکت ۵۰ درصد از اشخاص دارای حق رأی، اکثریت ساده کافی می‌باشد. در غیر اینصورت ۳۳ درصد از کل آرای اشخاص دارای حق رأی الزامی می‌باشد. ب. تغییرات قانون اساسی مستلزم اکثریت آرای نمایندگان مجلس ایالتی و اکثریت آرای (غیر باطل) داده شده می‌باشد. ت. لیستهای ارائه شده میبایستی از یک نمونه قانونی پیروی کنند. ث. در صورتیکه مجلس ایالتی خود قانونی را پیشنهاد کند دیگر نگهداری حد نصاب الزامی نمی‌باشد. ج. درخواست محلهای اضافی دیگر بلامانع می‌باشد. ح. جمع‌آوری آرا خارج از وقت اداری در چهار یکشنبه پایانی انجام میگیرد. ثبت نام در لیست پس از تقاضای اینکار انجام پذیر می‌باشد.					

شیوه‌های دموکراتیک مستقیم از طرفی دارای خصلت رقابتی نسبت به کار مجلس بوده و از طرف دیگر متمم و مکمل آن می‌باشند - حداقل از زاویه دید اپوزیسیون. در هر حالت، شیوه‌های دموکراتیک مستقیم بر کار و اراده مجلس تأثیر می‌گذارند. این امر حتی در مواردی صادق است که مسئله مربوطه از پشتیبانی فراوانی از جانب شهروندان برخوردار بوده اما انجام همه‌پرسی و یا نتیجه آن به دلیل سدهای رسمی بر سر راه، ناموفق باشند.

در سوئیس، کشوری که در آن دموکراسی مستقیم دارای پایه‌ای توده‌ای تر و قدمتی طولانی تر از جمهوری فدرال آلمان می‌باشد، تأثیر غیر مستقیم شیوه‌های تصمیم‌گیری دموکراتیک مستقیم بسیار آشکارتر و واضح تر می‌باشد. شیوه قانونگذاری در این کشور از ابتدا طوری بنیان

نهاد شده که در صورت انجام رفتارندم و همه‌پرسی، قانون مربوطه مورد تأیید قرار گیرد. این در عمل بدان معنی می‌باشد که هر قانونی میبایستی از همان ابتدا تا حد امکان طوری فرمولبندی شود که امکان برگذاری همه‌پرسی علیه آن بسیار ضعیف باشد. در مواردی که موافقت شهروندان الزامی می‌باشد، تا آنجایی در مورد قانون مربوطه بحث و تبادل نظر انجام می‌گیرد که یک سازش و یا توافق گسترده حاصل گردیده به نحوی که دولت و مجلس بدانند که اکثریت اتباع با آن موافق می‌باشند. این امر روی کار مجلس و همچنین تشکیل دولت تأثیر داشته و در جوار ناهمگونی جامعه یکی از دلایل پیدایش سیستم خاص این کشور، Konkordanzsystem می‌باشد: دولت سوئیس، شورای فدرال ایالتها، از جانب مجلس برگزیده شده اما نه به شیوه‌ای که در سیستمهای پارلمانی معمول می‌باشد یعنی بر طبق اکثریت کرسی در مجلس، بلکه بر طبق "فرمول جادویی". این "فرمول جادویی" همبندی و تلفیق همه احزاب را بر حسب یک ضابطه از پیش تعیین شده تضمین مینماید. ترکیب دولت از سال ۱۸۴۸ تا کنون تنها هشت بار تغییر کرده است. آخرین این تغییرات در سال ۲۰۰۳ انجام پذیرفت. آخرین "فرمول جادویی" با وجود تغییرات در اکثریت پارلمانی و جابجایی این اکثریتها برای مدت ۴۴ سال اعتبار داشت.^{۹۴} تا قبل از انجام آخرین تحول، احزاب FDP، CVP و SP هر کدام دارای دو کرسی و حزب SVP دارای یک کرسی در شورای فدرال ایالتها بودند. پس از تقویت واضح SVP در آخرین انتخابات هر دو مجلس، حزب نامبرده حرف خود را مبنی بر داشتن حق جمعاً دو نماینده، به کرسی نشانده. البته اضافه شدن یک نماینده به سود این حزب به معنی کم کردن یکی از دو کرسی حزب CVP بود که بازنده‌ی انتخابات یاد شده می‌باشد.

چنانکه حق رأی زنان در سوئیس نشان می‌دهد، شیوه‌های تصمیم‌گیری مستقیم به طور خودکار منجر به تشکیل اراده سیاسی به یک شیوه دمکراتیک نمیشوند.^{۹۵} دلیل اینکه در این کشور دادن حق رأی به زنان تا به این حد به تأخیر افتاد آن می‌باشد که مردان، که تا آن زمان به تنهایی حق رأی داشتند، در تمام انتخابات پیشین جهت دادن حق برابر به زنان، مخالفت ورزیده بودند. دلیل این امر در پیدا نکردن امکان یک سازش بین دو رأی خیر و آری دانسته شده است. با یک چنین نوع انتخابی، امکان پیدا کردن یک سازش و یا یک راه حل ترکیبی بسیار دشوار بود. زیرا برای مردان رأی دهنده، تنها دو امکان وجود داشت: "تقسیم قدرت" یا "نگهداری قدرت". چنانکه اهدای حق رأی به زنان در کشورهایی که دارای دمکراسیهای معرف‌تری می‌باشند، نشان می‌دهد، در یک پروسه پارلمانی امکان بسط و گسترش جبهه، سودمندی بیشتری خواهد داشت. به عنوان مثال میتوان این موضوع را در ترکیبی با امور دیگر عرضه داشت (این را میتوان چنین در نظر گرفت: چنانچه تصویب قانون جدیدی ضروری باشد، اما در پی تصویب ساده آن اقلیت خاصی منافع خود را در خطر ببیند، میتوان در پیوند با قانون یاد شده و جهت جلب موافقت آن اقلیت، همزمان اقدامی را به سود آنها انجام داد م.^{۹۶})

۴.۲ سیستمهای حکومتی و انتخاباتی

در فصلهای گذشته به این نتیجه رسیدیم که فدرالیسم و دمکراسی را نمیتوان از هم جدا کرد و یکی از پیش شرطهای سیستم فدرالی وجود نمایندگان انتخابی در سطوح مختلف دولتی می‌باشد. هدف این بخش، نشان دادن این امر است که انتخاب این مجالس به شیوه‌های گوناگونی امکان پذیر می‌باشد. اساساً برای این کار دو مدل ایده‌آل وجود دارند: انتخابات اکثریتی و انتخابات نسبی. موقعیت مجالس در

۹۴. LINDER، ۱۹۹۹، ۲۲۱.

۹۵ جهت اهدای حق رأی به زنان به بخش سیستمهای انتخاباتی و حکومتی نیز مراجعه گردد.

۹۶ کمیسیون رسیدگی به امور زنان، ۲۰۰۴، II/۱.

سیستم‌های سیاسی بستگی به آن دارد که آیا یک سیستم حکومتی ریاست جمهوری و یا یک سیستم پارلمانی بر سر کار می‌باشد؟ انواعی که از ترکیب نمونه‌های نامبرده به وجود می‌آیند، همگی در سیستم‌های سیاسی فدرال مشاهده می‌شوند (جدول ۱۵).^{۹۷}

جدول ۱۵: سیستم‌های حکومتی و انتخاباتی

سطح سراسری سطح دول عضو (ایالات، کانتونها، ...)

سیستم انتخاباتی	سیستم حکومتی	سیستم انتخابات	سیستم حکومتی	
انتخابات نسبی (متکی بر شخص)	پارلمانی	انتخابات نسبی متکی بر شخص	پارلمانی	آلمان
عمدتاً انتخابات اکثریتی (شستدررات و حکومت کانتونی) عمدتاً انتخابات نسبی (مجالس کانتونی)	سیستم ترکیبی	انتخابات نسبی (شورای ملی)	سیستم ترکیبی ۹۶	سوئیس
انتخابات اکثریتی	رئیس جمهوری	انتخابات اکثریتی	رئیس جمهوری	ایالات متحده آمریکا
انتخابات اکثریتی	پارلمانی	انتخابات اکثریتی	پارلمانی	کانادا

در دولتهای فدرالی وظیفه تهیه و تنظیم قوانین و مقررات مربوط به انتخابات مجلس ایالتی و حوزه اختیارات آنها بر دوش سطح ایالتی می‌باشد. به این دلیل امکان آن وجود دارد که در یک کشور (فدرال) بین ایالت‌های مختلف و بین ایالات و دولت فدرال سیستم‌های انتخاباتی متفاوتی وجود داشته باشند. مخصوصاً در دو کشور سوئیس و ایالات متحده آمریکا این امر بارز می‌باشد. در سوئیس، هم انتخاب شیوه و اختیارات سیستم انتخاباتی برای شتندرات (دومین مجلس اجلاس سراسری این کشور) و هم برای مجالس کانتونها و حکومت‌های آنها، در دست کانتونها می‌باشد. با تمام اینها در پیوند با برگزیدن یکی از دو سیستم انتخاباتی اکثریتی یا نسبی، تقریباً یک همگونی مطلق بین تمام کانتونها وجود دارد: در اکثر قریب به اتفاق کانتونها، هم حکومت‌های^{۹۸} آنها و هم نمایندگان‌شان در شتندرات^{۹۹} از طریق یک سیستم انتخاباتی اکثریتی برگزیده می‌شوند. در حالیکه اکثر مجالس کانتونی از طریق سیستم انتخابات نسبی برگزیده می‌شوند.^{۱۰۰} مثالی برای دگر بودن و تفاوت در سیستم‌های انتخاباتی در سوئیس، اهدای حق رأی به زنان می‌باشد که فوقاً به آن اشاره شد. در حالیکه شهروندان زن این کشور حق رأی خود را در سطح ملی در سال ۱۹۷۱ دریافت کرده‌اند، این امر در برخی از کانتونها با تأخیری چند ساله روبرو شد. در نیم کانتون آپنتسل-اینرودن زنان حق رأی را در سال ۱۹۹۰ بدست آوردند،^{۱۰۱} در کانتون‌های دیگر این امر در سال ۱۹۵۹ صورت پذیرفت.

۹۷ در علم سیاست از دیرباز جهت اطلاق اصطلاحات: "رئیس جمهوری"، "پارلمانی" و یا "نیمه رئیس جمهوری" به انواع سیستم‌های سیاسی، بحث و جدلی در میان می‌باشد. به عقیده WINFRIED STEFFANI اختیار پارلمان در برکناری دولت مهمترین عامل برای تشخیص سیستم‌های پارلمانی می‌باشد، (۱۹۸۳ صفحه ۳۹۲). بنابر این گفته، سوئیس دارای یک سیستم رئیس جمهوری می‌باشد. اما از آنجایی که این کشور دارای یک سری ویژگی‌های خاص می‌باشد که به سختی در سیستم رئیس جمهوری می‌گنجد، و همچنین اصطلاح "نیمه رئیس جمهوری" که از جانب MAURICE DUVERGER، (۱۹۸۰) از آن استفاده شده در مورد این کشور صادق نمی‌باشد، آنرا سیستمی ترکیبی نامیدیم.

۹۸ کانتون‌های تسین و تسوگ از این قانون مستثنی می‌باشند.

۹۹ کانتون یورا در انتخابات شتندرات دارای یک حالت استثنایی می‌باشد.

۱۰۰ دو کانتون اوری و گراوبوندن و نیز دو نیم کانتون آپنتسل-اینرودن و -آوسرهودن از این قانون مستثنی می‌باشند.

۱۰۱ آغاز اهدای حق رأی به زنان در آپنتسل-اینرودن، نمونه دیگری برای اصل وفاداری به اتحاد (فدرال) می‌باشد. در این نیم کانتون زنان حق رأی خود را نه بر مبنای انتخابات در داخل آن، بلکه پس از یک حکم صادره از جانب دادگاه فدرال کسب کردند.

آغاز اعطای حق رأی برای زنان در برخی از کانتونهای پیشرفته، به سرچشمه‌ای برای به رسمیت شناختن این حق در سطح ملی مبدل گشت (جدول ۱۶).

جدول ۱۶: آغاز اعطای حق انتخاب و انتخاب شدن برای زنان در امور مربوط به کانتون

کانتون	زمان	کانتون	زمان
واد	۰۱.۰۲.۱۹۵۹	گلاروس	۰۲.۰۵.۱۹۷۱
نوین بورگ	۲۷.۰۹.۱۹۵۹	زولوتورن	۰۶.۰۶.۱۹۷۱
ژنو	۰۶.۰۳.۱۹۶۰	برن	۱۲.۱۲.۱۹۷۱
شهر بازل	۲۶.۰۶.۱۹۶۶	تورگاو	۱۲.۱۲.۱۹۷۱
منطقه بازل	۲۳.۰۶.۱۹۶۸	سنت گالن	۲۳.۰۱.۱۹۷۲
تسین	۱۹.۱۰.۱۹۶۹	اوری	۳۰.۰۱.۱۹۷۲
والیس	۱۲.۰۴.۱۹۷۰	شویتس	۰۵.۰۳.۱۹۷۲
لوتسرن	۲۵.۱۰.۱۹۷۰	گراوبوندن	۰۵.۰۳.۱۹۷۲
زوریخ	۱۵.۱۱.۱۹۷۰	نیدوالدن	۳۰.۰۴.۱۹۷۲
آرگاو	۰۷.۰۲.۱۹۷۱	اوبوالدن	۲۴.۰۹.۱۹۷۲
فرایبورگ	۰۷.۰۲.۱۹۷۱	یورا	۲۰.۰۳.۱۹۷۷ (۱)
شاف هاوزن	۰۷.۰۲.۱۹۷۱	اپنتسل در کنار راین	۳۰.۰۴.۱۹۸۹
تسوگ	۰۷.۰۲.۱۹۷۱	اپنتسل در راین	۲۷.۱۱.۱۹۹۰

پذیرش قانون اساسی در یک همه‌پرسی

مرجع: کمیسیون همپیمانان برای امور زنان، ۲۰۰۴.۲/۲

مجالس کانتونی نه تنها در مورد آغاز اعطای حق رأی برای زنان، بلکه در مورد تداوم دوره مجلس نیز از یکدیگر متمایز می‌باشند. تفاوت تداوم دوره مجلس دو تا پنج سال می‌باشد که در بیشتر کانتونها بالغ بر چهار سال است. به همین دلیل انتخابات در تمام کانتونها همزمان نبوده بلکه بستگی به کانتونها دارد.

در ایالات متحده آمریکا نیز ایالات در امور حقوق انتخاباتی از اختیارات گسترده‌ای برخوردار می‌باشند. اولاً، در این کشور تعداد پست و مقامات اداری که کارمندان از طریق انتخابات از جانب شهروندان برگزیده می‌شوند به مراتب بیشتر از اروپا می‌باشد. برای نمونه در ۲۵ ایالت قضات، و در اکثر ایالات فرمانداران و دیگر اعضای حکومت، مستقیماً انتخاب می‌شوند. دوماً، ایالات همچنین قوانین و مقررات مربوط به انتخابات سراسری را نیز بخشاً وضع و خود آنها آن را تماماً اجرا می‌کنند. سوماً، برنامه ریزی و طرح مقررات در مورد انتخابات سراسری در باره امور احزاب بر عهده سازمانهای ایالتی خود این احزاب بوده حتی در تعیین مقررات مربوط به "primaries". این همان انتخابات اولیه می‌باشد که در طی آن کاندیدای هر حزبی برای انتخابات مشخص می‌گردد. اینها میتوانند به دو گونه باز (هر رأی دهنده ثبت شده‌ای امکان شرکت در آنرا دارد) و یا بسته (تنها اعضای ثبت شده حزب امکان شرکت در آنرا دارند)؛ یعنی در انتخابات یا گردهمایی حزبی ("caucus" \ "convention") برگزار شوند.

در جمهوری فدرال آلمان مقررات مربوط به انجام انتخابات سراسری یکسان می‌باشد. سیستمهای انتخاباتی هر ایالتی در قانون اساسی ایالت مربوطه درج شده است. دوره تناوبی این مجالس متفاوت می‌باشد (چهار یا پنج سال). به این دلیل و همچنین به خاطر انتخابات زودرس که گهگاه پیش می‌آیند، تاریخ برگزاری انتخابات ایالتی در تمام ایالتها همزمان نمی‌باشد. البته امکان آن وجود

دارد که در "دوره‌های سوپر انتخاباتی"، انتخابات مقاطعی صورت پذیرند که در طی آن در ایالات مختلف، انتخابات ایالتی و یا شهری و یا هر دوی آنها همزمان انجام پذیرند، اما این امر پیشینی شده و از قبل برنامه‌ریزی شده نمیباشد. در آلمان در این باره بحث شده که از طرفی به دلیل مالی و از طرف دیگر و قبل هر چیزی به خاطر از بین بردن این اجبار برای دولت فدرال که "به تبلیغات انتخاباتی دائمی" (چرا که در هر سالی معمولاً در برخی از ایالات انتخابات اجرا میگردند م.) پردازد، انتخابات ایالتی را همزمان برگزار کنند.^{۱۰۲} هم دلایل تکنیکی و هم دلایل دموکراسی-تئوریک علیه این موضوع مطرح میباشند. مشکل سازماندهی اکثریتهای پارلمانی در همه ایالات به طور همزمان و مشکل انحلال زودرس و خارج از نوبت پارلمانی که منجر به عملی نشدن یک موعد همزمان و سراسری برای انتخابات در همه ایالات میشود، از جمله معضلات تکنیکی میباشند. از لحاظ دموکراسی-تئوریک مشکل آن است که چنین امری منجر به تبدیل انتخابات ایالتی به نوعی "انتخابات میاندوره‌ای" سطح فدرال خواهد شد و به نوبه خود باعث از بین رفتن پروسه‌ی تشکیل اراده سیاسی در درون خود میگردد. کسانی که بر این عقیده میباشند که شهروندان به دلیل انتخابات متعدد متحمل زیان مالی و شخصی میشوند این امکان را دارند که از سازماندهی مجدد ایالات که منجر به تعداد کمتری از ایالات میشود، جانبداری کنند.

در جمهوری فدرال آلمان بر خلاف سوئیس همه انتخابات بر اساس اصول انتخابات نسبی برگزار میگردند. البته در نوع این انتخابات امکان ترکیب میان شیوه مستقیم و لیست کاندیداها (انتخابات نسبی متکی به شخص یا انتخابات نسبی مطلق) وجود داشته که این امر باعث ایجاد تنوع میگردد. همچنین در شیوه‌ی دادن رأی نیز تفاوتی وجود دارد. تنها در ۱۱ ایالت، رأی دهندگان دارای دو رأی میباشند (در هامبورگ ۱۰). برخی از ایالات در مورد "محدودیت پنج درصدی" دارای مقرراتی مستثنی میباشند که تعیین کننده حداقل سهم کل آرا جهت ورود یک حزب به مجلس و اختصاص دادن نماینده به این حزب میباشند. آنها این سهم را تقلیل داده‌اند (مقررات استثنایی برای اقلیت دانمارکی ساکن Schleswig-Holstein و اقلیت سوربی ساکن براندنبورگ). در ایالات تنوع بیشتری در تقسیم نمایندگان بین احزابی که مستقیماً به حداقل از تعداد نماینده دست پیدا کرده‌اند ("شرط پایه‌ای داشتن حداقلی از نماینده") به چشم میخورد. پنج ایالت در قانون انتخاباتی خود این شرط را در نظر میگیرند.

بر خلاف انتخابات فدرال، تمام ایالاتی که دارای هر دو نوع کاندیداهای مستقیم و لیست کاندیداها بوده و به این گونه در این ایالات امکان انتخاب نمایندگانی به هر دو شیوه میباشند ("نمایندگان مازاد")، امکان ایجاد توازن از طریق دادن تعداد بیشتری از نماینده (به ازای کاندیداهایی که از هر دو طریق انتخاب شده باشند) را دارند. هنگامیکه تعداد نمایندگان مستقیم از تعداد کرسیهای کسب شده‌ی توسط احزاب بر مبنای نسبت آراء داده شده به آنها، بیشتر باشد، حالت "نمایندگان مازاد" پدید میآید. "نمایندگان مازاد" نشانگر کرسیهای مازاد و اضافه‌ی احزاب در رابطه با نتیجه انتخابات میباشند. تقسیم "نمایندگان مازاد"، سهم و وزن نسبی احزابی را که موفق به کسب کرسیهای مازاد میشوند نسبت به سایر احزاب افزایش میدهد. از طریق تقسیم "نمایندگان تعادلی" به احزابی که موفق به کسب کرسیهای مازاد نشده‌اند در بین همه این احزاب، مجدداً تعادل لازمه برقرار میگردد. در سطح ایالتی و به‌هنگام انتخابات شهری جهت بهبود امکانات انتخاباتی شهروندان، دو شیوه زیر رایج گردیده: انباشت (هر رأی دهنده میتواند چندین رأی خود را به یک کاندیدا بدهد) و پناشیرن (هر رأی دهنده‌ای میتواند برای خود لیستی متشکل از لیستهای احزاب مختلف تشکیل داده و به این گونه آرای دلخواه خود را به کاندیداهای احزاب گوناگون بدهد). هر ایالتی برای ورود اشخاص و احزاب به مجالس شهری و منطقه‌ای مواعی (داشتن حداقل خاصی از تمام آرا) را در نظر میگیرد. برای ایالات

برمن، هامبورگ، هسن، مکلمبورگ - فورپومرن، زارلند، شلزیگ - هولشتاین و تورینگن یک حداقل پنج درصدی در نظر گرفته شده است. در ایالت راینلاند فالتس یک حداقل سه درصدی وجود دارد و در ایالات بادن - ورتمبرگ، بایرن، برلین، براندنبورگ، نیدرزاکسن، نوردراین وستفالن، زاکسن و زاکسن - آنهالت چنین مانعی وجود ندارد.

ایالت-شهر هامبورگ تنها ایالتی می‌باشد که برای شهروندان علاوه بر انتخابات شهری در انتخابات ایالتی هم امکان رأی دادن به دو شیوه‌ی انباشت و پناشیرن را در نظر می‌گیرد. بنابر قانون جدید، هر رأی دهنده‌ای برای هر کدام از انتخابات دارای پنج رأی می‌باشد. از تعداد ۱۲۱ نماینده شهری و منطقه‌یی که به مجلس راه می‌یابند، حداقل ۷۱ تن از آنها مستقیماً و از طریق لیستهای باز، از طرف رأی دهندگان انتخاب می‌شوند. سایر نمایندگان به وسیله لیستهای ایالتی انتخاب می‌شوند. چنانکه ذکر شد، رأی دهندگان می‌توانند از هر دو شیوه‌ی فوق استفاده کرده و به یک کاندیدای مشخص تا حداکثر پنج رأی خود را بدهند. تعداد نمایندگان یک حزب یا یک لیست متحد، از طریق نسبت آرای داده شده به لیستهای ایالتی تعیین می‌گردد. در این رابطه تنها لیستهایی در نظر گرفته می‌شوند که دارای حداقل پنج درصد از آرای غیر باطله باشند. کاندیداهایی که از طریق لیستهای شهری و منطقه‌یی انتخاب می‌شوند، بدون در نظر گرفتن حداقل درصدی به مجالس شهری و منطقه‌یی راه می‌یابند. در صورتیکه یک لیست انتخاباتی به تعداد بیشتری از نمایندگان مستقیم، در مقایسه با نتیجه‌ی لیست ایالتی، دست یابد، نمایندگان مازاد و تعادلی نیز پا به میدان خواهند گذاشت.

قانون انتخابات جدید توسط یک همه‌پرسی مستقیم به تصویب رسیده و تا حال امتحان خود را در عمل پس نداده است. اگر تا بحال ایالت بادن - ورتمبرگ آن ایالتی بود که بغرنج ترین قانون انتخاباتی را داشت،^{۱۰۳} اکنون ایالت-شهر هامبورگ با تصویب قانون جدید این سردمداری را بر عهده دارد. سیستم انتخاباتی مذکور برای رأی دهندگان دامنه‌ی عمل نسبتاً بزرگی را بوجود می‌آورد. البته این مهم به آن قیمت تمام شده که سیستم انتخاباتی مزبور در کلیت خود بغرنج می‌باشد. بایستی منتظر ماند و دید که آیا سیستم یاد شده قادر به پس دادن امتحان خود در عمل خواهد بود یا نه؟

انتخابات ایالتی در جمهوری فدرال آلمان، پیشداوریهای ضد و نقیضی را به همراه دارد. گروهی معتقدند که این انتخابات قطب نما می‌باشند، بدان معنی که از روی نتیجه آنها، نتیجه انتخابات سراسری فدرال را میتوان پیش‌بینی کرد. از این زاویه این امر با انتخابات کنگره ایالات متحده که در میانه‌ی دوره‌ی ریاست جمهوری بر گزار می‌گردد، هم‌تراز قلمداد می‌شود. منظور این است که، گویا رأی دهندگان با انتخاب خود در حقیقت رضایت یا نارضایتی خود را نسبت به سیاست دولت فدرال ابراز می‌کنند و پارلمان ایالتی که موضوع این انتخابات می‌باشد، بهانه‌ای بیش نیست. امری که باعث تقویت این استنباط می‌گردد که گویا افزایش درهم‌تیدگی سیاسی، موجب تقلیل اختیارات و تحلیل حیطه کارکرد مجالس ایالات می‌باشد. پیامد این امر، کاهش اهمیت پایه‌یی انتخابات در سطح ایالتی می‌باشد. این موضوع همچنین به این شیوه تشدید می‌یابد که شاخه‌های ایالتی احزاب سعی می‌کنند تا با جلب پشتیبانی سیاستمداران فدرال احزاب خود، در مبارزات انتخاباتی ایالتی شرکت کنند.

در مبارزات انتخاباتی ایالتی نه تنها سیاستمداران مشهور فدرال شرکت می‌ورزند بلکه همیشه نیز حداقل یکی از احزاب به طرح مسائل فدرال روی می‌آورند در صورتیکه این موضوع را به نفع خود بدانند. امری که سخن آنهایی را زیر سؤال میبرد که مدعی

یک جانبگی طرح مسائل فدرال در انتخابات ایالتی هستند، نتایج انتخابات برای احزاب کوچکی می‌باشد که یا فقط منطقه‌ای بوده و یا صرفاً مخالفی می‌باشند چرا که آنها بدون داشتن هم‌تا و پشتیبان سطح فدرال انتخاب شده و به مجالس راه می‌بندند. البته صحت این موضوع را نمیتوان کتمان کرد که سنگ محک کاربرد یک سیاستمدار فدرال، کارکرد و کارنامه‌ی او در سطح ایالت می‌باشد. برای نمونه حزب حزب سوسیال دمکرات رسماً اعلان کرد که کاندیدای خود را برای انتخابات سراسری ۱۹۹۸ پس از مشخص شدن نتیجه انتخابات در ایالت نیدرزاکسن مشخص می‌کند. پس از آنکه گرهارد شرودر در انتخابات ایالت مذکور موفق به کسب نتیجه درخشانی شد، اسکار لافونتن که در آلمان دیر اول حزب بود ناچار به عقب‌نشینی شده و جای خود را به وی داد.

انتخابات در سطح دولتهای عضو (ایالات) میتواند بر سطح فدرال تأثیرگذار باشد. هر چه سیستم سیاسی بیشتر منطقه‌یی شده باشد، احتمال این تأثیرگذاری نیز بیشتر می‌شود. در صورتیکه در برخی از این دولتهای عضو، احزاب برتر منطقه‌یی وجود داشته باشند و این احزاب پس از تصمیم‌گیری برای شرکت در انتخابات سراسری، موفق به کسب رأی کافی برای ورود به پارلمان سراسری نیز شوند، این امر منجر به جابجایی در سیستم سراسری احزاب خواهد شد. در صورتیکه این احزاب جزو جنبشهای جدایی طلب بوده و یا دارای مواضع نامتعادل و افراطی باشند، این امر میتواند به مشکلات جدی برای ثبات سیستم سیاسی منتهی شود.

مثالی، برای یک سیستم سیاسی فدرالی بسیار ناهمگون کانادا می‌باشد. در این کشور پس از انتخابات اکتبر ۱۹۹۳ نه تنها حکومت جدیدی بر روی کار آمد بلکه ترکیب احزاب نیز در مجلس عوام دچار دگرگونی شد: دو حزب محافظه‌کار پروگرسو و دمکراتیک جدید حضور سراسری خود را تقریباً به طور کامل از دست دادند، حزب دمکراتیک جدید در انتخابات پیشین موفق به کسب ۴۵ کرسی شده و این رقم در انتخابات سال ۱۹۹۳ به ۹ عدد تقلیل یافت. برای حزب حاکم پیشین قضیه از این هم غم‌انگیزتر بود. آن حزب از ۱۶۹ کرسی خود ۱۶۷ عدد را از دست داده و تنها موفق به حفظ ۲ کرسی در پارلمان کانادا گشت. دلیل این تحولات تقویت دو حزب منطقه‌ای بود: در ایالت کبک حزب جدایی خواه از ۷۴ کرسی مجلس این ایالت موفق به اخذ ۵۴ کرسی شد. در غرب کانادا نیز حزب دست راستی پوپولیستی موسوم به رفرم، موفق به اخذ ۵۱ کرسی از تعداد کل ۵۲ کرسی ایالتی شد. در این اثنا جریان محافظه‌کار از طریق پیوستن و اتحاد با نیروهای منطقه‌یی در غرب این کشور (در سال ۱۹۹۳ این همان "حزب رفرم" بود) موقعیت خود را استحکام بخشید.

جدول ۱۸: تقسیم کرسیهای مجلس دوم (مجلس عوام) کانادا بر حسب ایالات (۱۳۰۱.۲۰۰۵)

ایالت	لیبرالها	حزب محافظه‌کار	بلوک کبکوا	حزب دمکراتیک ملی	غیر حزبی‌ها	کرسی خالی	مجموع
آلبرتا	۲(۲) ×	۲۶ (۲۳)			۱ (۱)		۲۸ (۲۶)
بریتیش کولومبیا	۸ (۶)	۲۲ (۲۵)		۵ (۲)	۱ (۱)		۳۶ (۳۴)
پرنس ادوارد آیلند	۴ (۴)						۴ (۴)
مانیتوبا	۳ (۵)	۷ (۵)		۴ (۴)			۱۴ (۴)
نیو برانزویک	۷ (۶)	۲ (۲)		۱ (۱)	۱ (۱)		۱۰ (۱۰)
نوا اسکوشیا	۶ (۵)	۳ (۳)		۲ (۳)			۱۱ (۱۱)
اونتاریو	۷۴ (۹۵)	۲۴ (۴)		۷ (۲)		۲ (۲)	۱۰۶ (۱۰۳)
کبک	۲۱ (۳۷)		۵۴ (۳۳)		۴ (۴)	۱ (۱)	۷۵ (۷۵)
ساسکاچوان	۱ (۲)	۱۳ (۸)		۲ (۲)	۲ (۲)		۱۴ (۱۴)

نیو فاندلند و لابرادور	۴ (۴)	۲ (۳)			۱ (۰)	۷ (۷)
نوناووت	۱ (۱)					۱ (۱)
ترتوری شمالغربی	۱ (۱)					۱ (۱)
یوکون	۱ (۱)					۱ (۱)
سراسری	۱۳۳ (۱۶۹)	۹۹ (۷۳)	۵۴ (۳۳)	۱۹ (۱۴)	۲ (۹)	۳۰۸ (۳۰۱)

اعداد داخل پرانتز تقسیم کرسیهای مجلس نمایندگان در سی و هفتمین دوره را نشان میدهند. به تاریخ ۲۰۰۴.۱۲.۰۴.

مرجع: <http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/partystandings/standings-e.htm>

در تاریخ ۲۰۰۵.۱۰.۱۳.

جدول ۱۸ نشانگر آن است که با تمام این توصیف در حال حاضر تنها لیبرالها قادر به کسب نماینده در سرتاسر کانادا میباشند. بنابراین حزب لیبرالها تنها حزبی میباشند که مانند یک حزب سراسری در اقصی نقاط کشور قدرت جذب اشخاص را دارا میباشند.^{۱۰۴} اما در انتخابات ۲۸ جون ۲۰۰۴، این حزب نیز ناچاراً متحمل از دست دادن بخشی از پشتیبانی خود شد. در حال حاضر حکومت این کشور را یک اقلیت لیبرالی تشکیل میدهد.

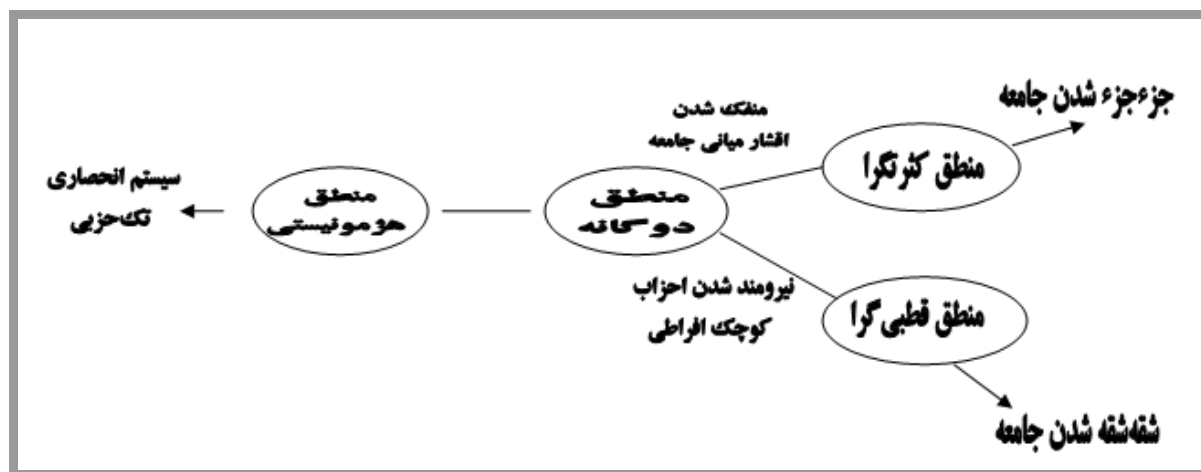
این نمونه‌ها مجموعاً نشانگر این امر میباشند که فدرالیسم رابطه خاص و تنگاتنگی با نوع مشخصی از سیستم انتخاباتی ندارد. سیستمهای انتخاباتی رایج، در نظامهای فدرالی نیز قابل استفاده میباشند. تفاوتی که در اینجا با نظامهای متمرکز وجود دارد، داشتن اختیار تعیین سیستم انتخاباتی مناطق از جانب خود آنها بوده و رقابت احزاب در سطح مناطق، امکان مناسبی جهت بحث و جدل به شیوه دموکراتیک بوده که متعاقباً تأثیر خود را بر سطح ملی و سراسری میگذارد.

۴.۳ رقابت احزاب و تشکیل حکومت

همانگونه که در مورد سیستمهای انتخاباتی مشهود است، شیوه‌های رقابت احزاب نیز در کشورهای دارای نظام فدرالی بغرنج‌تر از کشورهای دارای نظام متمرکز و یا غیرمتمرکز میباشند، چرا که در این سیستم به رقابت سراسری و منطقه‌ای، همکاری در این دو سطح نیز افزوده میگردد. چگونگی شکل گیری این رقابت در جزئیاتش بستگی به فاکتورهای متفاوتی دارد. در کنار فاکتورهای عام تأثیرگذار، از قبیل کاراکتر سیستم حکومتی، سیستم انتخاباتی، تعداد احزاب و رابطه آنها با یکدیگر و همچنین شدت وابستگی رأی دهندگان به حزب خاصی؛ ملاکها و ضابطه‌های دیگری نیز برای رقابت احزاب در سیستمهای فدرالی وجود دارند. اولین پرسشی که میبایستی به آن پاسخ داد انتگراسیون و تلفیق و ترکیب جامعه میباشند: آیا گروهها همگون یا ناهمگون هستند؟ تقسیم‌بندی گروههای مختلف اجتماعی - برای نمونه گروههای اتنیک در داخل حکومت، به چه صورتی بوده؟ آیا پراکندگی آنها از نظر جغرافیایی یکسان بوده و یا گروههای مشخصی در مناطق خاصی تمرکز دارند؟

مسئله‌ی مهم دوم این است از آنجا که دینامیک رقابت احزاب بستگی به اختیارات دو سطح سراسری و منطقه‌ای دارد، این دو تا چه حدی با یکدیگر درآمیختگی دارند؟ سومین مسئله قابل توجه آن است که آیا در تمام دولتهای عضو، احزابی که با یکدیگر در رقابت هستند یکی بوده و یا در میان آنها اختلافاتی وجود دارد؟ نهایتاً طرح این موضوع مهم مینماید که ساختارهای سازماندهی درون حزبی به چه شیوه‌یی میباشند: آیا احزاب منطقه‌ای و سراسری در رابطه‌ای تنگاتنگ یا آزاد با یکدیگر میباشند؟ آیا گذار از سطحی به سطح دیگر امکانپذیر و آسان است؟ کدام سطح دارای نفوذ و تأثیر بیشتری میباشند؟^{۱۰۵}

شکل ۳: منطق رقابت احزاب



بعنوان مثال سیستم احزاب ایالات متحده از چهار فاکتور تأثیرپذیری دارد. اولاً، در اینجا دو حزب دمکرات و جمهوریخواه به طرز بارزی رقابت را در هر دو سطح فدرال و ایالتی در دست دارند. احزاب منطقه‌ای تقریباً نقشی ایفا نمی‌کنند. دوماً، ساختار احزاب ایده‌ئولوژیک نبوده بلکه انعطاف‌پذیر و قابل تطبیق میباشند. یکی از دلایل دیگر برای ساختار باز و آزاد، آن میباشند که سیستم حکومتی ریاست جمهوری در ایالات متحده فاقد سیستم دادن رأی اجباری از جانب نمایندگان بر حسب سیاست حزبی بوده و رئیس جمهور در داخل حزب نقش غالبی را ایفا نمی‌کند. این امر منجر به ظهور فاکتور سوم میشود: دو حزب غالب در این کشور، از ابتدا و سنتاً به شیوه غیر متمرکز سازماندهی شده‌اند. البته این دو حزب در سطح ایالتی نیز غالب بوده اما سازمانهای فدرال و ایالتی آنها در مقایسه با شاخه‌های حزبی در آلمان، خودمختار بوده و به شیوه‌ی مستقل از یکدیگر، عمل می‌کنند. چهارماً، رقابت بر سر به دست آوردن رأی هرچه بیشتر به دلیل سیستم انتخاباتی اکثریتی، رقابت درون حزبی برای کاندید شدن و الزامی بودن تأمین منابع مالی برای مبارزه انتخاباتی، به شیوه شخصی (بدون توجه به سازماندهی حزبی)، در شخص کاندیداها خلاصه میشود. این امر منجر به تقلیل هرچه بیشتر نقش احزاب میگردد. به دلیل یاد شده، نتیجه‌ی انتخابات در ایالات آمریکا هم به مبارزه بین رئیس جمهور وقت ورقیبش بستگی دارد و هم به رقابت بین احزاب. در این اثنا روشن شده است که تأثیر فاکتور حزب در ایالات گوناگون، مختلف میباشند. در تمام ایالات رقابت انتخاباتی بر حسب تعلق حزبی در حال پس روی بوده و جای خود را به مبارزه بین کاندیداها داده است. در مورد ایالات همچنین این امر صدق میکند که احتمال انتخاب مجدد نمایندگان سابق (در مقایسه با کاندیداهاى جدید که تا حال فاقد سمت نمایندگی بوده‌اند) بیشتر میباشند. یکی از دلایلی که منجر به این امر

میشود، راحت‌تر بودن جمع‌آوری کمک مالی جهت مبارزه انتخاباتی برای کسانی می‌باشد که نماینده هستند در مقایسه با کسانی که برای اولین بار کاندید نمایندگی می‌باشند.^{۱۰۶}

سیستم احزاب در کانادا برخلاف ایالات متحده، قویاً از هم جدا می‌باشد. از جانبی این امر نتیجه وجود احزاب قوی منطقه‌یی بوده و از جانب دیگر به سبب درجه‌ی بالای استقلال عمل در روابط عمودی و درونی دو حزب بزرگ این کشور می‌باشد. روند تکامل شغلی و زیست‌راهی (Karriere) سیاستمداران، نحوه تأمین مالی احزاب، راستای ایدئولوژیکی و برنامه ریزی سیاسی در ساختارهای این کشور بیشتر به سیستمهای کنفدرال شباهت داشته تا فدرال.^{۱۰۷} برخلاف آلمان در این کشور، روندهای سیاسی چه در دول عضو و چه در سطح فدرال، در گرو سیاست حزبی نبوده بلکه از منطبق خاص خود پیروی می‌کند. بعنوان مثال کاناداییها رئیس دولت یکی از ایالات را به عنوان کاندیدای مناسبی برای مقام نخست وزیری فدرال نمی‌پندارند چرا که آنها در وجود آیین شخص کسی را می‌بینند که همواره تأمین منافع ایالت خود را دنبال می‌کند.

چنانچه در بالا شرح آن رفت، سیستمهای انتخاباتی و حکومتی در ایالات جمهوری فدرال آلمان بسیار مشابه می‌باشند. برخلاف این امر، سیستمهای حزبی تفاوت‌های بسیاری با هم دارند و این تنها بعد از اتحاد مجدد دو آلمان مشهود نمی‌باشد. البته از دهه شصت در قرن پیشین به اینطرف و تا قبل از موفقیت انتخاباتی سبزها، تعداد احزاب مطرح (تعریف شده بعنوان حزب حکومتی) در سطوح فدرال و ایالتی، به سه حزب محدود بود. اما این سه حزب همواره در همه‌ی ایالتها از موقعیت خاصی برخوردار بودند. برخلاف سطح فدرال، در سطح ایالتی حکومت‌های تک حزبی روال کار بوده و می‌باشند. همچنین برخلاف سطح فدرال، احزابی توانایی آنرا داشته‌اند تا بر زندگی سیاسی ایالت خاصی، چیره شوند. در سطح ایالتی، امکان پیدایش دژ و تکیه‌گاه وجود داشته که گهگاهی به درهم آمیختگی هویت ایالتی و حزبی هم انجامیده است. از این طریق و با تمام وسوسه‌های منفی‌بی که رقابت دائم بر سر قدرت به همراه دارد، این احزاب تبدیل به "حزب دولتی" میشوند. البته پیروزی دائم این احزاب تضمینی نمی‌باشد. برتری احزاب سنتاً حکومتی در برخی از ایالات نه تنها به مرور زمان متزلزل شده، بلکه در درازمدت این احزاب جای خود را به دیگر احزاب واگذار کرده‌اند (جدول ۱۹). تنوع حضور احزاب پس از موفقیت سبزها در انتخابات ایالتی و همچنین بعد از اتحاد مجدد دو آلمان گسترش یافته است. حزب حزب سوسیالیسم دمکراتیک (وارث حزب کمونیست سابق در آلمان شرقی) موفق به استقرار خود در پنج ایالت جدید و همچنین در ایالت-شهر برلین شده و دو حزب سبزها و لیبرالها از نقش کمتری در این مناطق برخوردار هستند. در حال حاضر تعداد احزاب حاضر در مجالس ایالتی بین سه (در ایالات بایرن، هامبورگ، مکلمبورگ - فورپومرن، تورینگن) تا شش (در زاکسن) می‌باشد.

امروزه حضور احزاب کوچک در کنار احزاب حاضر در مجالس ایالتی، بر اساس تفاوت‌های موجود در سیستمهای گوناگون انتخاباتی ایالات، متفاوت می‌باشد. به این سبب، برای دو حزب بزرگ حزب دمکرات مسیحی و حزب سوسیال دمکرات، انتخاب احزاب بالقوه به منظور تشکیل ائتلافات حکومتی، به نسبت هر ایالتی بسیار متفاوت می‌باشد. بطوریکه، حزب سوسیالیسم دمکراتیک یک حزب منطقه‌یی شرقی می‌باشد، سبزها تا سال ۲۰۰۴ عموماً در مجالس ایالات غربی حضور داشته و لیبرالها به جز در مجلس ایالت زاکسن - انهالت در مجالس هیچ یک از ایالات شرقی، حضور ندارند. در سال ۲۰۰۴، این دو حزب موفق به فرستادن نماینده به تعداد بیشتری از مجالس ایالتی

^{۱۰۶}. ۱۵۹. SALMORE/SALMORE, ۱۹۹۳, HAMM/MONCRIEF, ۱۹۹۹.

^{۱۰۷}. ۱۳۵. SCHULTZE, ۱۹۸۲.

شدند. البته این بیانگر آن امر می‌باشد که احزاب کوچک دموکراتیک تضمینی برای فائق آمدن بر مانع پنج درصدی برای ورود به مجلس را در دست ندارند. سبزه‌ها در آخر سال ۲۰۰۴ در دوازده و لیبرالها در یازده مجلس ایالتی دارای نماینده بوده‌اند.

حضور تعداد هر چه بیشتر احزاب در سطح ایالتی و تنوع قدرت در آنها، تشکیل ائتلافات حکومتی در سطح ایالتی را با این مشکل مواجه ساخته که با گذشت هر چه بیشتر زمان، آنها کمتر قادر به تشکیل حکومت بر مبنای الگو قرار دادن ائتلاف حکومت (یا اپوزیسیون) فدرال می‌باشند (در سطح ایالتی گرایش برای تشکیل حکومت در جهت انجام همان ائتلافی قرار داشت که در سطح فدرال حاکم بود). مخصوصاً از دهه نود به این سو ائتلافات ایالتی بر خلاف سمت و سوی ائتلافات سیاسی فدرال، صورت می‌پذیرند ("ائتلافات مخالف").

جدول ۱۹: برتری احزاب در سطح ایالتی

ایالت	ترکیب درازمدت احزاب (۱)
بادن - وورتمبرگ	برتری حزب دمکرات مسیحی (مخالف حزب دمکراتهای آزاد (لیبرالها))
بایرن	برتری حزب سوسیال مسیحی
برلین	برتری حزب سوسیال دمکرات (۷۱-۱۹۴۹)، رقابتی
براندنبورگ	برتری حزب سوسیال دمکرات
برمن	برتری حزب سوسیال دمکرات (۹۵-۱۹۴۹)
هامبورگ	برتری حزب سوسیال دمکرات (۲۰۰۱-۱۹۴۹)، رقابتی
هسن	برتری حزب سوسیال دمکرات (۷۰-۱۹۴۹)، رقابتی
مکلمبورگ - فورپومرن	رقابتی
نیدرزاکسن	رقابتی
نوردراین - وستفالن	برتری حزب دمکرات مسیحی (۵۸-۱۹۴۹)، رقابتی (۷۰-۱۹۶۶)، برتری حزب سوسیال دمکرات (از ۱۹۷۵)
راینلاند - فالتس	برتری حزب دمکرات مسیحی (۸۷-۱۹۴۹)، رقابتی
زارلند	برتری حزب دمکرات مسیحی (۷۰-۱۹۵۵)، رقابتی (۱۹۷۵)، برتری حزب سوسیال دمکرات (۹۹-۱۹۸۰)، رقابتی
زاکسن	برتری حزب دمکرات مسیحی
زاکسن - آنهالت	رقابتی
شلزویک - هولشتاین	رقابتی (۵۴-۱۹۴۹)، برتری حزب دمکرات مسیحی (۸۳-۱۹۵۸)، رقابتی (۱۹۸۷)، برتری حزب سوسیال دمکرات از ۱۹۸۸
تورینگن	رقابتی

در صورت ضعف اپوزیسیون برای حداقل دو دوره انتخاباتی و نداشتن شانس تشکیل حکومت از جانب آنها، آنرا برتری تعریف می‌کنند. رقابتی، حالت مجادله و رقابت باز بر سر قدرت سیاسی نام دارد.

مرجع: Kropp/Sturm, ۱۹۹۹: ۴۱، به همراه اطلاعات جدید

جدول ۲۰: احزاب در مجالس و حکومت‌های ایالتی (۲۰۰۴)

ایالت (تاریخ آخرین انتخابات)	تعداد احزاب در مجلس ایالتی	احزاب در مجلس ایالتی (نمایندگان)	تعداد احزاب (تعداد وزرا همراه نخست وزیر)	احزاب حکومتی
بادن - وورتمبرگ (۲۵.۰۳.۲۰۰۱)	۴	حزب دمکرات مسیحی (۶۳)؛ حزب سوسیال دمکرات (۴۵)؛ لیبرالها (۱۰)؛ سبزه‌ها (۱۰)	۲	حزب دمکرات مسیحی (۸)؛ لیبرالها (۲)

بایرن (۲۱.۰۹.۲۰۰۳)	۳	CSD (۱۲۴)؛ حزب سوسیال دمکرات (۴۱)؛ سبزها (۱۵)	۱	حزب سوسیال مسیحی (۱۱)
برلین (۲۹.۱۱.۲۰۰۱)	۵	حزب سوسیال دمکرات (۴۴)؛ حزب دمکرات مسیحی (۳۵)؛ حزب سوسیالیسم دمکراتیک (۳۳)؛ لیبرالها (۱۴)؛ سبزها (۱۴)؛ بدون فراکسیون (۱)	۲	حزب سوسیال دمکرات (۶)؛ حزب سوسیالیسم دمکراتیک (۳)
براندنبورگ (۱۹.۰۹.۲۰۰۴)	۴	حزب سوسیال دمکرات (۳۳)؛ حزب دمکرات مسیحی (۲۰)؛ حزب سوسیالیسم دمکراتیک (۲۹)؛ DVU (۶)	۲	حزب سوسیال دمکرات (۵)؛ ۱ وزیر بدون حزب؛ حزب دمکرات مسیحی (۴)
برمن (۲۵.۰۵.۲۰۰۳)	۵	حزب سوسیال دمکرات (۴۰)؛ حزب دمکرات مسیحی (۲۹)؛ سبزها (۱۳)؛ لیبرالها (۱)؛ DVU (۶)	۲	حزب سوسیال دمکرات (۴)؛ حزب دمکرات مسیحی (۳)
هامبورگ	۳	حزب دمکرات مسیحی (۶۳)؛ حزب سوسیال دمکرات (۴۱)؛ GAL (۱۷)	۱	حزب دمکرات مسیحی (۶)؛ بدون حزب (۴)
هسن (۰۲.۰۲.۲۰۰۳)	۴	حزب دمکرات مسیحی (۵۶)؛ حزب سوسیال دمکرات (۳۳)؛ سبزها (۱۲)؛ لیبرالها (۹)	۱	حزب دمکرات مسیحی (۱۱)
مکلمبورگ – فورپومرن (۲۲.۰۹.۲۰۰۲)	۳	حزب سوسیال دمکرات (۳۳)؛ حزب دمکرات مسیحی (۲۵)؛ حزب سوسیالیسم دمکراتیک (۱۳)	۲	حزب سوسیال دمکرات (۶)؛ حزب سوسیالیسم دمکراتیک (۳)؛ بدون حزب (۱)
نیدرزاکسن (۰۲.۰۲.۲۰۰۳)	۴	حزب دمکرات مسیحی (۹۱)؛ حزب سوسیال دمکرات (۶۳)؛ لیبرالها (۱۵)؛ سبزها (۱۴)	۲	حزب دمکرات مسیحی (۸)؛ لیبرالها (۲)
نوردراین وستفالن (۱۴.۰۵.۲۰۰۰)	۴	حزب سوسیال دمکرات (۱۰۲)؛ حزب دمکرات مسیحی (۸۸)؛ لیبرالها (۲۴)؛ سبزها (۱۶)؛ بدون فراکسیون (۱)	۲	حزب سوسیال دمکرات (۹)؛ سبزها (۲)
رایلاند فالتس (۲۵.۰۳.۲۰۰۱)	۴	حزب سوسیال دمکرات (۴۹)؛ حزب دمکرات مسیحی (۳۸)؛ لیبرالها (۸)؛ سبزها (۶)	۲	حزب سوسیال دمکرات (۷)؛ لیبرالها (۲)
زارلند (۰۵.۰۹.۲۰۰۴)	۴	حزب دمکرات مسیحی (۲۷)؛ حزب سوسیال دمکرات (۱۸)؛ لیبرالها (۳)؛ سبزها (۳)	۱	حزب دمکرات مسیحی (۸)
زاکسن (۱۹.۰۹.۲۰۰۴)	۶	حزب دمکرات مسیحی (۵۵)؛ حزب سوسیالیسم دمکراتیک (۳۱)؛ حزب سوسیال دمکرات (۱۳)؛ NPD (۱۲)؛ لیبرالها (۷)؛ سبزها (۶)	۲	حزب دمکرات مسیحی (۷)؛ حزب سوسیال دمکرات (۲)
زاکسن – انهالت (۲۱.۰۴.۲۰۰۲)	۴	حزب دمکرات مسیحی (۴۸)؛ حزب سوسیالیسم دمکراتیک (۲۵)؛ حزب سوسیال دمکرات (۲۵)؛ لیبرالها (۱۷)	۲	حزب دمکرات مسیحی (۶)؛ لیبرالها (۳)

شلزویگ – هولشتاین (۲۷.۰۲.۲۰۰۰)	۵	حزب سوسیال دمکرات (۴۱)؛ حزب دمکرات مسیحی (۳۳)؛ لیبرالها (۷)؛ سبزها (۵)؛ SSW (۳)	۲	حزب سوسیال دمکرات (۸)؛ سبزها (۲)
تورینگن (۱۳.۰۶.۲۰۰۴)	۳	حزب دمکرات مسیحی (۴۵)؛ حزب سوسیالیسم دمکراتیک (۲۸)؛ حزب سوسیال دمکرات (۱۵)	۳	حزب دمکرات مسیحی (۱۰)

SSW: کانون انتخاباتی جنوب شلسویش؛ DVU: Deutsche Volkspartei (حزب دست راستی افراطی)؛ GAL: لیست هامبورگی سبزها.

جدول ۲۱: ایالات با حکومت متشکل از "ائتلاف مخالف" (از ۱۹۹۰)

مدت به سال	ائتلاف سطح فدرال	ائتلافات ایالتی مخالف
۲	حزب دمکرات مسیحی / حزب سوسیال مسیحی / حزب دمکراتهای آزاد (لیبرالها)	۱۹۹۰
۴	حزب دمکرات مسیحی / حزب سوسیال مسیحی / حزب دمکراتهای آزاد (لیبرالها)	۱۹۹۱
۵	حزب دمکرات مسیحی / حزب سوسیال مسیحی / حزب دمکراتهای آزاد (لیبرالها)	۱۹۹۲
۵	حزب دمکرات مسیحی / حزب سوسیال مسیحی / حزب دمکراتهای آزاد (لیبرالها)	۱۹۹۳
۶	حزب دمکرات مسیحی / حزب سوسیال مسیحی / حزب دمکراتهای آزاد (لیبرالها)	۱۹۹۴
۶	حزب دمکرات مسیحی / حزب سوسیال مسیحی / حزب دمکراتهای آزاد (لیبرالها)	۱۹۹۵
۵	حزب دمکرات مسیحی / حزب سوسیال مسیحی / حزب دمکراتهای آزاد (لیبرالها)	۱۹۹۶
۵	حزب دمکرات مسیحی / حزب سوسیال مسیحی / حزب دمکراتهای آزاد (لیبرالها)	۱۹۹۷
۵	حزب دمکرات مسیحی / حزب سوسیال مسیحی / حزب دمکراتهای آزاد (لیبرالها)	۱۹۹۸
۵	حزب سوسیال دمکرات / سبزها	۱۹۹۹ (۱)
۵	حزب سوسیال دمکرات / سبزها	۲۰۰۰
۵	حزب سوسیال دمکرات / سبزها	۲۰۰۱
۵	حزب سوسیال دمکرات / سبزها	۲۰۰۲
۵	حزب سوسیال دمکرات / سبزها	۲۰۰۳
۶	حزب سوسیال دمکرات / سبزها	۲۰۰۴

(۱) ائتلاف فوق از سال ۱۹۹۸ بر رأس حکومت قرار دارد.

در سطح فدرال گرچه ائتلاف سرخ – سبز (منظور از سرخ حزب سوسیال دمکرات میباشد) در مقابل دمکرات مسیحی (حزب دمکرات مسیحی) قرار دارد اما حزب سوسیال دمکرات در ایالات توانایی ائتلاف با تمام احزاب دمکراتیک را دارد (حتی با حزب سوسیالیسم دمکراتیک). عین این امر برای حزب دمکرات مسیحی صادق نمیشد. این حزب با حزب سوسیال دمکرات و لیبرالها و تا

مارچ ۲۰۰۴ با حزب شیلر در هامبورگ دست به ائتلاف زده اما در مورد سبزه‌ها بدین بوده و ائتلاف با حزب سوسیالیسم دمکراتیک را کلاً رد می‌کند. از نظر قانون احتمالات (ریاضی) ترکیبات نام برده به نفع حزب سوسیال دمکرات بوده چرا که این حزب امکان بستن ائتلافات بیشتری را نسبت به حزب دمکرات مسیحی دارا می‌باشد. اما در عمل ائتلافات سیاسی نه تنها بر حسب قانون احتمالات بلکه عمدتاً بر مبنای وضعیت سیاسی موجود و همچنین وضعیت رقابت سیاسی احزاب در تک تک ایالات انجام می‌گیرد، مخصوصاً هنگامیکه برای یکی از احزاب بزرگ امکان بستن ائتلاف با احزاب گوناگونی وجود داشته باشد. آنچه که بر حسب تجربیات گذشته بر همه عیان می‌باشد، ناپایدار بودن ائتلافات چراغ راهنمایی متشکل از حزب سوسیال دمکرات، لیبرالها و سبزه‌ها در سطح ایالات می‌باشد. (اصطلاح چراغ راهنمایی به این دلیل به آن اطلاق می‌گردد که رنگ معرف حزب سوسیال دمکرات سرخ، لیبرالها زرد و سبزه‌ها البته که سبز می‌باشد.) بازدهی کار ائتلافات متشکل از سه حزب، چه ترکیب یاد شده و چه ترکیبات دیگر، در عمل کمتر از ائتلافات دو حزبی می‌باشد.

قدرت نسبی حزب سوسیالیسم دمکراتیک در شرق آلمان، سبب بوجود آمدن ائتلافات کنشی در این منطقه شده که هدف از آن یا دور نگاه داشتن این حزب از حکومت بوده و یا تنها به این یا آن شیوه این حزب را در تشکیل حکومت سهیم سازند. بدینگونه موضع هر حزبی در مقابل این پرسش که آیا ائتلاف با حزب سوسیالیسم دمکراتیک مجاز می‌باشد یا خیر، مبدل به فاکتور و عمل تعیین کننده در تشکیل ائتلافات شده است. تقریباً در تمام ایالات شرقی به دلیل تعلق ضعیف رأی دهندگان به احزاب مشخصی و آمادگی خود به خود آنها جهت آزمایشات سیاسی، بکار بستن این شیوه مبدل به عاملی برای تشکیل حکومت شده است. حتی تشکیل حکومت‌های اقلیتی (در زاکسن - انهالت) نیز که در ایالات غربی تا زمان تشکیل حکومت در شلزوینگ - هولشتاین در بهار ۲۰۰۵ بعنوان پیش در آمدی جهت انتخابات جدید شناخته شده بودند، در رابطه با چگونگی برخورد با ویژگیهای حزب سوسیالیسم دمکراتیک امکان پذیر گردیده‌اند.

برخلاف سیاست فدرال آلمان در دهه‌های گذشته، مراکز حزبی در سطح فدرال عموماً این توانایی خود را از دست داده‌اند تا از بروز ائتلافات ناخوشایند در سطح ایالتی جلوگیری بعمل آورند. توانائی بالقوه احزاب در انعکاس تنوع منطقه‌یی برای شکل گیری اراده سیاسی که خود به خود به دلیل شیوه‌ی سازماندهی فدرالی احزاب برجسته می‌شود، تحت تأثیر رقابت احزاب در سطح ایالتی، افزایش فراوان یافته است. ائتلاف بزرگ (منظور ائتلاف دو حزب بزرگ حزب سوسیال دمکرات و حزب دمکرات مسیحی می‌باشد) پس از انتخابات ۱۹۹۹ در ایالت - شهر برمن، برای سبزه‌ها که در سطح فدرال در ائتلاف با حزب سوسیال دمکرات، حکومت را تشکیل میدادند، ناخوشایند بود. همچنین پس از انتخابات برلین در ۲۱ اکتبر ۲۰۰۱، رهبری ایالتی حزب سوسیال دمکرات پس از انجام گفتگوهای اولیه و نا فرجام ماندن یک سازش، برخلاف تمایل رهبری فدرال حزب سوسیال دمکرات، نه ائتلاف چراغ راهنمایی بلکه ائتلاف با حزب سوسیالیسم دمکراتیک را ترجیح داد.

برخورد و اختلافات میان نمایندگان ایالتی و فدرالی احزاب حتی بدون در نظر گرفتن مشکلات ناشی از ائتلافات مخالف، عمیق تر و مکرر تر شده است. در اینجا است که آشکار می‌گردد: هنگامیکه حکومت‌های ائتلافی با اشاره به منافع ایالت خود از مواضع دولت فدرال منتقدانه یاد میکنند، این تنها یک استدلال تشریفاتی و توخالی برای حفظ ظاهر نمی‌باشد. در زمانیکه وضعیت اقتصادی تعریفی نداشته باشد وفاداری حزبی نمیتواند چون گذشته جای مذاکرات و مجادله‌ها را جهت تأمین کمکهای مالی برای ایالات پر نماید. یک نمایندگی واضح و آشکار برای تدافع از منافع ایالتی نه تنها در مقابل ایالات دیگر بلکه همچنین در مقابل دولت فدرال برای دولتهای ایالتی به دلیل تشدید رقابت در بدست آوردن سهم هرچه بیشتری در توزیع منابع مالی، اجتناب ناپذیر شده است.

جدول ۲۲: احزاب حکومتی در ایالات جدید (شرقی) (به تاریخ ۳۱.۱۲.۲۰۰۴)

براندنبورگ	
۱۹۹۰-۱۹۹۴	حزب سوسیال دمکرات - لیبرالها - سبزها
۱۹۹۴	حزب سوسیال دمکرات - لیبرالها (حکومت اقلیت)
۱۹۹۴-۱۹۹۹	حزب سوسیال دمکرات
از ۱۹۹۹	حزب سوسیال دمکرات - حزب دمکرات مسیحی

مکلمبورگ - فورپومرن	
۱۹۹۰-۱۹۹۴	حزب دمکرات مسیحی - لیبرالها
۱۹۹۴-۱۹۹۸	حزب دمکرات مسیحی - حزب سوسیال دمکرات
از ۱۹۹۸	حزب سوسیال دمکرات - حزب سوسیالیسم دمکراتیک

زاکسن	
۱۹۹۰-۱۹۹۴	حزب دمکرات مسیحی
۱۹۹۴-۱۹۹۹	حزب دمکرات مسیحی
۱۹۹۹-۲۰۰۴	حزب دمکرات مسیحی
از ۲۰۰۴	حزب دمکرات مسیحی - حزب سوسیال دمکرات

زاکسن - انهالت	
۱۹۹۰-۱۹۹۴	حزب دمکرات مسیحی - لیبرالها
۱۹۹۴-۱۹۹۸	حزب سوسیال دمکرات - سبزها (حکومت اقلیت)
۱۹۹۸-۲۰۰۲	حزب سوسیال دمکرات (حکومت اقلیت)
از ۲۰۰۲	حزب دمکرات مسیحی - لیبرالها

تورینگن	
۱۹۹۰-۱۹۹۴	حزب دمکرات مسیحی - لیبرالها
۱۹۹۴-۱۹۹۹	حزب دمکرات مسیحی - حزب سوسیال دمکرات
از ۱۹۹۹	حزب دمکرات مسیحی

مرجع: ۱۶۲: Jess، ۱۹۹۹، به همراه مطلبی اضافی از جانب خود

ایالات خود را دیگر تنها به عنوان سطوح مستقل سیاسی نپنداشته بلکه همچنین به عنوان ایالات شرقی و غربی، ثروتمند یا مستمند، بزرگ یا کوچک، ایالت - شهر (شماری از شهرهای بزرگ، چون هامبورگ و برلین، همزمان ایالت میباشند) یا ایالت وسیع، همکاران مناطق اروپایی یا

مراکز اقتصادی بازار داخلی اروپا؛ نیز تلقی مینمایند. تشکیل اراده سیاسی در ایالات (این امر همچنین برای منطق رقابت احزاب در سطح مناطقی نیز صدق میکند) میبایستی ترکیبات و گوناگونیهای نامبرده را مد نظر داشته باشد. روند منطقه‌یی شدن رقابت احزاب با گذشت هر چه بیشتر زمان، مشهودتر و آشکارتر گردیده است.

در این روند، سیر تمایز منطقه‌یی به عبارت دیگر "فدرالیزه شدن" احزاب - حتی در احزاب بزرگ - که ناشی از روند تکاملی در پیش گرفته شده است، رو به فزونی میباشد. این امر در یک مقایسه بین المللی غافلگیر کننده نیست. در بلژیک تقریباً تمامی احزاب به دو حزب منطقه‌یی تجزیه شده‌اند. در کانادا بین خانواده احزاب در سطوح فدرال و منطقه‌یی تنها یک ارتباط و پیوستگی سست وضعیف وجود دارد. روند "فدرالیزه شدن" احزاب آلمانی قبل از هر امر دیگری از جانب ویژگیهای بنیادی فدرالیسم آلمان محدود میگردد، چرا که بر طبق قانون اساسی پیش شرط کارایی فدرالیسم، میزان بالای همکاری بین ایالات و دولت فدرال میباشد.

در پاسخ به این پرسش که آیا رابطه‌ای تنگاتنگ و تعریف شده بین انتخابات ایالتی و سیاست فدرال وجود دارد؟ محققین امور سیاست تا بحال تنها قادر به دادن تز و اشاره به روند این امر میباشند.^{۱۰۸} به صورت یک مشاهده تجربی میتوان عنوان کرد که بین انتخابات سراسری و ایالتی تأثیرات چرخه‌یی وجود دارند. این بدان معنی میباشد که: هر چه تاریخ برگزاری انتخابات ایالتی نزدیکتر (قبل یا بعد) به انتخابات سراسری باشد، نتایج این انتخابات به هم مشابه‌تر میباشند. در اواسط یک دوره انتخاباتی و در ابتدای نیمه دوم آن، تفاوت در نتایج آن، از هر زمان دیگری بیشتر میباشد. دلیل این امر چنین توضیح داده میشود که تصمیمات از نظر دولت لازم، ولی از نظر شهروندان نا محبوب، در ابتدای یک دوره حکومتی گرفته شده و به مرحله اجرا گذارده میشوند و در اواخر دوره بدلیل اشتیاق حکومت به انتخاب شدن مجدد از جانب شهروندان، به خواسته‌های رأی دهندگان (حتی در صورت نا معقول بودن آنها) توجه بیشتری بعمل می‌آید.

تز دیگری در پاسخ به سوال فوق چنین استدلال می‌کند که ائتلاف حکومتی (فدرال) به خودی خود در انتخابات ایالتی وضعیت مثبتی نداشته چرا که آن فقط مسئول "کارهای مثبت" که زود به فراموشی سپرده میشوند، شناخته نشده بلکه مسئولیت همه تصمیمات نامحبوب نیز برعهده آنها میباشد و از طرف دیگر اپوزیسیون نظرات مخالف خود را به شیوه‌های سیاسی هر چه عریانتری فریاد میکشد و توجه انظار را به خود جلب می‌کند بدون آنکه مجبور به پس دادن امتحان برای اثبات ادعاهای خود باشد. نهایتاً عده‌یی نیز مدعی آن میباشند که سیاست فدرال یک "چهارچوب ارجاعی و معرف" برای سیاست ایالتی است. در آلمان در سطح ایالتی تغییر حکومت فدرال در میان مدت بدینگونه آماده میگردد که در آنجا احزاب و ائتلافاتی که نسبت به حکومت فدرال تشکیل یک آلترناتیو را میدهند بر سر کار خواهند آمد. در این باب به نمونه‌های زیر اشاره گردیده: تقویت حزب سوسیال دمکرات در ایالات در دهه ۵۰ و نیمه اول دهه ۶۰ (در آن هنگام از "روند رفقا" صحبت میشد) تا اندکی پیش اعضای این حزب، همدیگر را رفیق مینامیدند اما این گرایش رو به اضمحلال است، موفقیت حزب دمکرات مسیحی در سطح ایالتی در دهه ۷۰ و وزن بیشتر حزب سوسیال دمکرات در همین سطح از اواخر دهه ۸۰ به اینرو.

به این دلیل از جانب طرفداران این نظریه، برای آینده، قبل از پیروزی گرهارد شرودر در انتخابات سراسری ۱۹۹۸ چنین پیشبینی شده بود که در صورت موفقیت وی وبر سر کار آمدن یک ائتلاف سرخ - سبز این امر نهایتاً منتهی به یک اکثریت حزب دمکرات مسیحی در شورای فدرال ایالتها (مجلس دوم) خواهد گردید.^{۱۰۹}

۱۰۸ مشروح در ۲۰۰۱، JEFFERY/HOUGH، ۲۰۰۲، DECKER/BLUMENTHAL،

۱۰۹. ۱۸۱، ۱۹۹۸، LEHMBRUCH

در این اثنا تمام این مدلها برای تشریح رابطه‌ی دو انتخابات سراسری و ایالتی یک بعدی بوده و قادر به توضیح جامعی از دلایل بغرنج نتایج انتخاباتی در سطح ایالتی نمیباشند. آنچه که پیداست: نتایج تجربی بدست آمده حق را به هیچکدام از ترهای عنوان شده (به تنهایی) نمیدهند. در اینکه از دید شهروندان انتخابات ایالتی دارای اهمیت کمتری از انتخابات سراسری (فدرال) بوده و به همین دلیل تعداد شرکت کنندگان در آن معمولاً بیش از ۱۰ درصد پائینتر از انتخابات سراسری میباشد، شکی نیست، اما دقیقاً به همین دلیل این انتخابات برای آنها حالت یک آزمایشگاه سیاسی را دارد. پیشگامی سیاسی که برای رأی دادن در انتخابات ایالتی در Rheinland-Pfalz (۱۹۹۸) و براندنبورگ (۱۹۹۷) خواهان تقلیل حد اقل سن قانونی به ۱۶ سال شده بود، از طرفی میتواند حاکی از اهمیت کمتر این انتخابات باشد چرا که برای انتخابات سراسری چنین پیشنهادی به صورت جدی مطرح نشده بود و از طرف دیگر تعجیل و اصرار سیاستمداران ایالتی در اجرای آن، نشانگر داشتن "کاراکتر آزمایشی" انتخابات ایالتی میباشد.

رأی دهندگان در انتخابات ایالتی آزمایشاتی را با احزاب جدید انجام میدهند. در اواسط دهه ۶۰ حزب نتونازی NPD موفق به ورود به یک سری از مجالس ایالات غربی گردید. اینکه ورود این حزب به مجلس زاکسن در سال ۲۰۰۴ نیز دارای همان طبیعت کوتاه مدت خواهد بود، باید منتظر ماند و دید. در اوایل دهه ۸۰ این سبزه‌ها بودند که به عنوان نیروی جدید از جانب شهروندان انتخاب گردیدند. در اوایل دهه ۹۰ نیز این احزاب دست راستی افراطی چون DVU و جمهوریخواه بودند که موفق به کسب تعدادی نماینده در برخی از ایالات گشتند. حتی احزاب اپوزیسیون منطقه‌یی که فاقد جهانبینی یا برنامه خاص سیاسی هستند، مانند حزب STATT در هامبورگ و "کار برای برمن و Bremer hafen" یا اعتراض "Law and Order" به شکل حزب شیل^{۱۱۰} در هامبورگ، در برهه‌های زمانی خاصی از یک موفقیت نسبی در سطح ایالتی برخوردار بوده‌اند. حزب حزب سوسیالیسم دمکراتیک به علت تاریخچه خود بعنوان وارث حزب سوسیالیست آلمان شرقی در میان احزاب "نو" دارای یک وضعیت ویژه میباشد. این حزب در انتخابات ایالات غربی تاکنون نقشی ایفا نکرده است.

انتخاب احزاب جدید به ندرت به معنی داشتن اعتماد رأی دهندگان به برنامه و اساسنامه این احزاب (که حد اقل به سبب تازگی آنها بر شهروندان ناآشکار میباشد)، بوده، بلکه عمدتاً به معنی اعتراض آنها به برنامه‌های سیاسی احزاب شناخته شده میباشد. با وجود آمادگی هرچه بیشتر رأی دهندگان در جهت تعویض، تا کنون این امر برای هیچ حزب اپوزیسیون موفق منطقه‌یی میسر نبوده که بدون داشتن تعلقات عمیق اجتماعی در میان شهروندان، در انتخابات سراسری به موفقیت دست یابند.

نتایج و عوارض برای شورای فدرال ایالتها

رقابت احزاب در سیستمهای فدرالی در انتخابات در سطوح مختلف و همچنین در رابطه و همکاری دو مجلس در امر قانونگذاری متبلور میشود. احزاب، نمایندگی منافع و سیاست خود را در مجلس بر عهده دارند. این امر برای شورای فدرال ایالتها هم صادق میباشد. برخلاف ایده‌ی اولیه و بنیانگذارانه‌ی شورای فدرال ایالتها به عنوان مجلسی که در آن نه منافع احزاب بلکه منافع ایالات مطرح بشود، تاکنون این امر جامه عمل به خود نپوشانده است.

استقلال سیاسی ایالات بدلائل گوناگون، از جمله محدود بودن حیطه عمل سیاست ایالتی، تا بحال بیشتر هنگام تصمیم‌گیریهای منفرد بحث برانگیز مشهود گشته است تا هنگام مشاهده سیاست کلی آنها. اختلافات مشاجره انگیز سیاسی تا میزان بالایی به مواضع مخالف احزاب بستگی دارد. اما در داخل هر حزب خاصی نیز اختلاف نظر در سطح ایالتی به مرور زمان بیشتر شده است. اما همانطور که بحثهای پیرامون معرفی مجدد مالیات بر دارایی که یک مالیات ایالتی میباشد، یا قانون فدرال مربوط به حقوق کارمندان، نشان داده است، سطح فدرال نیز مصمم نیست به هر قیمتی شده قوانین سراسری را حفظ کند.

جدول ۲۳: اکثریت مطلق (م) در شورای فدرال ایالتها

سال (۱)	تعداد رأی دولت	تعداد رأی اپوزیسیون	سایرین (۲)	مجموع (۳)
۱۹۴۹	۸	۴	۳۱	۴۳
۱۹۵۰	۱۷	۵	۲۱	۴۳
۱۹۵۱	۱۶	۹	۱۸	۴۳
۱۹۵۲	۱۳	۹	۱۶	۳۸
۱۹۵۳	۱۳	۹	۱۶	۳۸
۱۹۵۴	۱۶	۹	۱۳	۳۸
۱۹۵۵	۲۱ (م) (۴)	۴	۱۳	۳۸
۱۹۵۶	۱۶	۴	۱۸	۳۸
۱۹۵۷	۲۱ (م)	۴	۱۶	۴۱
۱۹۵۸	۵	۷	۲۹	۴۱
۱۹۵۹	۵	۱۵	۲۱	۴۱
۱۹۶۰	۵	۱۵	۲۱	۴۱
۱۹۶۱	۵	۱۵	۲۱	۴۱
۱۹۶۲	۲۶ (م)	۴	۱۱	۴۱
۱۹۶۳	۲۶ (م)	۴	۱۱	۴۱
۱۹۶۴	۲۶ (م)	۴	۱۱	۴۱
۱۹۶۵	۲۶ (م)	۴	۱۱	۴۱
۱۹۶۶	۲۶ (م)	۴	۱۱	۴۱
۱۹۶۷	۲۲ (م)	۰	۱۹	۴۱
۱۹۶۸	۲۲ (م)	۰	۱۹	۴۱
۱۹۶۹	۲۲ (م)	۰	۱۹	۴۱
۱۹۷۰	۲۰	۱۶	۵	۴۱
۱۹۷۱	۲۰	۱۶	۵	۴۱
۱۹۷۲	۲۰	۲۱ (م)	۰	۴۱
۱۹۷۳	۲۰	۲۱ (م)	۰	۴۱
۱۹۷۴	۲۰	۲۱ (م)	۰	۴۱
۱۹۷۵	۲۰	۲۱ (م)	۰	۴۱
۱۹۷۶	۱۵	۲۶ (م)	۰	۴۱

۱۹۷۷	۱۵	۲۶ (م)	۰	۴۱
۱۹۷۸	۱۵	۲۶ (م)	۰	۴۱

۱۹۷۹	۱۵	۲۶ (م)	۰	۴۱
۱۹۸۰	۱۵	۲۶ (م)	۰	۴۱
۱۹۸۱	۱۵	۲۶ (م)	۰	۴۱
۱۹۸۲	۱۵	۲۶ (م)	۰	۴۱
۱۹۸۳	۲۶ (م)	۱۵	۰	۴۱

۱۹۸۴	۲۶ (م)	۱۵	۰	۴۱
۱۹۸۵	۲۳ (م)	۱۸	۰	۴۱
۱۹۸۶	۲۳ (م)	۱۸	۰	۴۱
۱۹۸۷	۲۷ (م)	۱۴	۰	۴۱
۱۹۸۸	۲۳ (م)	۱۸	۰	۴۱
۱۹۸۹	۲۳ (م)	۱۸	۰	۴۱

۱۹۹۰	۱۸	۲۳ (م)	۰	۴۱
------	----	--------	---	----

۱۹۹۱	۲۷	۲۶	۱۵	۶۸
۱۹۹۲	۲۱	۲۶	۲۱	۶۸
۱۹۹۳	۲۱	۲۶	۲۱	۶۸
۱۹۹۴	۱۰	۳۴	۲۴	۶۸
۱۹۹۵	۱۰	۳۴	۲۴	۶۸

۱۹۹۶	۱۶	۳۴	۱۸	۶۸
۱۹۹۷	۱۶	۳۴	۱۸	۶۸
۱۹۹۸	۱۶	۳۸ (م)	۱۵	۶۹
۱۹۹۹	۲۳	۲۸	۱۸	۶۹
۲۰۰۰	۲۰	۳۱	۱۸	۶۹
۲۰۰۱	۲۰	۳۱	۱۸	۶۹
۲۰۰۲	۱۶	۳۵ (م)	۱۸	۶۹
۲۰۰۳	۱۰	۴۱ (م)	۱۸	۶۹
۲۰۰۴	۱۰	۴۱ (م)	۱۸	۶۹

(۱) انتخابات ایالتی که جهت تشکیل و ترکیب شورای فدرال ایالتها تعیین کننده میباشند در اول سال صورت نمیپذیرند. به این سبب در اینجا آن نظمی در نظر گرفته شده است که ترکیب مجلس نامبرده را برای بیشترین بخش یک سال شامل میشود.

(۲) تعداد رأی آن دسته از ائتلافات حکومتی متشکل از دو یا سه حزب که حداقل یکی از آنها در سطح فدرال، یا در تشکیل حکومت شرکت داشته و یا در اپوزیسیون میباشد.

(۳) مجموع کرسیهای شورای فدرال ایالتها به کررات تغییر یافته: پس از به هم پیوستن ایالات بادن، وورتمبرگ- بادن و وورتمبرگ- هوهن تسولرن در سال ۱۹۵۲، پس از پیوستن زارلند در سال ۱۹۵۷ و نهایتاً پس از اتحاد مجدد دو آلمان در ۱۹۹۰. به دلیل رشد جمعیت در ایالت هسن در سال ۱۹۹۸ به تعداد نمایندگان این ایالت یکی افزوده گردید. رأی برلین غربی تا سال ۱۹۹۰ مورد توجه قرار نگرفته چرا که آن ایالت به عنوان عضو کامل محسوب نمیشد.

(۴) (م) اکثریت مطلق

مرجع: Schüttemeyer, ۱۹۹۰: ۴۷۳f. و محاسبات شخصی

وجود منافع سیاسی احزاب در شورای فدرال ایالتها و اهمیت آن برای تصمیم‌گیری‌های سیاسی در ادبیات "شکستگی سیستم" نام گرفته است:

"در این ساختار موجود، پولاریزه و قطبی شدن شورای فدرال ایالتها در نظر گرفته نشده بلکه مؤلفین قانون اساسی این پیش شرط را مد نظر داشته‌اند که سیستم فدرالی کشور در تمامیت خود قادر به حفظ استقلال عمل در مقابل سیستمهای حزبی بوده و نقش انتظار رفته از خود را که همانا نقش یک مخالف و ردکننده باشد، ایفا خواهد کرد. اما در طی زمان مشخص شد که پیش شرط در نظر گرفته شده اشتباهی بزرگ بود. عملاً برخلاف نقش در نظر گرفته شده برای شورای فدرال ایالتها به عنوان آخرین سنگر و پناهگاه گریز از رقابت احزاب؛ بنای "شکستگی سیستم" مذکور همزمان در قانون اساسی نهاده شد."^{۱۱۱}

اینکه مفهوم شورای فدرال ایالتها بعنوان مفصل و لولای قانونگذاری فدرال چه بوده و تز "شکستگی ساختاری" ناشی از رقابت احزاب در شورای فدرال ایالتها در رابطه با کارقانونگذاری، میبایستی چگونه ارزیابی شود؟ جزو سوالات مطرح میباشند.

طبیعتاً بلوکه کردن مقطعی قانون بازنشستگی در سال ۱۹۷۲ به عنوان یکی از اساسی ترین برنامه‌های دولت سوسیال لیبرال وقت و یا رد برنامه‌ی اصلاحات مالی دولت مسیحی لیبرال به صدراعظمی هلموت کل در سالهای ۱۹۹۷ و ۱۹۹۸ بعنوان یکی از ارکان اصلی برنامه دولت وقت، از جانب شورای فدرال ایالتها یک رخداد سیاسی مهم ارزیابی میگردند. همچنین به لحاظ کلی این روند به چشم میخورد که از سالهای ۷۰ به این سو وتوی شورای فدرال ایالتها به دلیل در اکثریت بودن مقطعی اپوزیسیون، "سیاسی" شده، بدان معنی که بیشتر متوجه محتوی سیاسی بوده تا اجرا و طرح قانون. نمونه، بلوکه کردن طرحهای سیاسی اجتماعی سوسیال لیبرالها در دوره‌ی دهه ۷۰ میاشد.

در اینجا جای آن است پرسیم که آیا از دهه ۹۰ به بعد چرخشی در عملکرد شورای فدرال ایالتها بوجود آمده که ناشی از سمتگیری بیشتر این مجلس به سوی منافع ایالات و در هم پیچیده شدن هرچه بیشتر ائتلافات بدلیل تنوع در انواع آن در سطح ایالتی که به سختی با سیاستهای حزبی در جهت صحه گذاشتن به قانونی قابل انطباق بوده است، میباشد. این امر منجر به آن شده که این مجلس در تصمیمات خود از سیاستهای احزاب مستقل تر گردد. در صورت صحت جمله آخر میبایستی مواضع وتویی در شورای فدرال ایالتها بسیار کمتر از سابق به شیوه اتوماتیک منجر به بلوکه کردن بر مبنای سیاست حزبی گردد. برای حکومتی که در شورای فدرال ایالتها در اقلیت میباشد محتمل خواهد بود که حداقل با برخی از ایالات که در جبهه مخالف قرار دارند، به توافقات و سازشهایی نائل آید.

برای نمونه بحث و جدلهای پیرامون اصلاحات مالی از جانب دولت فدرال سرخ-سبز در جولای ۲۰۰۰، اشاره بدان دارد که توافقات و سازشهای فوق به چه شیوه میتوانند حاصل شوند. حکومت گرهارد شرودر موفق به کسب رأی اکثریت شورای فدرال ایالتها در مورد این قانون توافقی شده با وجود اینکه ایالات رهبری شده از جانب دو حزب حاکم در سطح فدرال دارای اکثریت مطلق کرسیها در شورای فدرال ایالتها نبودند. این امر با کمک ایالات رایلاند فالتس (حزب سوسیال دمکرات - لیبرالها)، برلین، برمن و براندنبورگ (هر سه حزب سوسیال دمکرات - حزب دمکرات مسیحی) و همچنین مکلمبورگ - فورپومرن (حزب سوسیال دمکرات - حزب سوسیالیسم دمکراتیک) امکانپذیر گشت. امتیازات داده شده به این ایالات عبارت بودند از: توجه بیشتر به طبقه متوسط در برنامه‌ی اصلاح مالی (رایلاند فالتس)، کمک مالی در جهت تعادل در بودجه و پشتیبانی در مذاکرات در راه اصلاحات (برمن)، خدمات فرهنگی و نوسازی استادیوم ورزشی

(برلین)، انجام پروژه‌های خیابان و جاده سازی (براندنبورگ) و احداث خطوط جدید راه آهن و به رسمیت شناختن حزب سوسیالیسم دمکراتیک به عنوان طرف موثلفه در تشکیل حکومت‌های آتی (مکلمبورگ - فورپومرن).

البته این امکان که با دادن امتیازاتی، رأی اکثریت را در شورای فدرال ایالتها بدست آورد، همیشه میسر نمیباشد. اولاً، میبایستی بنیه مالی (از جانب دولت فدرال) فراهم باشد. دوماً، ایالات مربوطه میبایستی نیازمند کمک باشند. سوماً، چنین معامله‌ی تنها زمانی موفقیت آمیز خواهد بود که نفع بوجود آمده برای ایالات مربوطه بسیار بزرگتر از خرج سیاسی آن باشد و این مهمترین امر میباشد. به عبارت دیگر، هرچه موضوع مد نظر به صورت مشاجره انگیزتری بین دولت فدرال و احزاب مخالف مورد بحث قرار گیرد، هرچه که انتظار عمومی بیشتر متوجه موضوع مد نظر گردند و هرچه تاریخ رأی گیری در شورای فدرال ایالتها به تاریخ انتخاباتی مربوطه نزدیکتر باشد، به همان نسبت احتمال رسیدن به یک سازش تقلیل میابد.

۴.۴ زیست راه (Karriere) سیاسی

اینکه سیاستمداری مسیر کاری خود را افقی (در یک دولت عضو یا میان دول عضو) یا عمودی (از سطح فدرال به سطح دول عضو و یا بالعکس) سمت و سوی دهد بستگی به این امر دارد که تغییر مکان در داخل سیستم احزاب تا چه حدی امکانپذیر بوده و جایگاه هر کدام از مجلسها در داخل سیستم سیاسی کدام میباشد. یک زیست راه نمونه‌وار و کلیشه‌ای را نه میتوان در مقایسه بین کشورهای فدرالی یافت و نه در میان دول عضو یک کشور فدرالی.

در جمهوری فدرال آلمان با سیستم احزاب تلفیق گشته‌ی عمودی، میتوان انتظار آنرا داشت که تغییر مکان دادن از مجالس ایالتی به مجلس فدرال بدون دشواری فراوان اساساً امکانپذیر باشد. برعکس این مطلب، یعنی انتقال از مجلس سراسری به یکی از مجالس ایالتی، به دلایل اهمیت کمتر آن و درآمد پائین‌تر و همچنین کمتر بودن تعداد کارمندان در اختیار گذاشته شده (در هر مجلسی تعداد مشخصی از افراد برای کمک به هر نماینده‌ی از پیش تعیین شده‌اند)، به ندرت صورت میپذیرد. اگر چنانکه نماینده‌ی از سطح فدرال به سطح ایالتی منتقل شود این انتقال معمولاً به دلیل قبول کردن پست وزیری در دولت ایالتی از جانب وی میباشد. به دلایل ذکر شده، تعداد نمایندگان سطح ایالتی که قبلاً دارای مقامی بالاتر بوده‌اند بسیار اندک میباشند: در چهاردهمین دوره مجلس (۲۰۰۲-۱۹۹۸) این امر به ازای ۱۹۴۸ نماینده مجالس ایالتی در مورد ۸۱ نماینده صادق بود.^{۱۱۲}

انتقال از مجلس ایالتی به مجلس سراسری (و نه برعکس) روال کار میباشد: از کاندیداهای مستقیم حزب سوسیال دمکرات، حزب دمکرات مسیحی، حزب سوسیال مسیحی و حزب سوسیالیسم دمکراتیک برای پانزدهمین دوره‌ی مجلس سراسری ۱۱.۶ درصد زیست‌راه سیاسی خود را پیشتر به عنوان نماینده مجلس ایالتی شروع کرده و ۶.۳ درصد، کاندید شدن خود را به خاطر داشتن کرسی نمایندگی ایالتی اعلان کرده بودند.^{۱۱۳} در چهاردهمین دوره‌ی مجلس سراسری ۱۵ درصد نمایندگان سابقه‌ی نمایندگی ایالتی را دارا بودند که البته سهم ایالات گوناگون در این عده بسیار متفاوت بود. درصد بالایی از نمایندگان مجلس اول برخاسته از ایالات برمن، هامبورگ، رایلانند فالتس و زارلند جزو نمایندگان پیشین ایالتی میباشند.^{۱۱۴} اینها ایالات کوچکی هستند که در آنجا حزب سوسیال دمکرات سنتاً قوی بوده است. در این

BORCHERT/STOLZ, ۲۰۰۳, ۱۵۷.۱۱۲

SCHUTTEMEYER/STURM, ۲۰۰۵, ۱۱۳

BORCHERT/STOLZ, ۲۰۰۳, ۱۵۷.۱۱۴

رابطه، دلیل بالا بودن درصد تعویض کنندگان از سطح ایالتی به فدرال، وسعت این ایالات می‌باشد. در ایالات کوچک تعداد پستهای سیاسی موجود کمتر بوده، تا در ایالات بزرگتر، و تمایل برای انتقال از سطح ایالتی به سطح فدرال در میان سیاستمداران نیز به همان میزان فروتر می‌باشد. در انتخابات مجلس اول در سال ۱۹۹۸، حزب سوسیال دمکرات به نمایندگان بسیاری دست یازید. به همین سبب جای تعجب نمی‌باشد اگر تعداد نمایندگان سابق ایالتی در میان آنها، بالاتر از حد معمول باشد. در کلیت خود میتوان گفت: گرایش نقل مکان از سطح ایالتی به سطح فدرال بیشتر می‌باشد تا بالعکس، اما گرایش نامبرده کوچکتر از آن است که بر حسب کم اهمیت‌تر بودن مجالس ایالتی احتمال میتوان داد.

هنگامیکه نخست وزیران ایالتی، به عنوان کاندیدای اول حزب خود در انتخابات سراسری شرکت می‌کنند، تنها در موارد نادری (هلموت کل ۱۹۷۶ و رودولف شارپینگ ۱۹۹۴) آنها خود را از قبل متعهد بدان میکنند که سمت نمایندگی مجلس اول را حتی در صورت شکست حزبشان در انتخابات، به جای بیاورند. مرکز قدرت اصلی در فدرالیسم آلمانی در رابطه بین قوه‌های اجرائی قرار دارد. از زاویه دید سمت نمایندگی، مجلس اول آنچنان جذاب نمی‌باشد. به همین دلیل هنگام شکست یک کاندیدای صدراعظمی، انصراف از سمت نمایندگی مجلس اول و ادامه شغل پرنفوذ نخست‌وزیری (ایالتی) معمول می‌باشد.

سیاستمداران بلندپرواز ایالتی به سمتهای حکومتی ایالتی چون سکوی پرتابی برای رسیدن به پستهای فدرال مینگرند. ناتوانی مجالس ایالتی انعکاس خود را در این طرز تفکر میابد. مخصوصاً سیاستمداران اپوزیسیون در هماهنگی دولت ایالتی با سیاست فدرال، شانس را برای خود میبینند تا خود را در خارج از چهارچوب ایالت خود به سایرین بشناسانند. در مجلس اول، غالباً نخست‌وزیران ایالتی از سکوی شورای فدرال ایالتها در این مجلس استفاده کرده تا به سخنرانی بپردازند، حتی در مواردی که قانون مورد بحث یک قانون فدرالی بوده و ربطی به شورای فدرال ایالتها و ایالات نداشته باشد. تئودور اشنبورگ یکی از بنیانگذاران علوم سیاسی در آلمان، این نوع سوء استفاده از امکانات شورای فدرال ایالتها را غیر قابل قبول می‌شمرد. وی در مصاحبه‌یی با مجله شترن در سال ۱۹۹۷، چنین گفت: "نخست وزیرانی چون لافونتن چه حقی دارند که در مجلس اول دست به مباحث حزبی بزنند بدون آنکه حتی عضو (نماینده) این مجلس باشند؟ این یک سوء استفاده از حق سخنرانی بوده و رئیس مجلس میتواند از آن جلوگیری بعمل آورد".^{۱۱۵}

جدول ۲۴: صدراعظم و کاندیداهای صدراعظمی برخاسته از ایالات

صدراعظم	کاندیدای صدراعظم
کورت- گبورگ کیسینگر (حزب دمکرات مسیحی)، در پیش بادن - ورتمبرگ، ۶۹-۱۹۶۶	ویلی برانت (حزب سوسیال دمکرات)، برلین (غربی)، ۱۹۶۱، ۱۹۶۵، ۱۹۶۹
ویلی برانت (حزب سوسیال دمکرات) (از ۱۹۶۶ وزیر امور خارجه)، ۱۹۷۴-۱۹۶۹	هلموت کل (حزب دمکرات مسیحی)، راباند فالتس، ۱۹۷۶ فرانتس ژوزف شترانس (حزب سوسیال مسیحی)، بایرن، ۱۹۸۰
هلموت کل (حزب دمکرات مسیحی) (از ۱۹۷۶ نماینده مجلس اول)، ۱۹۹۸-۱۹۸۲	یوهانس راو (حزب سوسیال دمکرات)، نورد راین وستفالن، ۱۹۸۷ اوسکار لافونتن (حزب سوسیال دمکرات)، زارلند، ۱۹۹۰ رودلف شارپینگ (حزب سوسیال دمکرات)، راباند فالتس، ۱۹۹۴ گر هارد شرودر (حزب سوسیال دمکرات)، نیدرزاکسن، ۱۹۹۸
گر هارد شرودر (حزب سوسیال دمکرات)، از ۱۹۹۸	ادموند شتوییر (حزب سوسیال مسیحی)، بایرن، ۲۰۰۲

در جایی که در جمهوری فدرال آلمان انتقال از سطح دول عضو به سطح فدرال معمول بوده، (به استثنای ایالات شرقی که این امر در آنجا بسیار مرسوم نمیباشد) در سوئیس و ایالات متحده سیاستمداران ایالتی گرایش بیشتری به این انتقال از خود نشان می‌دهند. در ایالات متحده در دوره صد و چهارم کنگره‌ی این کشور، بیش از ۳۸ درصد نمایندگان آن در یکی از ایالات دارای کرسی نمایندگی بوده‌اند. در سوئیس در سال ۲۰۰۰، این درصد در میان اعضای ناسیونال رات حتی به ۶۸ می‌رسد.^{۱۱۶} از این زاویه نمونه‌ی آمریکایی چشمگیر می‌باشد. بدلیل سطح پایین‌ترین اتفاق در سیستم احزاب این کشور میبایستی انتظار آنرا داشت که رسیدن به هدف نمایندگی کنگره از طریق فوق کمتر موفقیت آمیز باشد. حل معما در این مورد آن می‌باشد که شخصیت و نقش (فردی) آنها در سیاست این کشور بسیار مهم بوده، چنانکه در فصل دوم مختصراً بدان اشاره گردید. داشتن کرسی نمایندگی در یکی از ایالات، عموماً همراه برخورداری از یک شبکه ارتباطی شخصی برای جذب منابع مالی لازم بوده چنانکه این کاندیداها در رقابتهای سیاسی، در مقایسه با تازه واردینی که میبایست شبکه نامبرده را تازه بوجود بیاورند، دارای شانس و امکانات بیشتری می‌باشند. در سوئیس قضیه برعکس این مطلب می‌باشد. درصد بالای اعضای ناسیونالرات از میان نمایندگان مجالس کانتونی این کشور، نشان‌دهنده میزان بالای سیطره‌ی احزاب سوئیس بر شاخه‌های آن در مناطق مختلف می‌باشد.^{۱۱۷}

چنانکه در ابتدای این بخش نیز عنوان گردید، در مورد زیست‌راه سیاسی نمیتوان به کلیشه‌ی خاصی که برای تمام کشورهای فدرالی صادق باشد، دست یافت. این زیست‌راه نه تنها به شیوه‌ی سازماندهی دولت بلکه قبل از هر چیز دیگری به مکانیزمهای عملکرد سیستم سیاسی، سیستم احزاب و انتخاباتی و همچنین طبع و گرایشات سیاسی- فرهنگی بستگی دارد. البته میتوان در مقیاس جهانی چنین اظهار داشت که اختیارات و امکانات دول عضو در سیستمهای سیاسی فدرالی حائز اهمیت عالی و فوق‌العاده در تک تک این سیستمها نمیباشد. چنانچه دلیل انتقال به سطح فدرال، کمبود اختیارات در سطح ایالتی می‌بود، میبایستی درصد انتقال شوندگان در ایالات متحده و سوئیس بسیار کمتر از همین نسبت در جمهوری فدرال آلمان می‌بود. چنانکه دیده شد این امر صادق نبوده و در کنار عوامل نامبرده میبایستی به اهمیت تعیین کننده ارتباط و همکاری میان سطوح مختلف سیاسی و اهمیت پارلمانها در داخل سیستمهای سیاسی اشاره کرد.

پویایی سیاسی در نظامهای فدرالی

تنوع و فراوانی راههای گوناگون و امکانات برای شرکت در امور سیاسی و تأثیر اجتماعی عمیق تشکیل اراده سیاسی در نظامهای فدرالی، یادآور تفاوت اساسی بین این نظامها و نظامهای استوار بر دولت واحد و متمرکز می‌باشد. برخلاف کشورهای متمرکز، سطوح منطقه‌یی در فدرالیسم مکان رقابتهای دموکراتیک می‌باشد. سرچشمه‌ی پویایی سیاسی آن ناشی از ادراک از خود به همراه اهمیت و برتری اجتماعات کوچکتر (منطقه‌یی)، تنوع در نمایندگی منطقه‌یی و تصمیمگیری، و وابسته نبودن این ارگانها به اوامر صادره از جانب یک دولت واحد می‌باشد.

پرسشها و تکالیف

۱. تفاوت میان دو شیوه‌ی انتخاباتی حداقل رأی توافقی و حداقل شرکت کننده را شرح دهید.

۲. تأثیرات ممکن شیوه‌های دموکراسی مستقیم را در سیستم سیاسی توضیح دهید.
۳. چهار فاکتور مهم برای تجزیه و تحلیل رقابت احزاب در یک سیستم فدرالی را نام ببرید.

فصل پنج:

فدرالیسم در معرض انتقاد

فدرالیسم موجود در آلمان همراه خصائص امروزی خود در معرض انتقاد قرار گرفته است. دلیل رسیدن به این روند را در فصلهای ۱ و ۳ توضیح دادیم. در فصلی که هم‌اکنون پیش روی دارید به مشکلات تشخیص داده شده در فدرالیسم آلمانی به همراه راه‌حلهای پیشنهادی مربوطه از جانب طرفهای مختلف پرداخته و به نتیجه مباحثات و پیشنهادات از جانب کمیسیون نا موفق دو مجلس برای مدرنیزه کردن نظام فدرالی در دسامبر ۲۰۰۴ اشاره می‌گردد. پیشنهادات این کمیسیون ناموفق توضیح داده شده تا از این طریق نطفه‌های احتمالا مثبت نهفته شده در این پیشنهادات را شناخت و نتایج حاصل از این مباحث را ارزیابی کرد. تا زمان خاتمه نسخه اصلی این کتاب، پیشینی این امر میسر نمیباشد که آیا برخی از این پیشنهادات در جهت اصلاح فدرالیسم آلمان در آینده‌یی نه چندان دور عملی خواهد شد یا خیر؟

مسئله جالب آنکه همزمان با بحثهای انجام شده در باره اصلاحات در آلمان، در اتریش نیز گفتگوهای در باره‌ی رفرم فدرالیسم آن کشور صورت می‌گیرند. این گفتگوها در چهارچوب یک هیئت اتریشی انجام می‌گیرد که به پیروی از الگوی هیئت قانون اساسی اروپا در سال ۲۰۰۳، تشکیل شده است.^{۱۱۸} در اینجا کار در باره‌ی رفرم فدرالیسم تا سال ۲۰۰۵ تمدید شده است. مسائلی که تا زمان اتمام این کتاب در دستور کار قرار داشته‌اند هنوز باز میباشند، تقسیم مجدد اختیارات میان دولت فدرال و ایالات و حقوق مبتنی بر قانون اساسی میباشند. انحلال شورای فدرال ایالتها یا بهم پیوستن ایالات، دیگر در دستور کار قرار ندارند.

۵.۴ مشکلات فدرالیسم آلمان

تا کنون به این امر پی بردیم که نظام فدرالی در جمهوری فدرال آلمان در قانون اساسی این کشور تشریح و تضمین شده است. بنابراین در مباحث رفرم، بحث بر سر از میان بردن فدرالیسم نمیباشد گرچه گهگاهی این امر با در نظر داشتن کارایی از جانب نمایندگان طیف صنعتی^{۱۱۹} عنوان شده و از جانب برخی از منتقدان روزنامه‌نگار با اشاره به عملکرد دولتهای دیگر، از این خواسته پشتیبانی میشود.

چنانچه مقالات فراوان چاپ شده در مطبوعات در این باره خاطرنشان کرده‌اند،^{۱۲۰} بحث پیرامون رفرم فدرالیسم آلمان بغرنج بوده ولو عموماً تشخیص مشکلات از جانب اکثر محققین و سیاستمداران مشابه میباشد.^{۱۲۱} اما هنگامیکه به پیشنهادات برای حل این مشکلات میپردازیم متحدالقول بودن این اشخاص به پایان میرسد. البته این امر تنها بخشی از موانع بر سر راه روند اصلاحات را توضیح میدهد. مشکل دیگری که بر آنها افزوده میشود این واقعیت است که دست اندرکاران سیاسی حاضر نمیباشند تا به حرفها و وعده‌های خود عمل کنند.

BUßJÄGER, ۲۰۰۴, ۱۱۸

۱۱۹ بعنوان مثال از جانب ریئس وقت BDI، هانس اولاف هنکل، مراجعه گردد به روزنامه FAZ مورخ، ۳۰.۰۴.۱۹۹۷، صفحه ۱۷

۱۲۰ برای مقایسه مراجعه شود به: BENZ, ۲۰۰۳, BORCHARD/MARGEDANT (HRSG.), ۲۰۰۴, DECKER, ۲۰۰۴A, DECKER, ۲۰۰۴B, FISCHER/MARTIN GROßE HETTMANN, ۲۰۰۱, FRANZ, ۲۰۰۴, ...

۱۲۱ در فصلهای پیشین به یک سری از این مشکلات اشاره گردید. در اینجا به دوباره‌پردازی مختصر آنها اشاره میکنیم تا از این طریق قادر به داوری در باب بحث پیرامون رفرم (فدرالیسم) باشیم.

چنانکه قبلاً اشاره شد، در مورد مشکلات فدرالیسم اتفاق نظر وجود دارد حداقل در مورد مسائل کلی آن. انتقاد از روند آلمانی فدرالیسم را میتوان به شیوه‌ی زیر خلاصه کرد: اینگونه استدلال میشود که عامل بیماری فدرالیسم آلمان درهمنیدگی آن میباشد، امری که باعث شده است تا مشکلات موجود تنها در همکاری دو سطح فدرال و ایالاتی قابل حل باشند. این مهم نیز به نوبه خود منجر به نقصان کارایی و فقدان مشروعیت و مشکلات توأم با ایندو گردیده و معمولاً حیطه آن از محدوده مقررات فدرالی فراتر میرود. این موضوع در جوار مسائل دیگر برای کشوری که خود را موظف به اجرای مفاد قراردادهای ثبات و رشد در اتحادیه اروپا کرده و بر مبنای آن از جمله نمیتواند کسر بودجه‌ی مازاد بر ۳ درصد درآمد ناخالص داشته در غیر اینصورت ناچار به پرداخت جریمه‌های هنگفتی خواهد شد، کشنده میباشد. چرا که انجام اصلاحات مالی با دشواریهای فراوانی همراه میباشد. مشکل دیگری که در رابطه تنگاتنگ با امر فوق میباشد، درهمنیدگی قانون اساسی مالی است (به فصل ۳ رجوع گردد): درآمد دولت فدرال و بودجه ایالات به یکدیگر بستگی داشته، بهم بافته میباشد و این امر به نوبه خود سبب ناروشتی و ناآشکاری میگردد. شهروندان، دیگر قادر به تشخیص این موضوع نمیشاند که مالیات پرداختیشان به کجا سرازیر شده و چه طرفی مسئول کدام بخش از کل مالیات پرداخت شده از جانب آنها میباشد.

ناآشکاری موجود در وصول مالیات، در عامل خرج کننده‌ی آن نیز ادامه میابد: سیستم فدرالیسم آلمانی به دلیل درجه بالای درهمنیدگی در تصمیمگیریهای سیاسی، که به خودی خود هیچگاه دارای یک سیستم تقسیم وظایف آشکار و واضح نبوده، دوجندان به ناروشتی آن افزوده است. انجام وظیفه‌ی دولت فدرال در باب قوانین چهارچوبی، اعمال و وضع قانون در چهارچوب قوانین رقابتی و نهایتاً معرفی وظایف مشترک در سال ۱۹۶۹ منجر به آن شده که امروزه شهروندان قادر به تشخیص این مطلب نباشند که کدام سطح سیاسی و کدامیک از دست اندرکاران این میدان، مسئولیت تصمیم گیریهای مشخص را برعهده دارند. به همین دلیل رأی دهندگان دیگر امکان آنرا ندارند تا از طریق انتخاب کردن یا نکردن، مسئولین مربوطه را پاداش داده یا مجازات کنند. بدینگونه نتایج انتخاباتی وظیفه و کاراکتر اولیه خود را از دست میدهند. این امر باعث بروز دو خطر میشود. اولاً، عدم توانایی در تشخیص مسئولین یک قانون و مقررات، منجر به بی‌رغبتی سیاسی میگردد. یکی از نتایج آن عدم شرکت در انتخابات میباشد. نمونه‌ی بی برای عدم شرکت عمدی، انتخابات اروپا در سال ۲۰۰۴ است. شهروندان در کنار دلایل دیگر به این علت از شرکت در این انتخابات خودداری ورزیدند چرا که در مورد اختیارات پارلمان اروپا و موضوعات در دستور کار، به آنها اطلاعات کافی عرضه نشده بوده و در بسیاری از کشورها، بخصوص در جمهوری فدرال آلمان چنین وانمود شده بود که موضوع انتخابات امور سیاسی داخل کشور میباشد. دوماً، نتیجه دیگر میتواند بیگانگی کامل شهروندان با سیستم سیاسی و بدینگونه بی‌ثباتی آن سیستم در دراز مدت باشد. این بیگانگی هم میتواند در عدم شرکت در انتخابات متبلور شود و هم در انتخابات اعتراضی. از انتخابات پارلمان اروپا میتوان برای تشریح این نمونه هم استفاده کرد. به طور خلاصه: شرح یاد شده بیانگر آن میباشد که درهمنیدگی سیاسی عامل دو مشکل اساسی دمکراسی آلمانی و از نتایج منفی آن میباشد، که منجر به بلوکه کردن و هرچه ناآشکارتر شدن سیاست شده و سیستم سیاسی حاکم از این طریق مشروعیت دمکراتیک خود را رفته رفته از دست میدهد.

یک نگرش اقتصادی نیز بر تفسیر فوق صحه میگذارد. یک هیئت از متخصصین جهت بررسی وضعیت کلی اقتصادی و روند تکاملی آن در سال ۲۰۰۲، در نقدی بر فدرالیسم چنین بیان داشت: "در حال حاضر از ایده‌آلهای کشوری با نظام فدرال بسیار دور میباشیم. اصطکاک میان دو مجلس گاهی به قدری بالا است که منجر به درجا زدن میشود؛ دولت فدرال در چهارچوب اختیارات عمومی قانونگذاری خود امکان تصمیم گیری در مواردی را دارد که تأمین هزینه آن بردوش ایالات و شهرها میباشد؛ ایالات نه تنها فاقد هرگونه استقلال مالی و مالیاتی بوده بلکه توسط سیستم برقراری توازن مالی هرگونه علاقه‌ی بی برای وضع و کسب منابع مالیاتی از بین برده میشود؛ به ایالاتی که خود مقصر وضع بد مالیشان میباشد از طریق تفسیری منجمد از اصل قانون اساسی - یکسان سازی استانداردها و شرایط زندگی در سراسر کشور -

امکان آن داده شده است تا ایالات دیگر یا دولت فدرال را در بدوش گرفتن بار خود سهیم سازند و امکان بوجود آمدن هرگونه راه حل رقابتی در نطفه خفه می‌گردد. به سبب عنوان شده و نیز به دلایل دیگر، ارگانهای فدرالی و ساختارهای تصمیم‌گیری در درون سیستم، بخشاً مسئول و مسبب ترافیک رفرمی می‌باشند که در سراسر کشور بر سر زبانها است.^{۱۲۲}

بنابر آنچه گفته شد میتوان استنتاج کرد که فدرالیسم آلمانی به شکل امروزی خود سبب از میان رفتن آن عواملی میشود که مشخصه نظامهای فدرالی می‌باشند (چنانچه شرح آن عوامل در فصل اول رفت). بعنوان مثال یکی از این عوامل را وجود پارلمانهای منطقه‌ای نامیدیم که به شیوه‌ی بنیادی، مستقلاً عمل کرده و وظیفه‌شان تنها در امور قانونگذاری میباشد. از آنجایی که فعالیتهای دولت فدرال در حیطه‌ی قانونگذاری رقابتی، قوانین چهارچوبی و همچنین وظایف مشترک شدیداً افزایش یافته و به همان نسبت دامنه‌ی اختیارات مجالس ایالتی تنزل یافته است، این پرسش به میان می‌آید که آیا ایالات هنوز در عمل دارای هیچگونه برتری نسبت به مناطق کشورهای غیر متمرکز می‌باشند؟^{۱۲۳}

مشکلات و معضلات فدرالیسم آلمانی تازگی نداشته و حداقل از زمان تغییر انجام گرفته در قانون اساسی از جانب ائتلاف بزرگ در سال ۱۹۶۹، شناخته شده می‌باشند. از همان ابتدای سالهای هفتاد آشکار بود که نسخه‌های پیچیده شده در سال ۱۹۶۹، دارای عوارض جانبی نامطلوبی می‌باشند. برای از میان بردن عوارض یاد شده، مجلس اول در سال ۱۹۷۳ به اتفاق تمامی آرا یک کمیسیون بررسی را موظف تحقیق در این مورد کرد که "آیا و تا چه حدی، تغییر و تکمیل قانون اساسی برای فائق آمدن بر مشکلات کنونی و مشکلات قابل پیشبینی آتی در کنار حفظ اصول بنیادین آن ضروری و امکانپذیر میباشد."^{۱۲۴}

در این اثنا، کمیسیون نامبرده مکلف به در نظر گرفتن رابطه میان دولت فدرال و ایالات و پارلمان و حکومت به عنوان عامل اصلی گردید. نتیجه‌ی کار سه ساله‌ی کمیسیون مذکور، گزارشی بغرنج به همراه یک سری نتیجه‌گیریهای ویژه بود که نهایتاً تمامی آنها بدون هیچگونه پیامدی باقی ماندند. یک بار دیگر پس از تعویض حکومت در سال ۱۹۸۲، سعی بر آن شد تا در همتی‌دگی اختیارات را میان دولت فدرال و ایالات خنثی کرد، ولی اینبار نیز این سعی حاصلی به بار نیاورد.

اتحاد دو آلمان مانند شانس دیگری در این جهت تلقی شد و مانند "روزنه‌ای بروی امکاناتی نو" برای رفرم فدرالیسم انگاشته شد. در فاصله زمانی ۱۶.۰۱.۱۹۹۲ تا ۰۱.۱۰.۱۹۹۳ یک "کمیسیون قانون اساسی مشترک دو مجلس" مشغول به کار شد که همچنین به امر رفرم فدرالیسم رسیدگی می‌کرد. البته قانون اساسی در رابطه با نظام فدرالی در دو نکته، متمم و تکمیل شده منتها این روزنه‌ی امید نیز نهایتاً بسته شد بدون آنکه در همتی‌دگی یاد شده تغییری جدی و بنیادی یابد. البته در این میان برخی از پیچ و مهره‌های نظام فدرالی تنظیم گردیدند: امر قابل ذکر تغییر ماده (۲) ۷۲ قانون اساسی میباشد. این ماده به صورت قبلی خود به دولت فدرال این اختیار را واگذار میکرد که در چهارچوب قوانین رقابتی دست به اقدام بزند به محض آنکه بوجود آوردن "شرایط یکسان و سراسری زندگی" آن را ایجاب نماید. در چهارچوب تغییر داده شده در ماده‌ی فوق، "یکسانی و سراسری بودن" شرایط زندگی در سطح تمام کشور به "تشابه" تبدیل گشته و از شدت و حدت آن کاسته شد تا بدینوسیله دامنه‌ی فعالیت قانونگذاری دولت فدرال محدود گردد (به فصل دوم مراجعه گردد). دومین تغییر محسوس به سوال همیشه

۱۲۲ هیئت متخصصین برای تشخیص وضعیت کلی اقتصادی، ۲۰۰۲، ۱۲۳

۱۲۳ برای مقایسه، ۲۰۰۴، THAYSEN، صفحه ۱۲۳

۱۲۴ نشریات مجلس اول ۲۱۴-۷، به نقل قول از ۲۰۰۳، HRBEK

مطرح تقسیم و شکل‌گیری مجدد ایالات برمیگردد. در این رابطه ماده جدیدی به نام ۱۱۸ الف به تصویب رسید تا ایالات برلین و براندنبورگ امکان آنرا بیابند به موازات ترکیب و تأسیس ایالت بادن - ورتمبرگ به یکدیگر پیوندند، که البته چنانکه بدان اشاره گردید این امر به دلیل وتوی مردم براندنبورگ در همه‌پرسی مربوطه، به وقوع نپیوست.

رشته دیگری از مشکلات فدرالیسم آلمانی منشأ خود را در عضویت این کشور در اتحادیه اروپا می‌یابد. در این رابطه ماده ۲۳ قانون اساسی دارای اهمیت مرکزی می‌باشد. دولت فدرال رضایت ایالات را برای قرارداد ماستریش در سال ۱۹۹۲ توسط این ماده جلب کرد. این ماده در کنار موظف کردن دولت فدرال به دادن اطلاعات به ایالات در امور مربوط به اروپا، همچنین وی را در مواردی که پای منافع ایالات در میان باشد موظف به در نظر گرفتن رأی شورای فدرال ایالتها در امر مربوطه می‌سازد (ماده (۵) ۲۳ قانون اساسی). علاوه بر این، ماده نامبرده اجازه آنرا می‌دهد که هر زمان این اتحادیه به اموری پردازد که تنها در قلمرو اختیارات ایالات باشند، جمهوری فدرال آلمان از جانب یک فرستاده‌ی شورای فدرال ایالتها نمایندگی گردد (ماده (۶) ۲۳ قانون اساسی).^{۱۲۵}

این ماده امتحان خود را در عمل پس نداد. امکان نمایندگی جمهوری فدرال آلمان در هیئت وزیران اتحادیه اروپا از جانب یک فرستاده‌ی شورای فدرال ایالتها طبق ماده (۶) ۲۳ قانون اساسی تا کنون نقش مهمی ایفا نکرده است. اگرچه رهبری هیئت اعزامی از جانب آلمان همیشه در دست دولت فدرال بوده، ولی گهگاهی این خواسته از جانب ایالات عنوان شده تا رهبری فوق به آنها واگذار شود. از سال ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۴، این امر هشت بار رخ داده است. در سه مورد آن دولت فدرال موافقت نکرده است اما امکان آنرا مهیا ساخت تا نمایندگان ایالات در جلسات مربوطه مواضع و نظرات خود را اعلام کنند.^{۱۲۶} شرایط مزبور هم برای دولت فدرال و هم برای ایالات نامطلوب می‌باشد. دولت فدرال شکوه از آن دارد که هماهنگسازی تمام تصمیم‌گیریها با ایالات مقرون به صرفه نبوده و حجم زیادی از کار و زمان را می‌بلعد. به شیوه‌ای مبالغه‌آمیز عنوان میدارد که آلمان به دلیل روند یاد شده که ناشی از ماده ۲۳ می‌باشد، توانایی کار سیاسی را در بروکسل (منظور اتحادیه اروپا می‌باشد م.) از دست داده و امکان مذاکرات و تصمیم‌گیریهای عاجل را با شرکای اروپایی خود ندارد. ایالات از زاویه کاملاً متفاوتی به این قضیه مینگرند. آنها خود را در یک جنگ تمام عیار بر سر اختیارات کمی که هنوز برایشان باقی مانده با اتحادیه اروپا می‌بینند. موضع آنها این می‌باشد که برای حفظ منافع ایالات در بروکسل امکاناتی که ماده ۲۳ در اختیار ایشان گذاشته، کافی نمی‌باشد. از نظر آنها، میبایستی در فکر تقویت امکانات در جهت دفاع از منافع خود در مقابل سطح اروپا بود.

مشکل دیگری که مطرح است مسئولیت در مقابل اتحادیه می‌باشد، آن هم زمانی که جمهوری فدرال آلمان وظایف مقرر در قراردادها را به انجام نرساند. تا کنون فقط دولت فدرال این مسئولیت را بر عهده دارد چرا که تنها وی به عنوان عضو اتحادیه نمایندگی آلمان را عهده‌دار می‌باشد. اما همیشه این دولت فدرال نیست که عامل اجرا نکردن یکی از قراردادها میشود. بنابراین ایجاد مقرراتی که روشن سازد کدام سطح سیاسی در آلمان تا به چه حدی مسئول کدام کاستیها می‌باشد، الزامی می‌نماید. بر طبق قوانین موجود هیچ امری مشوق ایالات نمی‌باشد تا مقررات اتحادیه را در موعد مقرر به اجرا گذارند. نمونه‌ی جالب در این مورد، مقررات مربوط به نباتات، جانوران و زیستگاهها می‌باشد. این قانون مشخص ساختن مناطق خاصی را برای احیاء آن دسته از گیاهان و حیوانات مقرر کرده است که بنابر تشخیص در معرض نابودی می‌باشند. این قانون در سال ۱۹۹۲ در هیئت وزیران محیط زیست به اتفاق تمامی آرا به تصویب رسیده است و بنا بر آن گذاشته‌اند که در تمام کشورهای عضو پس از گذشت دو سال تبدیل به یک قانون سراسری و رسمی گردد. برای اجرای مفاد این قانون مدت درازتری در نظر گرفته شده بود.

^{۱۲۵} برای مقایسه در مورد چگونگی پیدایش ماده ۲۳ قانون اساسی مراجعه شود به ۲۰۰۲، LEONARDY (HRSG.)

STURM/PEHLE، ۲۰۰۵، ۱۲۶

تقریباً در تمام کشورهای عضو موعد اجرای اولین مرحله سپری شد بدون آنکه کاری در این زمینه به انجام رسیده باشد. در جمهوری فدرال آلمان به مشکل ویژه‌ای برخوردیم. در کنار تغییر قوانین فدرال و ایالتی مربوط به حفظ محیط زیست، میبایستی قوانین ساختمانی، مکان زندگی و حفظ منابع آب هم تطبیق داده شوند. ایالات، انتظار وضع مقرراتی را از جانب دولت فدرال داشتند، گرچه آنها اندکی پیش خواهان بسط اختیارات در حوزه‌ی محیط زیست شده بودند. ایالات تصمیم گرفتند چشم به راه بمانند تا دولت فدرال دست به اقدام بزند، دولت فدرال هم چشم به راه آن بود که ایالات، مناطق مناسب را مشخص سازند. مشاجرات بر سر اختیارات بین دولت فدرال و ایالات منجر به آن شد که به اجرا درآوردن این قانون برای مدتی طولانی به تعویق افتد تا سرانجام در اواخر دوره حکومتی در سال ۱۹۹۸ و با فشار بسیار اتحادیه، قانون فوق با موفقیت به اجرا درآمد.^{۱۲۷} کمیسیون مربوطه در اتحادیه اروپا با موفقیت در دادگاه اروپا از جمهوری فدرال آلمان جهت به اجرا نگذاشتن قانون یاد شده شکایت کرد.^{۱۲۸} هم این دلیل دولت فدرال برای به اجرا نگذاشتن رسمی قانون که: "این مصوبه لزومی نداشته چرا که مفاد آن بوسیله قانون موجود محیط زیست آلمان نیز قابل اجرا میباشند"، و هم دلیل دوم مبنی بر: "ناواضح بودن قانون مربوطه در برخی از بندهایش و دشوار بودن اجرای آن به این سبب"، از جانب شعبه‌ی پنجم این دادگاه مردود شمرده شد.^{۱۲۹}

پس از تصویب قانون مذکور، به اجرا درآوردن مفاد آن نیز به درازا کشید.^{۱۳۰} بدین سبب جمهوری فدرال آلمان در سالهای ۱۹۹۸ و ۱۹۹۹، مجدداً به دلیل ندادن گزارش کافی در مورد مناطق تعیین شده به کمیسیون مربوطه در اتحادیه به دادگاه کشانیده شده و در تاریخ ۱۱.۰۹.۲۰۰۱ از جانب این دادگاه بار دیگر محکوم شناخته شد. کمیسیون نامبرده فشار بر روی آلمان را افزایش داد و پرداخت کمک مالی از صندوق تعیین شده برای اجرای این برنامه را منوط به دادن گزارش از جانب دولت کرد.^{۱۳۱} مسئولیت تأخیر در تشخیص مناطق مناسب، بر دوش ایالات بوده چرا که آنها منتظر تصویب قانون جدید حفاظت از محیط زیست مانده و بعد از آن شروع به جستجو کردند در صورتیکه آنها پیش از آنهم قادر به انجام اینکار بودند چرا که مصوبه‌ی اتحادیه حاوی دانستیهای ضروری‌یی بود که ایالات حداقل جهت جمع آوری اطلاعات لازم نیازمند آن بودند. این نمونه نشان دهنده‌ی آن میباش که برای به انجام رساندن مصوبه‌ی نامطلوب اتحادیه، مشوقی وجود نداشت. بعد از آنکه برخی از ایالات با احتمال دریافت نکردن کمک مالی نامبرده روبرو شدند، پیشرفت در امور میسر گردید. به این دلیل، تنظیم قانونی که مسئولیت در مقابل اتحادیه اروپا را مشخص سازد، ضروری مینماید.

مشکل تشخیص مسئولیت تنها در مورد انجام مصوبه‌های اتحادیه نبود، بلکه شامل اجرای قانون مربوط به حفظ ثبات و رشد نیز میشود. در مورد آخر نیز روال تا کنون بر آن میباش که دولت فدرال مسئولیت عدم اجرا را بر عهده میگیرد بدون توجه به آنکه ایالات چه نقشی را در باب کسری بودجه ایفا میکنند. چنانکه در مورد نقض قرارداد به طور عام، در مورد مزبور نیز به طرز خاص، بر سر آن بحث میشود که مسئولیتها بر مبنای سهم هر طرفی تقسیم گردد.^{۱۳۲}

۵.۵ کمیته مشترک دو مجلس برای رفرم نظام فدرالی

۱۲۷ در باره اجرای آن پیش از همه در FISCHER, ۲۰۰۰ BAYERN

EUGH, ۱۹۹۸. ۱۲۸

۱۲۹ مشروح نحوه اجرای FFH در آلمان ۲۰۰۳ & ZIMMERMANN- STEINHART, ۱۹۹۸ RÖDIGER- VORWERK

۱۳۰ مراجعه شود به HAGELKEN, ۲۰۰۰

۱۳۱ اداره فدرال حفاظت از محیط زیست [HTTP://WWW.BFN.DE/03/030303.HTM](http://www.bfn.de/03/030303.htm) مراجعه شده در تاریخ ۰۳.۰۳.۲۰۰۳

۱۳۲ به فصل سوم مراجعه گردد.

از آلمان که اصطلاح "ترافیک رفرم" (منظور انباشته شدن رفرمهای مهم یکی پس از دیگری و به اجرا در نیاوردن آنها میباشد م.) در سال ۱۹۹۷، به عنوان حرف سال شناخته شد، اصطلاح فوق تنها برای مدت کوتاهی پس از تغییر حکومت در ۱۹۹۸ در مباحثات و گفتگوهای علمی و سیاسی از سر زبانها افتاد. با وجود آنکه هم دولت و هم اپوزیسیون بارها به نیاز انجام اصلاحات، اعتراف کرده‌اند، سرعت انجام این اصلاحات و دامنه و گستردگی آنها جای بسی انتقاد را باقی میگذارد. نهایتاً در سال ۲۰۰۳ و پس از انجام کارهای اولیه گسترده‌ای از جانب ایالات و همچنین در یک همکاری دو سطح فدرال و ایالتی، امکان شروع یک روند اصلاحات برای حل برخی از مشکلات از پیش برگزیده شده در فدرالیسم امکان پذیر گشت. رسیدگی به امر مدرنیزه کردن نظام دولتی فدرال از جانب کمیسیون منتخب و برخاسته از مجلس اول و دوم در تاریخ ۱۶ و ۱۷ اکتبر ۲۰۰۳ از جانب این دو مجلس تصویب گشت. در کمیسیون نامبرده چهار نماینده از جانب دولت فدرال، شش عضو مجالس ایالتی، سه مهمان دائمی از جانب شوراهای شهری و همچنین دوازده متخصص در زمینه‌های علمی که از جانب احزاب منتصب شده بودند، شرکت کردند و رهبری آن را که به زبان عامیانه "کومبو" نامیده میشد دو نماینده یکی از طرف مجلس اول Franz Müntefering (حزب سوسیال دمکرات) و دیگری از طرف مجلس دوم Edmund Stoibe (حزب سوسیال مسیحی) عهده‌دار بودند.^{۱۳۳}

مسئله قابل توجه در رابطه با ترکیب کمیسیون نامبرده آن میباشد که مجالس ایالتی نمایندگانی را در این کمیسیون دارا بوده اما، فاقد حق رأی بودند. این بدان معنا بود که بازندگان اصلی فدرالیسم اجرائی در اینجا نیز نمایندگان ایالتی بودند که در مقایسه با همکاران مجلس اول خود چون نمایندگان درجه دوم محسوب گشته و این حق از ایشان سلب شده بود که بتوانند برای بسط اختیارات خود حرکت موثری را انجام دهند. این در زمانی بود که نمایندگان کمیسیون میبایستی مشکلات و معضلاتی را حل کنند که بدنبال تصمیمات اتخاذ شده از جانب خودشان بوجود آمده بود. یک رفرم فدرالیسم که به معنای واقعی کلمه ارزش این نام را داشته باشد بدون تحکیم حقوق و اختیارات مجالس ایالتی امکان پذیر نمیشد. ارزش کافی قائل نبودن برای مجالس ایالتی نه ناشی از نوع و طرح مشکلات بلکه نتیجه حسابگریهای سیاسی در رابطه با بکار گماشتن کمیسیون نامبرده میباشد. پشت سخن‌پردازی توأم با لفاظی پیرامون رفرم فدرالیسم برای دولت فدرال این مهم نهفته بود که مشکل سیاسی در ارتباط با ایالات (فاکتور مزاحمت) را تقلیل بخشد، چرا که تأثیر آن هم در هنگام اخذ تصمیماتی که مستلزم موافقت شورای فدرال ایالتها میباشد و هم در سیاستهای سطح اروپا، عیان است. برای قوه اجرایی (دولتهای) ایالات این سوال مطرح میشد که در مقابل عقب نشینی از مواضع مستحکم تحت لوای قانون اساسی، قادر به دریافت چه قدرت سیاسی خواهند بود. افزایش سهم مجالس ایالتی در کمیسیون دولت فدرال، منجر به برهم زدن تعادل قوا بین قوه اجراییه ایالات از طرفی و سطح فدرال از طرف دیگر میشد. به این دلیل، جای تعجب نمیشد اگر کمیسیون فوق همراه لایحه تصویب خود، همزمان نمایندگان مجالس ایالتی را نه به دور میز گرد خود که به دور میز کودکان (حاکمی از فقدان اختیارات در کمیسیون م.) نشانده است.^{۱۳۴}

همچنین ایفای نقش اعضای دولت فدرال تنها بعنوان مشاور، از زاویه قدرت سیاسی تعجب آور و نیز چنانچه بعدها آشکار گشت، بی‌ثمر بود. از همان ابتدا عیان بود که منافع سطح فدرال نهایتاً نه از سوی اعضای مجلس اول بلکه از سوی خود دولت فدرال به طرزی شیوا نمایندگی میشود. با تشکیل و احداث کمیسیون مستقلی از جانب دولت فدرال، عامل نامبرده در کار وی دخول داده نشده و دولت فدرال بدون صرف هزینه سیاسی و با پیروی از شعار "بیرون گود نشستن و گفتن لنگش کن"، و هر چند وقت یکبار انتقاد کردن از کار کمیسیون

^{۱۳۳} جهت اطلاعات درباره ترکیب کمیسیون: <http://www3.de/site/inhalt/de> شورای فدرال ایالتها. مراجعه شده در تاریخ ۲۰۰۷.۲۰۰۴

^{۱۳۴} برای بررسی وضعیت نمایندگان مجالس ایالتی مراجعه شود به THYSEN, ۲۰۰۴B.

(اصلاحات) باهدف سنگ‌اندازی و ممانعت، عوامل مزاحمی را بر سر راه آن گذاشت تا جایی که کمیسیون با شکست مواجه شده است.^{۱۳۵}

عامل دیگری که در رابطه با اعتماد متقابل و همکاری در داخل کمیسیون شدیداً منفی بود، وجود موانع بزرگی بر سر راه روند تصمیم‌گیری از همان ابتدای کار بود. در کنار اینکه اصولاً کار کمیسیون جنبه پیشنهادی داشته و برای انجام تغییرات بالقوه، نیاز به اکثریت دوسوم آرا در هر دو مجلس داشت. در داخل کمیسیون هم وضع از این بهتر نبود، نه تنها وجود دوسوم آرا الزامی بود، بلکه همزمان حضور و تصویب اکثریت نمایندگان هر دو مجلس نیز ضروری بود. حتی در زیر سطح تصمیم‌گیری و تنها جهت طرح سوالات مربوطه میبایستی با دوسوم آرا از کمیسیون رفرم قانون اساسی کسب تکلیف می‌کرد.

وظیفه کمیسیون، آماده‌سازی و طرح پیشنهادهای جهت مدرنیزه کردن نظام فدرالی کشور بود. پیشنهادات مطروحه میبایستی در جهت آشکارسازی هرچه بیشتر مسئولیت تصمیمات سیاسی و مصوبه‌ها، افزایش قدرت عمل دولت فدرال و ایالات و همچنین برچیدن سیاست بلوکه کردن، میبود. نقطه عطف مهمی در این اثنا نحوه تقسیم اختیارات قانونگذاری بین دولت فدرال و ایالات بود. علاوه بر آن قرار بر این بود تا پیشنهادهای نیز در مورد چگونگی مشارکت آتی ایالات در امر قانونگذاری فدرال، همچنین چگونگی رابطه مالی بین این دو، مورد بازنگری قرار گیرد. همچنین مبنا بر آن نهاده شده بود تا در تمام این بررسیها وضعیت شهرها همراه تکامل‌شان و رابطه آنها با اتحادیه اروپا مد نظر قرار گیرد.^{۱۳۶} در بطن کار کمیسیون، موضوعات دیگری چون امنیت داخلی، ذکر قانون همبستگی (مالی با ایالات شرقی) در قانون اساسی و نقش و تأمین هزینه برلین بعنوان پایتخت فدرال به آنها افزوده شد. از همان ابتدا دو امر تقسیم‌بندی مجدد ایالات^{۱۳۷} و برقراری توازن مالی که طبق مصوبه‌ای تا سال ۲۰۱۹ تنظیم شده بود، از دستور کار این کمیسیون حذف گردید.

بنا بر آن شد که کمیسیون مربوطه ابتدا در ماه جولای و سپس در ماه سپتامبر ۲۰۰۴، گزارش مربوط به پیشرفت کار خود را عرضه کرده، وظیفه نهایی خود را حداکثر تا پایان سال ۲۰۰۴ به اتمام برساند. به این منظور دو گروه کار اصلی به همراه هفت گروه پروژه‌یی، تشکیل شدند. گروههای کاری به امور مربوط به اختیارات قانونگذاری و حق مشارکت و همچنین به رابطه مالی پرداختند. موضوعات رسیدگی گروههای پروژه‌یی عبارت بودند از: ماده ۸۴ قانون اساسی - حقوق عملی ایالات - اروپا؛ امور مربوط به ادارات دولتی - امنیت داخلی؛ فرهنگ - آموزش و پرورش؛ حفاظت از مصرف‌کنندگان و محیط زیست؛ امور منطقه‌یی؛ امور مالی و موضوع پایتخت فدرال. با آنکه چه از خارج و چه از جانب خود اعضای کمیسیون انتظارات بالایی نسبت به کار آنها وجود داشت، این کمیسیون حتی در به انجام رساندن اولین هدفش که همانا اولین گزارش کاری مربوط به خود بود، ناموفق ماند. در آخرین نشست این کمیسیون قبل از تعطیلات سپتامبر، تنها گزارش داده شده مربوط به کار گروههای پروژه‌یی بود که آنهم از عدم وجود توافق در میان اعضای کمیسیون حکایت داشت.^{۱۳۸}

دلیل اصلی مواضع مخالف اعضا و مسئولین این کمیسیون را میتوان در سیاست حزبی و نحوه کار این مسئولین جست. البته تنها مشخص کردن تعلق آنها به سطح ایالتی یا فدرال کافی نمیشد چرا که همچنین بین نمایندگان ایالات متفاوت، اختلاف وجود دارد. رؤسای دول

^{۱۳۵} برای نمونه نماینده وزارت امور خارجه هانس مارتین بوری به نقل از هفته‌نامه شپیگل مورخ ۲۵.۱۰.۲۰۰۵ صفحه ۴۶.

^{۱۳۶} مراجعه گردد به مصوبات مجالس اول و دوم: نشریه مجلس اول ۱۵/۱۶۸۵ و نشریه مجلس دوم ۷۵۰/۰۳ و ONLINE زیر آدرس:

^{۱۳۷} [HTTP://WWW3.DE/SITE/INHALT/DE](http://www3.de/site/inhalt/de) شورای فدرال ایالتها

^{۱۳۸} جهت تعمیق بحث پیرامون تقسیم‌بندی مجدد ایالات مراجعه شود به LEONARDY، ۲۰۰۱.

^{۱۳۸} صور تجلسه‌های تندنویسی شده: [HTTP://WWW3.DE/SITE/INHALT/DE](http://www3.de/site/inhalt/de) شورای فدرال ایالتها. مراجعه شده به تاریخ: ۲۰۰۷.۲۰۰۴

ثروتمند نسبت به رؤسای دول فقیرتر، سیاست دیگری را دنبال می‌کنند. فاکتورهای دیگری که در تعیین موضع اعضای این کمیسیون نقش داشتند منافع سیاسی و شخصی و همچنین تصور هر شخصی از روند شغلی خود در جریان بحث رفرم بود. در جایی که همگی متفق‌القول بودند که انجام اصلاحات شدیداً ضروری می‌باشد، ولی در مورد گستردگی، عمق و نحوه انجام این اصلاحات هیچگونه توافقی حاصل نشد (به جدول ۲۵ مراجعه شود). نهایتاً، کمیسیون در آخرین مرحله از مشورت خود، دو رئیس خود، یعنی ادموند شتویبر و Franz Müntefering را مسئول تنظیم پیشنهادی برای کمیسیون کرد.

در اواسط ماه دسامبر پس از یافتن خطوطی کلی از جانب کمیسیون- قبل از همه از جانب رؤسای آن- و هنگامیکه سازش طرفین پیرامون این خطوط آسان مینمود، این توهم بوجود آمد که گویا حل اختلافات میان طرفین چندان دشوار نبوده و امکانپذیر می‌باشد. تا تشکیل آخرین جلسه کمیسیون در ۱۷ ماه دسامبر ۲۰۰۴، تقریباً در تمام عرصه‌ها توافقات و سازشهایی حاصل گشت. اما در مورد مشکل حل نشده‌ی شرکت ایالات در تصمیم‌گیریهای اتحادیه اروپا، سکوت اختیار شد.

نهایتاً کمیسیون مربوطه بر سر تقسیم اختیارات در امور مربوط به آموزش و پرورش با شکست مواجه گشت. در این مورد خاص، نمایندگان ایالات و دولت فدرال قادر به کسب هیچگونه سازشی نشدند. دولت فدرال خواهان کسب اختیارات در طرح چهارچوب موازین برای ورود به مدارس عالی و مدارک عرضه شده در پایان هر دوره تحصیلی از جانب این مدارس، اختیار تصمیم‌گیری در امر شهریه آنها و همچنین امکان تأمین هزینه پروژه‌های آموزش سیاسی، مانند مدارس تمام روزه بود، اما ایالات حاضر به هیچگونه عقب‌نشینی در امر تحت اختیار خود یعنی آموزش و پرورش نشدند. البته این یک کوتاه‌بینی سیاسی خواهد بود چنانچه تنها عدم آمادگی تقسیم اختیارات در امر آموزش و پرورش بین دو سطح ایالتی و فدرال را دلیل نیافتن یک سازش معرفی کرد. امر فوق تنها جرقه‌ی نهایی شکست کار کمیسیون را موجب شد، ولی دلیل اصلی و یگانه برای این امر نبود. در پشت پرده، نظریات مختلفی در مورد چگونگی تکامل فدرالیسم در آلمان مطرح بود که در داخل کمیسیون موجب پیدایش دو جناح مختلف گشته بود: طرفداران "فدرالیسم رقابتی" و هواداران "انعطاف و نرمش".

جدول ۲۵: خلاصه نظریات فدرالیستهای رقابتی و هواداران انعطاف و نرمش

فدرالیستهای رقابتی	هواداران انعطاف و نرمش
- بسط و گسترش قانونگذاری منحصر به ایالات - صرف نظر کلی دولت فدرال از قوانین چهارچوبی - تقویت شدید ایالات در چهارچوب قانونگذاری رقابتی: مقررات Opting-out و اختیار عمل ایالات در امور قانونگذاری رقابتی	- "پایان دادن به درهمتنیدگی در اموری خاص": تنزل درهمتنیدگی در قانونگذاری رقابتی میبایستی به شیوه‌ی انجام پذیرد که دولت فدرال کماکان مختار بوده به طرزى که ایالات تنها در مواردی از پیش تعیین شده اجازه تخطی از آنها داشته باشند؛ - بندهای آغازین و فقره‌های آزمایشی
- پایان دادن به وظایف مشترک و کمک مالی دولت فدرال	- تقلیل تأمین هزینه‌های مختلط، بدون آنکه دولت فدرال به کلی از این امر دوری جوید؛ - کمکهای مالی ویژه برای ایالات ضعیف؛ - همکاری انعطاف پذیر دولت فدرال و ایالات در امور کارهای مشترک
- پایان دادن به سیستم یکپارچه مالیاتی در میان مدت یا درازمدت؛ - برقراری توازن مالی افقی میبایستی کاهش یافته و پرداختهای دولت فدرال میبایستی به طرز قابل توجهی تقلیل یابد	- پابرجایی سیستم یکپارچه مالیاتی؛ - تقلیل تدریجی در برقراری توازن مالی افقی؛ - استمرار پرداختهای دولت فدرال

- تقلیل به سزا و گسترده در امور توافقی شورای فدرال ایالتها	- تقلیل تدریجی امور توافقی شورای فدرال ایالتها
--	--

مرجع: جون ۲۰۰۴، ۵۷۶

در رابطه با انجام یک سری تغییرات در نظام فدرالی بین ادموند شتویبر و Franz Müntefering، مسئولین کمیسیون، توافق نظر حاصل شد اما این توافقات به دلیل شکست کمیسیون، به مرحله‌ی اجرا گذاشته نشد. از جمله این مسائل، طرحی برای قوانین مالیاتی، مقرراتی برای تعیین مسئولیت در صورت اجرا نکردن قوانین اتحادیه اروپا، پایان دادن به قانونگذاری چهارچوبی، سازماندهی مجدد وظایف مشترک بر اساس ماده ۹۱ الف قانون اساسی و همچنین تقلیل قوانین توافقی از ۶۰ درصد به حداکثر ۴۰ درصد، بود.

بنا بر آن بود که ایالات به تنهایی مسئولیت برخی از امور را برعهده گیرند که تا آنزمان زیر چتر قانونگذاری چهارچوبی بودند. از جمله در: امور حقوقی و تأمین کارمندان ایالتی، تعیین ساعات کار فروشگاه‌ها و مغازه‌ها، مقررات مربوط به رستورانها، کازینوها، نمایشگاه‌ها و اجاره‌ی زمینهای کشاورزی. همچنین قرار بر آن بود که ایالات در انجام قوانین فدرال، کارهای اداری مربوط به آنرا خود تنظیم و ترتیب دهند. علاوه بر آن، میبایست به ماده ۱۰۴ قانون اساسی نکته زیر اضافه گردد: "هنگامیکه ایالات، قوانین فدرال را به شیوه‌ی مستقل اجرا می‌کنند، در صورتیکه انجام این وظیفه شامل پرداخت یا دریافت مبالغ نقدی و یا غیر نقدی از شخصی ثالث باشد، مستلزم کسب موافقت از شورای فدرال ایالتها خواهد شد."^{۱۳۹} البته این پیشنهاد هنوز به معنای اجرای اصل Konnexität نیست، اما در آن مسیر میبایست. مشکلی که در صورت اجرای این بند پیش می‌آید، کسب موافقت از شورای فدرال ایالتها، مغایر تقلیل قوانین توافقی می‌باشد.

در امر قانونگذاری مالیاتی بر روی آن توافق بعمل آمد که از این پس ایالات مسئول کسب مالیات مربوط به خرید و فروش زمین گردند. پیشنهاد وزیر امور دارایی، هانس آیشل مبنی بر تقسیم اختیارات در امور اداری مربوطه با موافقت ایالات روبرو نگشته و مانند تفویض مالیات وسایل نقلیه از جانب ایالات به دولت فدرال و در قبال آن کسب مالیات امور بیمه از جانب دولت فدرال، بلا تکلیف ماند. پرداخت غرامت به هنگام اجرا نکردن قوانین اتحادیه اروپا، بین هر دو طرف تقسیم گشت. دولت فدرال و ایالات بر سر این اصل به توافق رسیدند که سطح سیاسی مسئول، تعهد پرداخت جریمه را برعهده خواهد داشت.^{۱۴۰} حتی در مورد امر بحث برانگیز قرارداد ثبات و رشد اقتصادی نیز روزنه‌ی امیدی به چشم می‌خورد. ایالات حاضر بودند که نسبت به سهم خویش در به اجرا درنیاموردن قرارداد فوق پرداخت جریمه را برعهده گیرند. قرار گذاشته شد که دولت فدرال ۶۵ درصد و ایالات ۳۵ درصد این مبلغ را پرداخت کنند. ایالاتی که بدهکاری آنها بیش از ۳ درصد باشد میبایست پرداخت دوسوم سهم ایالتی را برعهده گیرند.^{۱۴۱}

شاید بتوان گفت، توافق کسب شده بین دولت فدرال و ایالات آنچنان که ادموند شتویبر، یکی از رؤسای کمیسیون و نخست‌وزیر ایالت بایرن ادعا کرد، "مادر تمام رفرمها" نباشد ولی با تمام این وجود این امر از زمان ائتلاف بزرگ به این سو، کاهش درهمتنیدگی سیاسی در نظام فدرالی این کشور محسوب می‌گردد. امکان اینکه قسمتهای خاصی از "مجموعه‌ی مصوبات" و یا مجموع آن منهای بخش مورد اختلاف درباره‌ی تقسیم اختیارات، به اجرا گذاشته شود بسیار اندک می‌باشد. چرا که در این صورت موضوع کلی دیگری برای حل مشکلات در

آینده باقی نخواهد ماند و به این ترتیب، هیچ برنده‌ی سیاسی در میان نخواهد بود، امری که رغبت به انجام این کار را از جانب طرفین به حد فاحشی کاهش می‌دهد.

دلایل شکست کمیسیون دولت فدرال

رفرم در فدرالیسم و کار کمیسیون دولت فدرال با شکست مواجه شد. سوالی که هم اکنون مطرح است، ریشه‌یابی علل و عوامل این شکست می‌باشد. رفرم در فدرالیسم به دلیل عواملی به شکست انجامید که رفع آنها وظیفه این رفرم بود از آن جمله: حساسگریهای حزبی سیاسی و همچنین احتیاج برخی از سیاستمداران برای ارتقاء موقعیت خود با سوء استفاده از سمت خود. اشخاصی که در این رابطه شایان ذکر می‌باشند دبیر اول حزب حزب دمکرات مسیحی آنگلا مرکل، صدر اعظم گرهارد شرودر و وزیر آموزش و پرورش ادلگارد بلومان می‌باشند که بحثها و شیوه‌ی برخورد آنها را نمیتوان انتقادی سازنده نامید. همچنین برخی از نخست‌وزیران ایالات نقشی منفی اجرا کردند زیرا در نتیجه کاهش قوانین توافقی، بیم ازدست دادن بخشی از نفوذ خود در سطح دولت فدرال را داشتند. ماتیاس گایس، این امر را به خوبی شرح داده است: "هنوز هم اهمیت یک نخست‌وزیر ایالتی از روی نقش و نفوذ وی در سیاست سطح فدرال مشخص می‌گردد. وی بدون دردست داشتن امکان بلوکه کردن سیاست، فاکتوری منطقه‌یی بیش نمی‌باشد. این تنها کار او بعنوان دست اندرکار شورای فدرال ایالتها می‌باشد که نقشی سراسری به وی اعطا میکند. زیاده‌روی نکرده‌ایم چنانکه بگوئیم رؤسای ایالات از این مکانیسم آگاهی کامل دارند. بدون صحنه نمایش سراسری در شورای فدرال ایالتها و امکان بلوکه کردن مذکور، "بتر مولر"، مشاوروی حکومتی بیشتر نبود و "رولند کوخ"، سکوی پرشی برای شرکت در انتخابات صدراعظمی در آینده را در دست نخواهد داشت" (هر دو نخست‌وزیران ایالتی هستند).^{۱۴۲}

از این زاویه، شکست کار کمیسیون این نظریه‌ی کلی فریتس و. شارپف را مبتنی بر "افتادن در دام درهمتنیدگی سیاست فدرالیسم آلمان" را تأیید می‌کند: "دام درهمتنیدگی سیاست را میتوان (...) به طور کلی چنین خلاصه کرد: یک ساختار تصمیم‌گیری که دو یا چند سطح را به هم ربط داده و بر طبق منطق سازمانی و بنیادی خود به طرز سیستماتیک، تصمیمات ناکارا و نامناسب برای حل مشکلات را سبب شده و قادر به تغییر شرایط سازمانی در جهت بهبود منطق تصمیم‌گیری خود نمی‌باشد، نه در جهت هماهنگی و تلفیق و نه عکس آن ... بهبود مؤثر و کارا مستلزم تغییراتی بنیادی بوده که حداقل در کوتاه مدت بر خلاف منافع بسیاری از دست اندرکاران می‌باشد".^{۱۴۳}

نظریه‌ی جریانهای چندگانه، یک راه حل نظری برای فرار از دام درهمتنیدگی سیاسی را نشان می‌دهد. بر طبق آن، در روند هر تصمیم‌گیری سیاسی، سه جریان مختلف سهم می‌باشند، که عبارتند از ۱- جریان متشکل، ۲- جریان راه‌حلهای سیاسی و ۳- جریان سیاست که آن به تنهایی متشکل می‌باشد از: عناصر اصلاح طلب در میان مردم، تبلیغات گروههای ذینفع و سیاستمداران و کارمندان دستگاههای سیاسی جدید که پس از تغییر حکومت بر روی کار می‌آیند. هنگامیکه دریچه‌یی بنابر الزامات و مشکلات سیاسی و یا رویدادهای سیاسی ویژه، باز شود، مرتبط ساختن این سه جریان، عامل اصلی برای موفقیت در سیاست رفرم می‌باشد. برای این منظور وجود "یک بازرگان سیاسی (تشکیلی م.)" لازم است که حاضر به سرمایه‌گذاری مالی، زمانی، انرژی و اعتباری خود باشد تا انجام اصلاحات را به پیش ببرد.^{۱۴۴}

در رفرم فدرالیسم آلمان، چنانکه همگی نیز بر آن آگاهند، همانا بلوکه کردن رفرم و اصلاحات است که علاوه بر تقلیل کارایی فدرالیسم در سیستم سیاسی، بر تصمیم‌گیری و قدرت عمل آن و همچنین بر موفقیت‌های اقتصادی آن نیز تأثیری منفی گذاشته است.^{۱۴۵} در اصل، هم مشکلات فدرالیسم و هم راه‌حلهای آن شناخته شده بودند. مشکلی که در میان بود، نه مشکل شناخت و شناسایی، که مشکل تصمیم‌گیری و قدرت عمل می‌باشد. از زاویه دید جریان چندگانه، عوامل شکست رفرم فدرالیسم از طرفی کمبود جریان سیاست می‌باشد: یک اشتیاق شدید برای انجام تغییرات در فدرالیسم در میان مردم موجود نبود، علاوه بر "انجمن اتحادی دولت نزدیک به مردم"،^{۱۴۶} و انجمنهایی که متفقاً در آن مشغول به همکاری می‌باشند، گروههای ذینفع دیگری وجود نداشتند که همواره و لاینقطع در این باب فعالیت کنند. همچنین فشار احزاب نیز از جانب کادرهای سیاسی جدید در بین نبود. پس جای تعجب نیست اگر در این میان جای یک "بازرگان سیاسی"، یعنی سیاستمداران حزبی که از طرح این موضوع نیز بهره‌برداری انتخاباتی کنند، خالی باشد. هم مشکل و هم راه حل آن هر دو شناخته شده بودند امری که نبود خواست سیاسی بود که این دو را به هم رساند. صدراعظم و رهبر اپوزیسیون نه تنها از همکاری سر باز زدند بلکه با دادن اهمیت بیشتر به سیاست حزبی خود بر عدم ارجعیت رفرم فدرالیسم صحه گذاشتند. نمونه بارزی برای این امر پیشنهاد دولت فدرال دقیقاً در امر آموزش و پرورش برای احداث دانشگاههای پیشرو و نمونه می‌باشد که حاوی تأمین بودجه مختلط و درهم‌تنیدگی جدید بر حسب ماده ۹۱ ب می‌بود. این پیشنهاد بدون مشاوره و همزمان با کار کمیسیون فدرالیسم ارائه گردید.

دلیل شکست اصلاحات فدرالیسم در عرصه‌ی مذاکرات سیاسی، از طرفی محدود بودن موضوع آن و از طرف دیگر بسط موضوعات مورد بحث، اعلام شده است. در این رابطه باید به یک مشکل دوجانبه اشاره کرد. اولاً، حذف مسائل مهم و مرکزی چون توازن مالی ایالات و تقسیم بندی مجدد ایالات، از موضوع بحث در همان آغاز کار، امر مفیدی نبود، چرا که یک رفرم عمیق می‌بایست همچنین شامل حل این مشکلات (باید به فوق‌العاده دشوار بودن آن اعتراف کرد) باشد. همچنین عنوان شده است که شکست کار کمیسیون نه به دلیل پر حجم بودن کار آن بلکه برعکس به دلیل کافی نبودن وظایف برعهده گرفته شده، بوده است.^{۱۴۷}

البته جستجوی دلیل شکست کار در کوچک بودن ابعاد برنامه‌ها خالی از انتقاد نمی‌باشد. از لحاظ نظری میتوان ادعا کرد که رفرم فدرالیسم تنها زمانی میتواند به شیوه‌ی موفقیت آمیز اجرا گردد که بسیار بغرنج نبوده و ابعاد گسترده‌ی به خود نگیرد و تغییری که قرار است در ساختارهای موجود انجام پذیرد، بسیار ژرف نباشد. اصطلاح اختصاری این شیوه‌ی استدلال در علم سیاست، "وابستگی خطی" می‌باشد (به معنای مسیر و راه م). پردازش نظریه وابستگی خطی به مکتب نهادگرایی بازمی‌گردد و حاوی این فرضیه می‌باشد که تغییر ماهوی نهادهایی که جای خود را باز کرده‌اند، بسیار دشوار بوده چرا که این نهادها بر اشخاصی که مشغول کار در آنها می‌باشند تأثیر گذارده و به این جهت این دست‌اندرکاران رغبت چندانی به ایجاد دگرگونی نخواهند داشت. در رابطه با رفرم فدرالیسم در کنار اشخاص دیگر گرهارد لمبروخ به وابستگی خطی اشاره کرده است.^{۱۴۸} این امر از این طریق حادثتر میشود که -چنانچه در کمیسیون فدرالیسم دیده شد- تصمیم‌گیرنده‌های سیاسی، مشاورین آنها و کارمندان متخصص که آماده ساز کارها می‌باشند، آگاهی و دانش‌شان عمدتاً در زمینه حقوقی باشد (چرا که علم حقوق به تنهایی جوابگوی مشکلات گسترده سیاسی، اجتماعی، حقوقی و اقتصادی نمی‌باشد).

۱۴۵ برای نمونه در سریال هفته‌نامه شپیگل "قانون اساسی گرد و غبار گرفته". همچنین مراجعه شود به DARNSTÄDT, ۲۰۰۳.

۱۴۶ برای نمونه مدرک دوازدهم در: ۱۴۶ - ۱۴۳، ۲۰۰۳، HERBEK/EPPLER (HRSG.).

۱۴۷ MATTHIAS GEIS, در روزنامه ۲۲.۱۲.۲۰۰۲، DIE ZEIT.

۱۴۸ LEHMBRUCH, ۲۰۰۲، DWCKER, ۲۰۰۴B, JUN, ۲۰۰۴.

امر دوم آن می‌باشد که در اواخر کار کمیسیون، مسائل جدیدی ارائه شد که از طرفی ربطی به بحث پیرامون رفرم قانون اساسی نداشتند و از طرف دیگر موافقت با مجموعه‌ی تصمیمات گرفته شده، منوط به قبول مصوبات جدیدی گردیده بود. بارزترین نمونه، درخواست نخست‌وزیران ایالات شرقی و قبل از همه نخست‌وزیر تورینگن دیتر آلتاوس بود که قرارداد همبستگی میابستی در قانون اساسی به ثبت برسد و این امر مورد تأیید حزب دمکرات مسیحی اما مورد اعتراض حزب سوسیال دمکرات و ادموند شتویبر (حزب سوسیال مسیحی) قرار گرفت.^{۱۴۹}

اگر دلیل شکست رفرم را رأی ندادن یکجا به تمامی تصمیمات اتخاذ شده دانست، این امر باعث به بن بست رسیدن می‌گردد. چنانکه بیان شد، کمیسیون میابست بر طبق مصوبه‌ی هر دو مجلس با موافقت دوسوم آرا تصمیم‌گیری کند، که چنین اکثریت آرای می‌موجود نبود.

شرایط رأی‌گیری در کمیسیون فدرالیسم را میتوان با یک عبارت دیگر بر خاسته از علم سیاست که توسط گئورگ تسلیس "بازی و تو کنندگان" نامیده شده، چنین تشریح کرد^{۱۵۰}: احتمال بلوکه کردن تصمیم‌گیری به همراه افزایش تعداد تصمیم‌گیرانی که دارای حق و تو می‌باشند، بیشتر می‌شود. همچنین، هر چه بر فاصله برنامه‌ی-ایدئولوژیک شرکت کنندگان و انسجام گروه‌های تشکیل شده در داخل کمیسیون افزوده شود به همان نسبت احتمال تصمیم‌گیری موفقیت آمیز کاهش می‌یابد.

تعداد شرکت کنندگان رسمی در کمیسیون نامبرده چندان بالا نبود. اشخاصی که حق رأی داشتند تنها نمایندگان دو مجلس بودند. اما از سویی این مسئله مشهود گشت که این دو جناح در داخل خود منسجم نبوده بلکه جناح مجلس اول حاوی تصمیم‌گیرانی می‌باشد که هر کدام بر مبنای موازین و منافع حزب برخاسته از آن عمل می‌کنند و جناح شورای فدرال ایالتها نیز از ۱۶ نخست‌وزیر ایالات تشکیل شده که هر کدام مستقلاً به کار خود می‌پردازد. از سوی دیگر تعدادی شرکت کننده غیر رسمی نیز وجود داشتند که دارای حق و تو بودند و در میان آنها میابست قبل از همه دولت فدرال و کارمندان متخصصی را نام برد که به این امر اشتغال داشتند. فاصله برنامه‌ی-ایدئولوژیک مذاکره کنندگان در داخل کمیسیون هیچگاه به طور مستقیم و گسترده مورد بحث و گفتگو قرار نگرفت (امری که می‌توانست تأثیری مثبت بر جای گذارد) اما همواره در برخوردهای پیرامون قانون اساسی مالیاتی، تعریف "شرایط یکسان زندگی" و همچنین دمکراتیزه کردن فدرالیسم، خود را بروز داده است. سعی در بوجود آوردن انسجام گروهی به عنوان آخرین روزنه‌ی امید، با انتخاب Franz Müntefering (حزب سوسیال دمکرات) و ادموند شتویبر (حزب سوسیال مسیحی)، از آنجا با شکست مواجه گشت که جناحهای حزبی نامبرده حاضر به گرفتن و پیروی کردن از تصمیمات لازم‌الانحاز نبودند. این امر از جانب دیگر بیانگر عدم امکان تشکیل جناحهای کارا با توسل به سیاست حزبی می‌باشد.

۵.۶ چشم انداز

بلافاصله پس از شکست رفرم فدرالیسم در کمیسیون دولت فدرال، نمایندگان تمام احزاب و تمام سطوح سیاسی خواهان کوششی مجدد برای انجام اصلاحات در فدرالیسم آلمان شدند. برخی خواهان انجام فوری این امر شده و برخی دیگر اعتقاد داشتند که بهتر است برای انجام این امر تا اتمام انتخابات سراسری بعدی در سال ۲۰۰۶ منتظر ماند. در میان کسانی که خواهان یک کوشش فوری بودند، نخست‌وزیر

بایرن یعنی ادموند شتویر، دبیر حزب حزب سوسیال دمکرات، Franz Müntefering، صدراعظم گرهارد شرودر، رئیس جمهور هورست کولر، رئیس مجلس اول ولفگانگ تیرزه و نخست‌وزیران ایالتی: پیر شتاین‌بک و هایدو زیمونیس به چشم می‌خورند. مخالفین از سرگیری سریع کار، از جمله نخست‌وزیر بادن - ورتمبرگ تویفل و عده دیگری از نخست‌وزیران ایالات مانند رولند کوخ و کریستیان ولف بودند.^{۱۵۱}

سعی رئیس جمهور در شروع دوباره کار در جهت اصلاحات که بوسیله سخنرانیهای علنی و گفتگویی با Franz Müntefering و ادموند شتویر انجام گرفت تا زمان پایان دستنویس اطلاعیه‌ای در این باب تأثیر چندانی بر جای نگذاشت. در حال حاضر بحث و گفتگو پیرامون دو شیوهی مختلف کار برای از سرگیری برنامه‌های اصلاحاتی در جریان می‌باشد. شیوهی نخست باز کردن مجموعه مصوبات موجود و شروع کار از ابتدا میباشد تا از طریق دادن امتیاز در دیگر امور، رضایت خاطر شرکت کنندگان را در امر بحث برانگیز آموزش و پرورش جلب کرد. شیوهی دیگر آن میباشد که اموری را که در باره‌ی آنها توافق حاصل شده به مرحله اجرا گذارده و تنها از مسئله آموزش و پرورش فاکتور گرفته شود. البته موفقیت شیوهی دوم جای سوال باقی می‌گذارد چرا که در صورت پیش گرفتن این راه چیزی برای "رد و بدل" باقی نمی‌ماند تا بتوان از آن طریق و در این باره، دست به یک سازش زد.

نظریه پردازی علم سیاست (وابستگی راهی، دام در همتیدگی سیاست، جریان چندگانه، بازیگران و تویی) به ما می‌آموزد که حداقل در کنار پیمودن راهها و مذاکرات مختلف، بخش اجتماعی پروسه اصلاحات را نیز تقویت بخشیم. چنان به نظر میرسد که سیاستمداران در صورتیکه نفع انتخاباتی برای خود در این امر نیابند، حاضر به آن نخواهند بود برای مدتی طولانی به زمین مینگذاری شده‌ی رفرم فدرالیسم قدم بگذارند. تنها زمانی که رفرم فدرالیسم، آنچنانکه در آغاز کار کمیسیون عنوان گردید، بعنوان پروسه‌ی مهم و الزامی از جانب عموم مردم تلقی گردد، امکان ایجاد شرایط لازم برای پیشرفت کار وجود خواهد داشت. از آنجایی که سیاست حاکم مانع از آن نگردیده است تا کار کمیسیون به کار عده‌ی خاص و محدود، بدور از انظار و علاقه‌ی عموم مبدل گردد، خود وی به شیوه‌ی سیستماتیک عامل شکست هر اصلاح عمیق و گسترده‌ای را فراهم آورده است.

پرسشها و تکالیف:

۱. مهمترین مشکلات فدرالیسم آلمان را نام برید.
۲. دلایلی را که منجر به شکست اصلاحات گردید شرح دهید.
۳. استدلال نظریه‌ی جریان چندگانه چه میباشد؟

فصل ششم:

تمرکززدایی، گزینه‌ای برای فدرالیسم در اروپا؟^{۱۵۲}

در اروپا نیز مانند سایر نقاط جهان بیشتر کشورها دارای سیستم‌های حکومتی متمرکز و غیر فدرال می‌باشند. در این میان جمهوری فدرال آلمان، اتریش، بلژیک و سوئیس با نظام فدرالی خود از قاعده مستثنی هستند. اما همزمان با انتقاد از سیستم سیاسی فدرالی آلمان، در کشورهای که سنتاً دارای سیستم متمرکز می‌باشند گرایش‌های تمرکززدایی مشاهده می‌گردد. در این کشورها به نظام‌های فدرالی بخشاً به عنوان سرمشق نگریسته می‌شود.^{۱۵۳} البته تمرکززدایی الزاماً به فدرالیسم ختم نخواهد شد. ما نمونه‌وار به پروسه‌ی تمرکززدایی در برخی از این کشورها پرداخته و سعی خود را بر آن می‌داریم تا بار دیگر تفاوت‌های میان دو سیستم فدرالی و غیرمتمرکز را آشکارتر سازیم. برای بهتر مقایسه کردن گرایش‌های تمرکززدایی، نخست به تشریح دلایل آن می‌پردازیم. در مرحله‌ی بعدی به انواع تمرکززدایی اشاره کرده تا بدینوسیله روند تکاملی آن در برخی از کشورهای اروپایی آشکار شود. بخش اصلی توضیحات متوجه مقایسه دلایل و انواع تمرکززدایی سیاسی خواهد بود نه تشریح عمیق تک تک این پروسه‌ها. در صورت تمایل میتوان به مطالعه‌ی هر کدام از این روندها به شیوه‌ی جداگانه پرداخت.^{۱۵۴}

۶.۱ علل و عوامل تمرکززدایی

در برخی از کشورهای اروپایی، در دو دهه اخیر و مخصوصاً در چند سال گذشته گرایش‌هایی به سمت تمرکززدایی مشاهده می‌گردد. فرانسه، بریتانیای کبیر، چک و لهستان جزو این دسته از کشورها می‌باشند. امری که در تمام این کشورها مشترک می‌باشد، بحث و گفتگو در مورد تمرکززدایی تحت لوای اروپایی کردن می‌باشد. این گفته از آنجایی که اکثر کشورهای عضو اتحادیه اروپا دارای نظام‌های غیر فدرالی یعنی همانا متمرکز می‌باشند، در وهله‌ی اول چندان مهم جلوه نمی‌نماید. تنها بعد از توجه به دو نکته‌ی زیر، اهمیت گفته‌ی فوق آشکار می‌گردد: اولاً، در کشورهای نامبرده پروسه‌ی که در جریان می‌باشد نه فدرالیزه کردن بلکه تمرکززدایی می‌باشد. اروپایی کردن^{۱۵۵} قبل از هر چیزی به سیاست ساختاری اتحادیه اروپا برمیگردد. تقسیم و اداره‌ی کمک‌های ساختاری بر مبنای سطح منطقه‌ی صورت پذیرفته و در آن سطح (منطقه‌ای)، حداقل مستلزم وجود سیستم‌های سرپرستی و اداری می‌باشد.^{۱۵۶} سیاست کمیسیون اروپا به این امر کمک کرده تا این ساختارها پس از برپایی، منجر به بوجود آمدن یک خودآگاهی منطقه‌ی و یک رشد دینامیک شوند.^{۱۵۷}

^{۱۵۲} ترجمه بخشهایی از این فصل از دوست گرامی‌ام، آقای ناصر ایرانپور است که در نشریات داخلی نیز به چاپ رسیده است. [سامرند م.]

^{۱۵۳} برای نمونه: HILZ, ۲۰۰۴

^{۱۵۴} برای بریتانیای کبیر تحقیقات (۲۰۰۱) BAGDANOR حائز اهمیت می‌باشند. برای دیگر کشورهای نامبرده، مراجعه شود به سالنامه‌های فدرالیسم، منتشره از جانب مرکز اروپایی تحقیقات در مورد فدرالیسم TüBINGEN

^{۱۵۵} تحت اصطلاح اروپایی کردن قبل از هر چیزی میتوان پروسه‌های تطبیقی را نام برد که در جهت عضویت در اتحادیه اروپا انجام می‌گیرند. این پروسه‌ی پویا بوده و به همان نسبت متوجه اعضای قدیمی اتحادیه می‌گردد که متوجه کاندیداهای جدید برای ورود به این اتحادیه می‌باشد. تفاوت اساسی میان آن دو در آن می‌باشد که برای کاندیداهای جدید، تطابق قانونی آنها با قوانین مربوطه از طریق مذاکرات از پیش به نتیجه رسیده، تأمین گردیده و در میان اعضای قدیمی این یک روند بهبود می‌باشد. در مورد اروپایی کردن آلمان مراجعه شود به STURM/PEHLE, ۲۰۰۵

^{۱۵۶} در مورد مقدمات سیاست ساختاری در اتحادیه اروپا مراجعه شود به AXT, ۲۰۰۰

BRUSIS, ۲۰۰۲. ۱۵۷

البته اروپایی کردن به عنوان تنها دلیل تمرکززدایی در کشورهای نامبرده کافی نمیباشد. بعنوان مثال این امر در بریتانیای کبیر عکس‌العملی در مقابل جنبشهای ناسیونالیستی در اسکاتلند و در سطح کمتری در ولز و همچنین در مقابل کشمکشهای ایرلند شمالی میباشد. روند مشابهی را در تقویت خودمختاری منطقه‌یی، میتوان در اسپانیا مشاهده کرد. در این کشور مؤسسات منطقه‌یی که مؤسسات یا مناطق خودمختار نام دارند به دلیل سطوح مختلف خودآگاهی و هویت، دارای اختیارات متفاوتی هستند که در پیوند با هویت آنها می‌باشد. بنابراین میتوان ادعا کرد: تمرکززدایی (و در مورد بلژیک فدرالیزه کردن) حاوی عملکردی میباشد که به سیستم سیاسی حاکم ثبات بخشیده و منجر به تحکیم صلح و آرامش میشود.

انگیزه‌ی تمرکززدایی نهادهای جدیدالتأسیس منطقه‌یی، صرفنظر از دلایل بوجود آمدنشان که میتواند ناشی از جنبشهای ملی، دلایل تاکتیکی انتخاباتی و یا تطبیق با ساختارهای اتحادیه اروپا باشد، گرایش به تکامل و پویایی مختص به خود را دارد. نمونه‌های بارز آنرا میتوان در پروسه تمرکززدایی اسپانیا و بریتانیا یافت.^{۱۵۸}

۶.۲ اشکال تمرکززدایی

قبل از هر چیزی باید به این امر اشاره کرد که تمرکززدایی میتواند به فدرالیزه کردن ختم شود اما چنین روندی به هیچ روی اجباری و حتمی نمیباشد. تمرکززدایی را میتوان به سه بخش سرپرستی (اداری)، اجرایی و مقننه تقسیم کرد.^{۱۵۹} در تمرکززدایی اداری، وظایف به شیوه‌ی غیر متمرکز انجام می‌گیرد، بدون آنکه مسئولیت از سطح ملی (سراسری) به سطح منطقه‌یی منتقل شود. این به طور مشخص بدان معنی میباشد که وظایف اداری وزارتخانه‌های سراسری از طریق بخشهای این وزارتخانه‌ها که در سراسر کشور پراکنده میباشند، انجام میگردد. به این دلیل به این شیوه‌ی تمرکززدایی، تراکم‌زدایی نیز اطلاق میگردد.

یکی از اولین نمونه‌ها برای تراکم‌زدایی را میتوان در فرانسه یافت. احداث دیپارتمانهای فرانسوی در سالهای ۱۷۸۹ و ۱۷۹۰ ربطی به فدرالیسم و فدرالیزه کردن نداشته بلکه بدلیل تأسیس ساختار اداری مدرن و کارا صورت پذیرفت. ساختار جدید منطقه‌یی که با حضور قوی دولت مرکزی در اقصی نقاط توأم بود وظیفه‌اش حفظ دولت مرکزی که بر اصل استقلال خلق استوار بود در مقابل نیروهای مطلق گرا و توتالیتیر میباشد. بدینگونه تمرکزگرایی ژاکوبینی مستقیماً با تضمین دموکراسی گره خورده است. چراکه همزمان استقلال خلق و ملت فرانسه را غیر قابل تقسیم و تفکیک میشمارد. در این کشور برای مدتهای طولانی (و بخشاً امروزه نیز) فدرالیسم نه در ارتباط با دموکراسی که با "Ancien Régim" نگر بسته شده و حکومت توتالیتیر و مطلق گرا را تداعی می‌کند.^{۱۶۰}

در سطح تمام شهرها در فرانسه نمایندگان دولت، یعنی پرفکت‌ها، مشغول به کار میباشند که تا دهه ۸۰ قرن گذشته در کنار نمایندگی دولت مرکزی وظیفه‌ی کنترل را هم برعهده داشتند. مناطق زیر کنترل "tutelle" بوده به این معنی که نمایندگان منتخب از جانب مردم چه

STURM، ۲۰۰۴، ۱۹۳-۱۹۸، ۱۵۸

STURM، ۲۰۰۴، ۱۵۹

NEUMANN/UTERWEDDE، ۱۹۹۷، ۱۴۴، ۱۶۰

در سطح شهری و چه در دپارتمانها، دارای حقوق و اختیارات خودمختار نبوده و کارها و عملکردهای آنها مستلزم به موافقت قبلی پرفکتهای مربوطه میبود.^{۱۶۱} پس در اینجا، انجام وظایف به شیوه‌ی مستقل نه به نمایندگان منتخب از جانب مردم بلکه به نمایندگان انتسابی از جانب حکومت مرکزی حاضر در مناطق موکول شده بود.

تمرکززدایی اجرایی نیز نوعی انجام تکالیف اداری به شیوه‌ی غیرمتمرکز می‌باشد. اما برخلاف تمرکززدایی اداری در این شیوه‌ی کار، وظایف موجود جهت اجرای مستقل آنها به ادارات و مؤسسات مناطق محول میگردد. برای این شیوه از تمرکززدایی نیز نمونه‌های متعددی در میان کشورهای اروپایی موجود می‌باشد. از آن جمله‌اند بریتانیای کبیر و فرانسه (ذیلاً توضیح داده شده).

سومین مرحله از تمرکززدایی، نوع قانونگذاری آن می‌باشد. در این شیوه، اختیارات قانونگذاری به پارلمان منطقه‌ی محول میگردد. اما برخلاف فدرالیسم در این شیوه، مسئولیت و اختیارات کماکان بر عهده‌ی پارلمان سراسری می‌باشد. دلیل آن در این امر نهفته است که اختیارات قانونگذاری البته از جانب پارلمان سراسری به پارلمان منطقه محول گشته اما حداقل از لحاظ تئوری این اختیارات قابل بازگشت به پارلمان سراسری می‌باشند. اختیارات جدید در سطح مناطق، دارای ضمانت قانون اساسی نبوده بلکه اختیارات مزبور، از مجلس سراسری به مجلس منطقه‌ی (موقتاً) منتقل گشته و به صورتی تا اطلاع ثانوی وکالت آن به این مجالس سپرده می‌شود و البته این نوع وکالت نیز چون انواع دیگر دوباره قابل پس گرفتن می‌باشد. در مورد بریتانیا این امر دارای حالت ویژه‌ی می‌باشد. چرا که استقلال پارلمان بر طبق دکترین قانون اساسی، قانوناً از دادن مأموریت از جانب پارلمانی به پارلمان دیگر در آینده ممانعت بعمل آورده و انجام آنرا غیر قانونی قلمداد کرده است.

در بخش بعدی به پروسه تمرکززدایی در کشورهای بریتانیای کبیر، فرانسه، چک و لهستان می‌پردازیم تا از این طریق، علل منجر شده به تمرکززدایی و انواع آن را بهتر درک کنیم. برای تسهیل در بدست آوردن دورنمایی کلی از جانب خواننده، بنا بر آن گذاشته شده است، موارد یاد شده یکی پس از دیگری مورد بررسی قرار گیرند. برای بدست آوردن یک دورنمای (پرسپکتیو) مقایسه‌ی در پایان بخش، مطالب کوتاهی توأم با مهمترین عناصر تمرکززدایی کشورهای مورد نقد عرضه میگردد (به جدول ۲۹ مراجعه شود).

۶.۳ فرآیند تمرکززدایی در اروپا

۶.۳.۱ بریتانیای متحد

یک نشانه‌ی مهم تمرکززدایی در بریتانیای متحد "دولوسیون" (Devolution) (تراکم‌زدایی) می‌باشد که بروز آن از لحاظ زمانی و کمی نامتقارن است. اولاً، فرآیندهای تمرکززدایی به صورت همزمان در تمام مناطق انجام نمیپذیرد. دوماً، اشکال مختلف آن دارای تفاوت‌های بسیاری با یکدیگر می‌باشند. دلیل این امر قبل از هر چیزی در علل و عوامل این تمرکززدایی نهفته است. چنانکه در بالا نیز اشاره شد، این فرآیند نتیجه عکس‌العمل دولت بریتانیا در مقابل مطالبات ناشی از کثیرالمله بودن این کشور می‌باشد. از آنجایی که تشکیل این کشور نتیجه یک اتحاد داوطلبانه از جانب تمام مناطق تشکیل دهنده‌ی آن نمی‌باشد، گرایش به ملیت بریتانیایی نیز برای تعیین هویت و یکی پنداشتن در

میان تمام ملیتها یکسان نمیباشد. برای نمونه ایرلندیها و اسکاتلندیها خیلی بیشتر بر هویت مستقل خود تأکید می‌ورزند تا ساکنین ولز. دلیل آنرا میتوان از سویی در زمان سپری شده پس از ازدست دادن استقلال این مناطق و از سوی دیگر در شرایط تاریخی این ادغام جستجو کرد. برای مثال منطقه‌ی ولز در قرن شانزدهم و پس از یک لشکرکشی به بریتانیا ملحق شده و این ناحیه غیر از زبان مستقل، قادر به حفظ هیچکدام از دیگر خصایص ملی خود نبوده است. به این دلیل ولزیها تا کنون کمتر از ایرلندیها و اسکاتلندیها بر یک هویت ملی مستقل تأکید می‌ورزند.^{۱۶۲}

چنانکه در بررسی عوامل تمرکززدایی اشاره گردید، دلیل این فرآیند در بریتانیای متحد، رسیدن به یک کارایی و بازدهی بیشتر در امور اداری و نزدیکی بیشتر به شهروندان و یا احداث شیوه‌های آزادتر حکومتی نبوده است، بلکه هدف تضمین ثبات سیستم سیاسی میباشد. بنابراین کار و کارایی تمرکززدایی بستگی به قدرت نیروهای بی‌ثبات کننده داشته و تابعی از آنها میباشد. به موضوع عنوان شده میبایستی چون قانونی کلی نگریست و نه چون مسئله‌ای خودکار و دقیق. یک تجزیه و تحلیل دقیق جوینده را متوجه متغیرهای دیگری نیز در این معادله می‌کند که یکی از آنها عبارت است از پاسخ حکومت مرکزی به خواسته‌های مناطق در رابطه با مسایل سیاسی و دیگری تعیین اولویت آنها.^{۱۶۳} در این اثنا باید به اصل "تابعیت شکل و فرم از عمل و عملکرد" اشاره کرد. زیربنای نامتقارن فرآیند بریتانیایی تمرکززدایی در گفته فوق نهفته میباشد.

تمرکززدایی در زمانهای متفاوتی آغاز گردیده است (به جدول ۲۶ مراجعه گردد). اولین منطقه‌یی که در آن از شدت تمرکز در انجام وظایف کاسته شد، اسکاتلند بود. در اینجا اولین بار در سال ۱۸۸۵ وزیر اسکاتلند در دولت بریتانیا مشغول به کار شد و در ادامه‌ی کار وی، اداره‌یی (وزارتخانه‌یی) به نام اسکاتلندی احداث گردید. وزارتخانه‌ی مذکور دارای کاراکتری چون یک برش عرضی بود. به این معنا که وزیر مربوطه موظف بود مسائل مربوط به اسکاتلند را در قانونگذاری بریتانیا وارد سازد. البته در ابتدای کار وزیر اسکاتلند دارای اختیارات اندکی بوده و کار وی در عمل حائز اهمیت فراوانی نبود. این وزیر در سال ۱۹۲۶، برای نخستین بار به عضویت کابینه دولت درآمد و انتقال دفتر مرکزی این اداره از لندن به پایتخت اسکاتلند، در سال ۱۹۴۰ انجام پذیرفت. بدینگونه این اولین فاز تمرکززدایی اداری محسوب میگردد.

در ولز رسیدگی به مسائل و دفاع از منافع منطقه‌یی نسبت به اسکاتلند، رواج کمتری داشت.^{۱۶۴} بنابراین جای تعجب نیست که در آنجا تمرکززدایی اداری ابتدا در دهه شصت قرن گذشته آغاز می‌گردد. دلیل احداث اداره‌ی ولز در سال ۱۹۶۴، این وعده‌ی انتخاباتی حزب کار بود که به پایگاه ولزی خود کمتر از منطقه اسکاتلند رسیدگی نکند.^{۱۶۵}

نمونه‌ی ایرلند بازگوکننده‌ی آن میباشد که اشکال تمرکززدایی تنها و الزاماً شامل مراحل یاد شده‌ی اداری، قانون گذاری و اجرایی نبوده، به آنها محدود نمیشود و این فرآیند الزاماً غیر قابل بازگشت نمیشود. البته ایرلند شمالی دارای حالت ویژه‌یی میباشد چرا که در نتیجه‌ی تأسیس جمهوری ایرلند در جنوب این جزیره با توسل به شیوه‌های نظامی بود که با انتخاب پارلمان ستورمونت در سال ۱۹۲۱ راه

JEFFRY/PALMER, ۲۰۰۰, ۳۲۷. ۱۶۲

۱۶۳ برای یک تجزیه و تحلیل دقیق مراجعه شود به STURM, ۱۹۸۱, ۱۵۱FF

۱۶۴ درجه‌های مختلف ناسیونالیسم و عوامل آن: BOGDANOR, ۲۰۰۱

STURM, ۲۰۰۴, ۱۸۴. ۱۶۵

تمرکززدایی قانون گذاری برای ایرلند شمالی در پیش گرفته شد.^{۱۶۶} بدلیل کشمکشها و زد و خوردهای نظامی و عدم امکان سازش میان طرفین، فرایند تمرکززدایی در ایرلند شمالی از سال ۱۹۷۲ به این سو به کرات دچار توقف شده است.

وجه مشترک میان تمام مناطق بریتانیا وجود این امر میباشد که فرایند نامبرده در تمام این مناطق با تمرکززدایی اداری آغاز گشته است. در جایی که در اسکاتلند تا آغاز دهه‌ی هفتاد قرن گذشته تمرکززدایی اداری تعمیق میشد، نهایتاً در همین دوره زمانی واگذاری وظایف به منطقه‌ی ولز تازه آغاز گشت. در دهه‌ی هفتاد فرایند تمرکززدایی نه تنها در ایرلند شمالی بلکه در اسکاتلند و ولز هم تحت فشار قرار گرفته و مجبور به عقب نشینی گشت. اما در دو منطقه‌ی مذکور بر خلاف ایرلند شمالی دلیل این مشکلات نه زد و خوردهای نظامی بلکه شکست همه‌پرسی مربوطه از جانب حکومت جیمز کالاکان (حزب کار) در سال ۱۹۹۷ بود. در ولز از سوی رأی دهندگان به قانون مذکور رأی داده نشد و در اسکاتلند عدم شرکت یک حداقل درصدی از رأی دهنده‌گان که از جانب قانونگذار مقرر گردیده بود، باعث شکست این انتخابات گردید.

فرایند تمرکززدایی در پایان دهه‌ی نود با به قدرت رسیدن تونی بلر و حزب کار رونقی دوباره یافت. او به طرفداران خود در ولز و اسکاتلند قول داد که در صورت موفقیت در انتخابات، به آنها اختیارات بیشتری واگذار می‌کند. بدینوسیله عنوان دیگری نیز به فهرست علل و عوامل اضافه میگردد که همانا عامل "منطق اپوزیسیون" و یا "وفا کردن به قول انتخاباتی" میباشد. حزب کار بر خلاف حزب محافظه کار و در تقابل با آن، از فرایند تمرکززدایی پشتیبانی کرد، امری که بخصوص در ولز و اسکاتلند بسیار به سود وی انجامید. حزب کار پس از در دست گرفتن حکومت در سال ۱۹۹۷، زیر فشار قرار گرفت تا به وعده‌های انتخاباتی خود عمل نماید. برای نخستین بار از زمان آغاز فرآیند تمرکززدایی همزمان برنامه‌هایی برای هر سه منطقه‌ی سلتی تنظیم گردیده و تدابیری برای اجرای امور حکومتی، مستقل از لندن و مناطق انگلیسی اتخاذ شد. در این مرحله نیز در هر سه منطقه‌ی اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی همه‌پرسیهایی با موفقیت انجام گرفت. البته نتیجه این همه‌پرسیها در ایرلند شمالی (با ۷۱.۱ درصد) و در اسکاتلند (با ۷۴.۳ درصد) واضح تر بود تا در ولز (با ۵۰.۳ درصد).

با سیاست تمرکززدایی در پیش گرفته شده از جانب حکومت بلر، ناتقارنی زمانی برای نخستین بار تا حد بسیاری از میان رفته و قوانین تمرکززدایی برای اولین بار به شیوه‌ی نهادی درآمده و در چهارچوب و در پیوند با قانون اساسی قرار گرفت، اما این امر به ناتقارنی کیفی که هنوز پابرجا بود، بسط داده نشد: در زمانیکه اسکاتلند و ایرلند شمالی وارد مرحله تمرکززدایی قانونگذاری شدند، ولز تنها از برخی اختیارات اجرایی برخوردار شد.

تاکنون تنها به فرآیند تمرکززدایی در مناطق ولز، اسکاتلند و ایرلند شمالی اشاره کردیم و به این نتیجه رسیدیم که تمرکززدایی، واکنشی ست در مقابل گرایشات ملی و استقلال طلبانه و کوششی میباشد برای حل کشمکشهای منطقه‌یی. اما بریتانیای متحد تنها از این سه ملیت نام برده تشکیل نشده بلکه شامل ملیت انگلیسی نیز میباشد. دلیل این امر که تا کنون از انگلیس سخنی به میان نرفت آن بوده که انگلیسیها به دلیل درجه بالای خودشناسی و تطابق هویشان با ملیت بریتانیایی که اکثراً به منزله‌ی انگلیسی تلقی میگردد، رغبت و گرایش چندانی برای انجام امور تمرکززدایی ندارند.^{۱۶۷}

جدول ۲۶: تمرکززدایی در بریتانیای متحد

زمان	عوامل و سببها	نتیجه
نیمه دوم قرن نوزدهم تا حدود ۱۹۲۱	Home Rule جنبشها	-تمرکززدایی قانونگذاری در ایرلند شمالی (۷۱-۱۹۲۱): پارلمان سترومونت -تمرکززدایی اداری در اسکاتلند (از ۱۸۸۵): وزیر اسکاتلند و اداره اسکاتلندی
دوره‌ی زمانی جنگ (جهانی دوم) و بعد از جنگ (تا آغاز دهه هفتاد)	برپایی احزاب ناسیونالیستی در اسکاتلند و ولز، اولین موفقیت انتخاباتی، جنبش زبانی در ولز	-تعمیق تمرکززدایی اداری در اسکاتلند -تمرکززدایی اداری در ولز
دهه هفتاد	جنگ داخلی در ایرلند شمالی موفقیت انتخاباتی احزاب ناسیونالیستی در اسکاتلند و ولز	-پایان عملی تمرکززدایی قانونگذاری در ایرلند شمالی -قوانین تمرکززدایی برای اسکاتلند و ولز ۷۷-۱۹۷۶ برای آغاز تمرکززدایی اجرایی در ولز و تمرکززدایی قانونگذاری در اسکاتلند -شکست همه‌پرسی در امر تمرکززدایی برای اسکاتلند و ولز در سال ۱۹۷۹
پایان سالهای نود	تعویض حکومت، وفا به وعده انتخاباتی از جانب حزب کار	-موفقیت در همه‌پرسیهای اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی -ایرلند شمالی: تمرکززدایی قانون گذاری -اسکاتلند: تمرکززدایی قانون گذاری -ولز: تمرکززدایی اجرایی -انگلیس: تمرکززدایی اداری برای لندن بزرگ و تدارک جهت تمرکززدایی منطقه‌یی در انگلیس

مرجع: ۱۸۵، ۱۹۳: ۲۰۰۴، Sturm،

جدول ۲۷: مقایسه فدرالیسم و تمرکززدایی

تمرکززدایی	فدرالیسم	
ادارات	کیفیت دولت	کیفیت حقوقی مناطق از لحاظ قانون اساسی
پارلمان وست مینستری	دولت فدرال و ایالات	اختیارات (توانایی تغییر در قانون اساسی در جهت بسط اختیارات خود)
استقلال پارلمان	استقلال خلق	معقوله استقلال
ندارد	ابدی	تضمین دوام و بقا
کمکهای مالی دولت مرکزی بر طبق فرمول بارت ^x و داشتن اختیار از جانب پارلمان اسکاتلندی برای دادن تغییر جزئی در مالیات بر درآمد	دولت فدرال و دول ایالتی	اقتدار مالی
امری از بالا	سوبسید یاریتی	اصل تقسیم وظایف
ندارد (شکلی از نمایندگی مناطق در مجلس سنا مورد بحث است)	شورای فدرال ایالتها	شرکت در تصمیمگیری در امور سراسری قانونگذاری
مذاکره	مذاکره	طریق اصلی حل اختلافات و برقراری موازنات
شورا (ی سلطنتی)	قوانین توافقی (امکان وتو)؛ اختلاف نهادها و ادارات: دادگاه	شیوه‌ی وساطت هنگام بروز اختلاف

	قانون اساسی	
ضعیف، خلق‌الساعه	کارا و قوی	دادن بها به منافع حزبی

نام فوق از لرد بارنت اقتباس گردیده (۷۹-۱۹۷۴) وزیر هزینه‌های دولتی با داشتن سمت در کابینه). این فرمول ضامن تأمین هزینه برابر با برنامه‌های تصویب شده در انگلیس برای اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی بدون مشروط کردن مبالغ پرداختی به اجرای امور خاصی می‌باشد. توجه ویژه به سهم مناطق منجر به بالاتر رفتن سهم سرانه در سه منطقه‌ی نامبرده نسبت به انگلیس گردیده است.

مرجع: ۱۳۷: ۲۰۰۳ Sturm.

البته این بدان معنا نمی‌باشد که این مسئله تاکنون مورد بحث قرار نگرفته است. بالعکس در اواخر قرن نوزدهم در مورد امکانات تمرکززدایی در انگلیس بحث و گفتگو در میان بود. اما این امکانات پیش بینی شده به مرحله اجرا گذاشته نشدند. حزب کار نیز از سالهای هفتاد به این سو خود را با این موضوع مشغول کرده است. البته برای حکومت تونی بلر این موضوع در سه منطقه‌ی دیگر و نه در انگلیس از ارجحیت برخوردار بوده است. استثنایی که در این میان وجود دارد منطقه‌ی لندن بزرگ می‌باشد. در اینجا، هم یک شهردار و هم یک شورا مستقیماً انتخاب می‌گردند، البته شورای انتخاب شده در این منطقه از اختیارات کمتری نسبت به شوراهای مناطق سه‌گانه‌ی فوق، برخوردار است. هشت منطقه‌ی دیگر انگلیسی نیز در صورت تقاضای آنها شامل، تمرکززدایی خواهند شد. یعنی در این بخشها شوراهای منطقه‌ی نه به صورت خودکار، بلکه پس از موافقت رأی دهندگان برای انجام وظیفه برپا می‌شوند. تا بحال تنها یک همه‌پرسی به تاریخ چهار نوامبر ۲۰۰۴ در منطقه‌ی شمال غربی انجام گردیده که در طی آن ۴۷.۷ درصد از ساکنین دارای حق رأی در آن شرکت کردند و ۷۷.۹۳ درصد از رأی دهندگان اشکارا با برپایی مجلس منطقه‌ی مخالفت کرده‌اند.^{۱۶۸} در جدول ۲۷ تفاوت‌های میان تمرکززدایی و فدرالیسم در نمونه‌ی بریتانیایی آن با وضوح و در جزئیات نشان داده شده است.

۶.۳.۲ فرانسه

اگر در بریتانیا عامل تحرک برای اجرای تمرکززدایی، تحکیم صلح و آرامش بجای تشنجات اتنیکی- ناسیونالیستی بوده و شدت انجام آن به حدت جنبشهای مناطق بستگی داشته، در مورد فرانسه این امر دارای عوامل و شیوه‌های کاملاً متفاوتی می‌باشد. اگر از کورسیکا صرف نظر کنیم، در این کشور تعیین هویت منطقه‌ی برخاسته از عوامل تاریخی که شیوه‌ی حادی بخود گرفته باشد، تقریباً وجود نداشته و به این دلیل با گرایشات خودمختاری و استقلال روبرو نیستیم. به همین دلیل، کوششهای تمرکززدایی در این کشور تا چندی پیش به شیوه‌ی مقارن به پیش رفته‌اند.

در این کشور تا قبل از سال ۱۹۸۲ که اولین قوانین مربوط به تمرکززدایی تصویب شدند، کوششهای متعددی جهت تمرکززدایی انجام گرفت که همگی نافرجام ماندند. دلیل عدم موفقیت این فعالیتهای اولیه، قبل از هر چیزی همان نکته‌ی می‌باشد که در بالا بدان اشاره گردید، یعنی پیوندی که افکار دمکراسی و سانترالیزم در فرانسه با هم دارند. اولین مرحله تمرکززدایی که نهایتاً پس از انتخاب فرانسوا میتران (۱۹۸۱) در سال ۱۹۸۲ آغاز گردید شامل نکات مهم زیر بود:

۱. مناطقی که در دهه‌ی پنجاه قرن گذشته بوجود آمده و فاقد نمایندگی (در مجلس) و هرگونه اختیارات بودند به سطح شوراها و انجمنهای مناطق ارتقا یافتند. به منظور تشکیل اجلاس موسوم به "conseil regional" انتخابات مستقیم به عمل آمده و شخصی

که به سمت ریاست نایل گشته بود همزمان ریاست اداره‌ی منطقه را نیز عهده‌دار بود (برای جلوگیری از سردرگمی خواننده لازم به تذکر می‌باشد که کلمه منطقه در بخش مربوط به فرانسه نه به معنی عام آن بلکه به معنی خاص اطلاق به بخش اداری مشخصی در چهارچوب سیستم این کشور می‌باشد).^{۱۶۹}

۲. مسئولین منتخب شوراها در سطح مناطق، جای پرفکتها را بعنوان رئیس ادارات در این مناطق گرفتند. به این ترتیب مسئولیت اداره دپارتمانها از سطح دولت مرکزی به سطح مناطق (شوراها یاد شده) انتقال یافت.
۳. یک کنترل پسین از جانب نهادهای منتخب، جانشین کنترل از پیش دولت مرکزی، "tutelle"، که قبلاً از آن یاد کردیم، گردید.
۴. در طی اقدامات انجام گرفته یک سری از اختیارات به همراه توانایی مالی به شوراها منتقل گردید.^{۱۷۰}

رابطه‌ی شوراها مناطق نسبت به یکدیگر در نتیجه‌ی قوانین تمرکززدایی تغییری نکرده است. مسئله‌ی مهمی که می‌بایست در این رابطه بدان اشاره کرد، وجود سه نوع مناطق متفاوت در فرانسه، یعنی -region, commune, departement- می‌باشد که با حقوقی برابر در کنار یکدیگر به امور مربوطه رسیدگی می‌کنند. این بدان معنی می‌باشد که هیچکدام از آنها بر دیگری برتری ندارد. تا سال ۲۰۰۳ ضمانت بقاء از جانب قانون اساسی تنها برای کمونها و دپارتمانها تضمین شده بود.

تقسیم اختیارات و واگذاری آن به مناطق نه از روی امور مختلف سیاسی و به شیوه‌ی کامل، بلکه بصورت قطعه‌ای و بلوک‌وار انجام پذیرفت.^{۱۷۱} سطح مرکزی اختیارات مهم را کماکان در دست خود گرفته و در سطح مناطق نیز از طریق پرفکت‌های اعزامی نقش قابل ملاحظه‌ی را ایفا می‌کند. هر سه نوع از ادارات منطقه‌ی، اختیاراتی در زمینه‌های شهرسازی، نظم مکان، آپارتمان سازی، ترافیک، آموزش و پرورش، محیط زیست و فرهنگ را بدست آورده‌اند. یعنی صرف نظر از استثنائاتی جزئی، آنها دارای اختیارات و مسئولیت‌هایی در تمام امور یاد شده می‌باشند. دوره‌های آموزشی شغلی که در مورد آن تنها دپارتمانها و مناطق (region) دارای اختیارات تام بوده و امور اجتماعی و درمانی که مناطق در آن دارای هیچگونه مسئولیتی نمی‌باشند، استثنائی از قاعده هستند. آن تفکیک و جدایی که در آغاز برای تقسیم اختیارات در نظر گرفته شده بود در واقع بدون ثمر مانده و قابل اجرا نیست به گونه‌ای که عملاً تفکیک روشنی در میان اختیارات مناطق سه گانه وجود ندارد. این گونه تقسیم اختیارات ناروشن برای مناطق سه گانه اما مخصوصاً برای "مناطق" که آخرین سطح سیاسی بوجود آمده می‌باشند، مشکلات فراوانی را بوجود آورده است.^{۱۷۲} در این اثنا می‌بایستی خصوصاً به مشکلات امور دوره‌های کارآموزی و همچنین مدیریت نامناسب اجرای برنامه‌های اتحادیه اروپا اشاره نمود.

در فرانسه سیاست تمرکززدایی همواره بحث برانگیز بوده و دامنه‌ی اختلاف نظر گریبانگیر تمام احزاب این کشور نیز شده است. به این دلیل جای تعجب نیست اگر روند آن به شیوه‌ی مستمر نبوده به طوریکه از ۴۰ قانون مربوط به تمرکززدایی و نیز ۳۰۰ مصوبه که بین سالهای ۱۹۸۲ تا ۲۰۰۰ تصویب شده‌اند، تمامی آنها اثری تمرکززدایانه بر قوه‌ی مجریه نداشته‌اند.^{۱۷۳} یک سری از این مصوبه‌ها به گونه‌ی

^{۱۶۹} انتخابات در تمام مناطق همزمان انجام شده و سیستم انتخاباتی در تمام آنها یکسان می‌باشد. اولین انتخابات مستقیم در سال ۱۹۸۶ انجام گرفت.

^{۱۷۰} دوباره‌ی تاریخ تمرکززدایی در فرانسه: ۲۰۰۰، UTERWEDDE، ۱۹۹۷، NEUMANN/UTERWEDDE.

^{۱۷۱} ۴۲، ۱۹۹۷، NEUMANN/UTERWEDDE.

^{۱۷۲} ۴۷، ۱۹۹۷، NEUMANN/UTERWEDD.

^{۱۷۳} ۱۶۰، ۲۰۰۰، UTERWEDDE.

واضح مربوط به "تمرکززدایی سرپرستی" بوده و در جهت تحکیم اقتدار پرفکته‌ها می‌باشد. آنها در درجه‌ی اول شامل مصوبه‌های حکومت ادیت کرسان (سوسیالیست، ۹۲-۱۹۹۱) و ادوارد بالادور (محافظه کار ۹۵-۱۹۹۳) میشوند.

تقسیم اختیارات به این شیوه‌ی ناروشن و اصطکاک‌های بوجود آمده ناشی از آن تا تشکیل حکومت از جانب نخست‌وزیر ژان پیر رافارین (محافظه کار) در سال ۲۰۰۲، مانع از اجرای اصلاحات بنیادی و عمیق در جهت تمرکززدایی گشت. نخست‌وزیر پیشین لیونیل ژوسپان، کمیسیون را مأمور رسیدگی و طرح پیشنهادات در امور تمرکززدایی کرد، اما کار کمیسیون مزبور بدلیل وجود اختلافات درون حزبی و نیز عدم موفقیت انتخاباتی سوسیالیستها در انتخابات ریاست جمهوری بی ثمر ماند. با تغییر حکومت بود، که فرآیند تمرکززدایی دینامیک جدیدی به خود گرفت. دلیل اصلی این روند قبل از هر چیزی در شخص رافارین نهفته بود که تا قبل از رسیدن به سمت نخست‌وزیری، از سال ۱۹۸۸ سمت ریاست منطقه‌ی *poitou-charentes* را بر عهده داشت. وی پس از برعهده گرفتن نخست‌وزیری سرعت بالایی را برای پیشبرد امور تمرکززدایی در پیش گرفت. او به تاریخ سوم جولای در نخستین نطق خود انجام اصلاحات در فرآیند فوق را یکی از اصلی ترین ارکان حکومتی به شمار آورد. بیش از سه ماه به طول نینجامید که اولین لایحه دولت برای انجام تغییرات لازم در قانون اساسی جهت پیشبرد اهداف ارائه شده که به نوبه خود در همان سال در مجمع ملی و از جانب مجلس دوم-سنا- به تصویب رسیده بود، تصویب گشت.^{۱۷۴}

با رفرم قانون اساسی روند تمرکززدایی کیفیت تازه‌ای به خود گرفت. اولاً، این فرآیند اعتبار قانون اساسی پیدا کرد. به اولین ماده قانون اساسی فرانسه مکمل زیر اضافه گردید: سازماندهی دولت بر اساس نظامی غیرمتمرکز استوار می‌باشد.^{۱۷۵} بخش مربوط به تمرکززدایی در قانون اساسی (بخش هفتم) هم اکنون دارای نه ماده (۷۵-۷۲) بوده و در آن، برای اولین بار از مناطق (*region*) مستقیماً یاد شده و همچنین حق مناطق جدیدی که از ادغام انواع سه گانه بوجود آیند، به رسمیت شناخته شده است (ماده ۷۲).

دوماً، بر طبق قانون، انواع مناطق از این حق برخوردار شدند تا منابع مالی متعلق به خود را در اختیار گیرند، به طوریکه همراه ایجاد یک تعادل مالی افقی، بخش عمده‌یی از هزینه‌شان را خود تأمین کنند. همچنین در ماده‌ی ۷۲-۲، اصل *Konnexität* به رسمیت شناخته شد. در آنجا درج شده است: چنانچه انجام وظایفی بر عهده مناطق قرار گیرد، میبایستی منبع مالی جهت انجام وظایف مذکور نیز در اختیار مناطق قرار داده شود.

سوماً، مسئله‌ی دیگری که به آن اشاره شده است، اصل سوبسیدیاریتی می‌باشد. در ماده ۷۲ بند ۲ چنین آمده است:^{۱۷۶} هر منطقه‌یی میبایستی در اموری تصمیمگیری نماید که انجام آن امور در سطح منطقه بهتر می‌باشد.

چهارماً، باید مخصوصاً به بندی موسوم به بند آزمایشی در ماده ۷۲، اشاره کرد. این بند شامل دو قسمت می‌باشد. بخش اول، این امکان را برای شوراهای مناطق بوجود آورده است که نمونه‌وار و به طور موقت و در زمینه‌های خاصی، در تخطی از قانونگذاری و قوانین سراسری، آزاد باشند. بخش دوم این امکان را به مناطق داده است که موقتاً قادر به داشتن اختیارات در زمینه‌های بیشتری باشند. در هردو مورد فوق

^{۱۷۴} برای به مرحله‌ی اجرا گذاشتن تغییرات قانون اساسی، یک رأی گیری در نشست مشترک هر دو مجلس "CONGRES" نیز لازم بود، که به تاریخ ۱۷.۰۳.۲۰۰۳ صورت پذیرفت.

^{۱۷۵} ماده اول قانون اساسی فرانسه: "فرانسه کشوری است دارای یک جمهوری لائیک، دموکرات، سوسیال و غیر قابل تفکیک. همه‌ی اتباع در مقابل قانون دارای حقوق برابر می‌باشند بدون توجه به منشاء، نژاد و یا مذهب. این جمهوری به همه اعتقادات احترام میگذارد. شیوه‌ی سازماندهی آن غیرمتمرکز می‌باشد." [HTTP://WWW.CONSEIL-CONSTITUTIONNEL.FR/TEXTES/CONSTIL.PDF](http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/constil.pdf)

^{۱۷۶} برای درک بهتر مسئله باید عنوان کرد که در اینجا اشاره به بند دو ماده ۷۲ می‌باشد و نه خود ماده ۷۲-۲

موافقت قبلی مجلس سراسری پیش شرط می‌باشد. همچنین تصمیم در مورد ادامه یا عدم اجرای این بند پس از پایان دوره آزمایشی، بر عهده‌ی مجلس می‌باشد. بنابراین بند آزمایشی یاد شده یک اصل تمرکززدایی در قوه‌ی مقننه می‌باشد.^{۱۷۷}

البته سرعت پیمودن راه در پیش گرفته شده از جانب نخست‌وزیر پس از انجام تغییرات نامبرده در قانون اساسی رو به کاستی نهاد. یکی از دلایل این امر آن می‌باشد که این اصلاحات که میبایستی منجر به افزایش کارایی عملکرد سیاسی میشد مورد تایید همه نبوده، بدلیل تشریح جزئیات برنامه‌های مصوبه قبل از انتشار آنها، منجر به تشویش خاطر و نگرانی و نهایتاً اعتراض مسئولین محلی و بخشی از مردم شد. در این رابطه میتوان از جمله به این تصمیم دولت اشاره کرد که بر طبق آن قرار بود مسئولیت رسیدگی به امور برخی از کارمندان دولتی منجمله معلمان، به مناطق منتقل شود. نمونه‌ی بسیار بارز و محسوس این قول وزیر کشور وقت نیکلاس سارکوزی به سندیکاها و اتحادیه‌ها می‌باشد که پروژه‌های مربوط به تمرکززدایی را به پس از سپتامبر ۲۰۰۳ موکول سازد تا در کار دیپلم محصلین خللی به دلیل اعتصابات اعتراضی بالقوه وارد نگردد.^{۱۷۸}

دادن موقعیت و مسئولیتهای مشخص به مناطق نیز به "حوزه تأخیر در تمرکززدایی" برمیگردد. هیچکدام از همه‌پرسیهای مربوط به این امر، منجر به نتیجه‌ی مثبت نگشتند. این مسئله به طرز بارزی در مورد کورسیکا صادق می‌باشد. حکومت ژوسپان برای این منطقه حقوق و برنامه‌های مخصوصی را در نظر گرفته بود که اجرای آنها به حکومت رافارین منتقل گشت.^{۱۷۹} قرار بر آن بود که در آنجا هر دو دپارتمان در هم ادغام شده و یک منطقه با مسئولیتهای مشخص بوجود آید. ساکنین کورسیکا در یک همه‌پرسی این برنامه‌ها را رد کردند.^{۱۸۰}

پس از انجام تغییرات در قانون اساسی در سال ۲۰۰۳، تا کنون چهار قانون بزرگ در جهت تمرکززدایی به تصویب رسیده است. این قوانین عبارتند از: قانونی برای تنظیم بند آزمایشی، قانونی مربوط به اجرای همه‌پرسیها در مناطق، قانونی در امر خودکفایی مالی مناطق و بالاخره قانونی که به امر تقسیم اختیارات بین دولت و مناطق رسیدگی می‌کند. آخرین قانون مزبور بسیار بحث برانگیز بوده است و نهایتاً از جانب نخست‌وزیر با استفاده از امر "vote bloquee" به کرسی نشانده شد.^{۱۸۱} این قانون امکانات بسیار کمتری را از آنچه که در ابتدا در نظر گرفته شده بود، در اختیار مناطق گذاشته و توجه خود را دوباره متوجه دپارتمانها می‌سازد. برای توضیح این واقعیت دو دلیل مختلف ارائه شده‌اند. اولین دلیل در ارتباط مستقیم با ساختار مجلس دوم این کشور (سنا) و اکثریت سیاسی موجود در آن می‌باشد. در سنا شهرداریها و دپارتمانها دارای نمایندگی بیشتری نسبت به مناطق region می‌باشند. همزمان (و بدلیل امتیاز سطح محلی) احزاب محافظه‌کار در اینجا دست بالا را دارند. از این جهت سناتورها بدلیل ساختاری، اساساً علاقه‌چندانی به تقویت سطح regional را ندارند. علاوه بر این پس از شکست انتخاباتی محافظه‌کارها در تقریباً تمامی regionها، سنای این کشور اکنون بدلیل سیاست حزبی نیز مایل به تضعیف regionهای در دست سوسیالیستها، بوده و برای نمونه امتیاز regionها را در حیطه‌ی سیاسی مربوط به کمکهای اقتصادی لغو کرد.

^{۱۷۷}مشروح: ۲۰۰۳، UTERWEDDE

^{۱۷۸}LIBERATION, SARKOZY...، ۰۳.۰۶.۲۰۰۳

^{۱۷۹}مشروح مشکل کورسیکا: ۲۰۰۲، UTERWEDDE

^{۱۸۰}مشروح: ۲۰۰۴، ZIMMERMANN-STEINHART

^{۱۸۱}عنصر "VOTE BLOQUEE" برای پارلمان راسیونال شده‌ی فرانسه نمادین می‌باشد. این سیستم به دولت اجازه آنرا میدهد برای تسریع قانونگذاری از آزادی پارلمانی بکاهد. هنگامیکه دولت به این عمل متوسل شود (که در ماده ۴۹ (۳) قانون اساسی ثبت گردیده)، هر قانونی که طی ۲۴ ساعت از طرف پارلمان رد نشود، به منزله‌ی تصویب شده تلقی میگردد.

دومین دلیل ارائه شده همانا کار گروه جلب آرا (لابی) بود که شامل نمایندگان دپارتمانها، شوراهای عمومی و شهردارها در مجلس و همچنین در سطح خود دولت می‌باشد. بدینگونه در دومین مرحله تمرکززدایی، از تقویت regionها از جانب همان اشخاص و محافلی ممانعت بعمل آمد که در مرحله اول در دهه هشتاد نیز از آن جلوگیری کرده بودند.^{۱۸۲}

سیاست تمرکززدایی به شیوه‌ی فرانسوی آن، از دیدگاه فدرالی حاوی یک پارادوکس (paradox) (ضد و نقیض) می‌باشد که البته این پارادوکس پدیده‌ی شناخته شده برای فدرالیسم آلمان نیز به حساب می‌آید. از طرفی از سیاستهای نزدیکی به مردم (proximite) حمایت شده و از جانب دیگر خواستهای مبتنی بر برابری و یکسانی (egalite) قوی می‌باشند.^{۱۸۳}

این پارادوکس هم در رفتار سیاستمداران محلی و هم در خود مردم عرض اندام می‌کند. برای نمونه، میتوان مخالفت با تغییرات سیاسی- اجتماعی را نام برد. البته در این رابطه باید متذکر شد که نوک مخالفتها قبل از هر چیزی متوجه کاستیهایی می‌باشد که به موازات کوششهای تمرکززدایی در سیستم رفاه اجتماعی پدید آمده است.^{۱۸۴}

اینکه تمرکززدایی به معنی فدرالیزه کردن نمی‌باشد، مخصوصاً در مورد فرانسه صادق است. پس از تحولات و تغییرات سال ۲۰۰۳ و تعمیق آنها در سال ۲۰۰۴، دولت فرانسه کماکان دولتی متمرکز محسوب میگردد. در این کشور نظم مناطق و نواحی همچنان افقی بوده و فاقد یک جهت گیری عمودی می‌باشد. در سیستم موجود، ایده‌ی تقسیم اختیارات با regionها و تقسیم مجدد آنها از طرف آنها با دپارتمانها و شهرداریها، به همان اندازه سهو و خطا آمیز تلقی میگردد که داشتن قدرت و اختیارات برای regionها به خودی خود. البته یک سری از اختیارات به سطوح پائین منتقل گشته‌اند اما قدرت تفویض اختیارات کماکان در دست دولت مرکزی می‌باشد. صرف نظر کردن از بسط و گسترش اختیارات مناطق، بخصوص در زمینه‌ی (برای آنها حیاتی) چون سیاست اقتصادی منطقه‌ی، گامی به پس تلقی میگردد. تقویت اختیارات مناطق در زمینه سیاست اقتصادی، جزو آن دسته از اندک اقداماتی به شمار می‌آید که با مخالفت مردم مواجه نشد. میتوان چنین استنباط کرد که تغییر موضع حزب رئیس‌جمهور ژاک شیراک در مورد ندادن اختیارات به مناطق پس از انجام انتخابات در مارچ ۲۰۰۴ در آنجا و موفقیت سراسری سوسیالیستها برای اولین بار، از زاویه سیاست حزبی بوده و به این دلیل با درخواستهای مکرر رؤسای این مناطق در مورد دادن اختیارات مخالفت ورزیده میشود.^{۱۸۵} به عبارت دیگر در اینجا نظاره‌گر دگردیسی فرآیند تمرکززدایی از جانب سیاست حزبی می‌باشیم.

۶.۳.۳ لهستان

در لهستان نیز قرار نیست تمرکززدایی به فدرالیسم تعمیق داده شود. از جانب سیاستمداران همواره به ارزش والای دولت مرکزی و اهمیت آن اشاره میگردد.^{۱۸۶}

PERRIN, ۲۰۰۳, ۱۸۲

DAVEZIES, ۲۰۰۳, ۳۲, ۱۸۳

ZIMMERMANN-STEINHART, ۲۰۰۴, ۱۸۴

VAN EECKHOUT, ۲۰۰۴, ۱۸۵

GARSZTECKI, ۲۰۰۱, ۱۸۶

در لهستان بر روی تمرکززدایی تحت لوای "خوداداری" (خودگردانی) بحث و گفتگو می‌گردد. این امر امکان آنرا بوجود می‌آورد که اولین استنتاجهای خود را در رابطه با شکل و شیوه تمرکززدایی اظهار داریم که به طور عام شامل تمرکززدایی اداری و اجرایی (قوه اجراییه) می‌گردد. در لهستان نه تصمیم تمرکززدایی در قوه مقننه وجود دارد و نه سخنی در این باره می‌رود، بلکه همواره صحبت از اهمیت یگانگی دولت در میان می‌باشد.^{۱۸۷}

تمرکززدایی در لهستان آغاز خود را در سال ۱۹۹۰ در دوباره سازی خوداداری شهرداریها یافته که در زمان اقتدار سیستم کمونیستی از میان رفته بود. در سال ۱۹۹۸، قانونی مبتنی بر احیای مجدد خوداداری منطقه‌ای به تصویب رسید که از اول ژانویه ۱۹۹۹ لازم‌الاجرا شد. بر طبق قانون مذکور این کشور به ۱۶ ویود (województwo)، ۳۰۸ بخش، ۶۵ شهر با داشتن حق بخش و ۲۴۸۹ شهرک تقسیم شد.^{۱۸۸} انگیزه‌ی احساس‌سازی مجدد خوداداری شامل چهار دلیل متفاوت می‌باشد. اولاً، تصور می‌شود که کارایی انجام امور اداری را باید از طریق تمرکززدایی افزایش داد. دوماً، دولت تمایل داشت که نزدیکی خود را به اتباع اظهار دارد. دو دلیل بعدی ارتباط تنگاتنگی با درکی دارد که مخالفین سیستم سابق بعنوان سندیکای مستقل مطرح می‌کردند. سوماً، قرار بود نسخه‌ی خودادارگی کارگران را به سطح جامعه منتقل کرد و چهارماً، دمکراسی را از طریق افزایش و تحکیم مجامع مدنی تقویت کرد.^{۱۸۹} به این دلایل مطرح شده از جانب دولت برای در پیش گرفتن راه تمرکززدایی، خواسته‌هایی نیز افزوده گشتند که از جانب اتحادیه‌ی اروپا برای پیوستن این کشور به اتحادیه مطرح بود. ادارات لهستانی میبایست برای برآورده کردن ضابطه‌ها و معیارهای پیمان کپنهاگ تغییر داده شده تا با آن ضوابط مطابقت پیدا کنند.^{۱۹۰} بخشی از این تغییرات، برپایی مناطق و ادارات لازم جهت دریافت کمکهای ساختاری و همچنین فرانما ساختن سیستم اداری در کلیت خود را دربر داشت، چراکه سیستم اداری مشهور به رشوه‌خواری می‌باشد. از سال ۲۰۰۲ به این سو و بعنوان عکس‌العملی در مقابل انتقادهای اتحادیه اروپا، تغییرات انطباقی یاد شده صورت پذیرفت. در لهستان نیز مانند فرانسه و برخلاف بریتانیا انگیزه اصلی تمرکززدایی وجود اقلیتها و یا جنبشهای ملی نمی‌باشد.

از لحاظ جغرافیایی مرز ۱۶ ویود ذکر شده تا حدودی به مرزهای تاریخی این مناطق برگشته، ولی با آنها کاملاً تطابقت ندارند. این امر منجر به آن شد که در ابتدا ساکنین این ویودها فاقد یک خودآگاهی محلی باشند. این مسئله میبایستی از طریق تکامل اقتصادی تقویت میشد، امری که پس از گذشت اندکی زمان، تا حدودی به وقوع پیوست.^{۱۹۱}

جهت انجام کمکهای لازم به منظور ترویج و ترفیع در چهارچوب هدف-۱ سیاست ساختاری اروپا، وجود مناطق تقسیم شده در کشورهای عضو، طبق ضوابط موسوم به NUTS-۲^{۱۹۲} الزامی می‌باشد. ویودهای لهستان تنها از نظر وسعت با مناطق تقسیم شده‌ی دیگر اعضای جدید

GARSZTECKI، ۲۰۰۳، ۱۸۷

BOKAJLO، ۲۰۰۰، ۳۴۳، ۱۸۸

GARSZTECKI، ۲۰۰۴، ۲۶۴، ۱۸۹

۱۹۰ هیئت اروپا در سال ۱۹۹۳ در نشست خود در شهر کپنهاگ ضابطه و معیارهایی را به تصویب رسانیده که کاندیداهای جدید برای عضویت در این اتحادیه مستلزم به اجرای آنها می‌باشند. اینها معیارهایی سیاسی می‌باشند. از جمله آنها میتوان ثبات سیاسی، نظم استوار بر مبانی دموکراسی و حکومت قانون، حفظ و اجرای حقوق بشر و همچنین حفظ و رعایت حقوق اقلیتها را نام برد. دومین معیار به ضوابط اقتصادی مربوط میگردد. این بدان معنی می‌باشد که کشورهای کاندید میبایستی دارای سیستم اقتصادی استوار بر موازین بازار آزاد (دخالت دولت جهت حفظ و رعایت منافع و رفاه اجتماعی عموم بلامانع می‌باشد) بوده و آنها باید توانایی رقابت در بازار داخلی اروپا را داشته باشند. سومین معیار شامل قبول قوانین تصویب شده در داخل اتحادیه (ACQUIS COMMUNAUTAIRE) می‌باشد. مراجعه شود به:

۲۰۰۷، ۲۰۰۴ HTTP://EUROPA.EU.INT/SCADPLUS/LEG/DE/CIG/G4۰۰۰.B.HTM مراجعه شده در تاریخ

GARSZTECKI، ۲۰۰۱، ۳۱۸، ۱۹۱

اتحادیه‌ی اروپا همخوانی دارند. بنابراین آنها کوچک قلمداد شده‌اند و در حال حاضر بحث بر سر ادغام آن ۱۶ و تشکیل ۶ تا ۷ منطقه استاتیسیتیک می‌باشد.^{۱۹۳} اینکه آیا بوجود آوردن یک سطح استاتیسیتیکی سودبخش و یا اصلاً قابل اجرا می‌باشد، بدلیل وجود بحران حکومتی مستمر در این کشور، جای سوال است.

بطور کلی می‌توان گفت که امور تمرکززدایی در لهستان شباهت فراوانی به مرحله اول این فرآیند در فرانسه دارد (به جدول ۲۸ رجوع شود). برای مثال این امر خود را در وجود مناطق برابری چون پرفکتها نمایان می‌سازد: در مناطق لهستان-ویودها-مانند فرانسه، ساختارهای دوگانه‌یی در سیستم اداری وجود دارد: وجود ادارات منطقه و ساختار اداری نامتمرکز شده دولت مرکزی که در جوار یکدیگر مشغول به کار می‌باشند. مناطق برابر با پرفکتها در لهستان، "ویودها"، نماینده دولت لهستان در مناطق بوده که منجمله قدرت آنها دارا می‌باشند که تصمیمات و مصوبات مجامع ویودها را متوقف کرده و همخوانی آنها را با قانون اساسی کنترل کنند (در اینجا توجه خواننده را به این مطلب جلب می‌کنم که کلمه ویود به دو معنی مختلف بکار برده شده: اولی به معنی مناطق و دومی به معنی اشخاصی که از جانب دولت مرکزی انتساب شده و سرپرستی آنها را عهده‌دار می‌باشند م).^{۱۹۴}

نمونه‌های دیگر تشابه میان دو مدل تمرکززدایی در لهستان و در فرانسه را قبل از تغییرات قانون اساسی سال ۲۰۰۳، در همتراز بودن انجمنها و مؤسسات منطقه‌یی، نافرمانا بودن تقسیم اختیارات^{۱۹۵} میان این انجمنها و مؤسسات و همچنین فقدان اختیارات قانونگذاری انجمنهای ویودها، می‌توان مشاهده کرد. تشابه دیگر، وجود قراردادهای برنامه‌یی بین دولت و مناطق است که یکی از ویژه گیهای فرانسه می‌باشد. در این قراردادها حکومت مرکزی و مناطق هدفهایی را در امر تکامل منطقه برای چندین سال آتی مشخص می‌سازند. هر دو طرف قرارداد موظف می‌شوند که با هدفهای تعیین شده در مقابل اهداف دیگر با ارجحیت رفتار نمایند، که قبل هر چیز در مهیاسازی منابع و وسایل لازم جلوه‌گر می‌باشد. البته در لهستان بر خلاف فرانسه طرف مقابل مناطق، نه ویود به مثابه نماینده دولت (چون پرفکتها) بلکه مستقیماً خود دولت در ورشو می‌باشد. بنابراین ویودها در این میان نقش واسطه‌گری را بین این دو بر عهده ندارند. بستن قراردادهای نامبرده میان دولت و مناطق یکی از بنیادی‌ترین وظایف تشکیل این مناطق را آشکار می‌سازد. آنها به مثابه دستگاههای برنامه ریزی دولت قلمداد می‌گردند.^{۱۹۶} با تمام این وجود در لهستان نیز چون فرانسه، نمایندگان منطقه‌یی مستقیماً از جانب مردم انتخاب می‌شوند که دوره نمایندگی آنها در این کشور چهار سال می‌باشد.

۱۹۲. NUTS (NOMENCLATURE DES UNITES TERRITORIALES STATISTIQUES)، این همان نامگذاری و بخش‌بندی مناطق در سطح کل اتحادیه بوده که از جانب اداره آمار اتحادیه (EUROSTAT) و به منظور حفظ هماهنگی و داشتن واحدی مشترک صورت پذیرفته است. صندوق کمکهای ساختاری اتحادیه از سال ۱۹۸۸ به این سو در رابطه با واحدهای مذکور در هر کشوری کار خود را انجام می‌دهد. ملاک برای دریافت کمک مالی شماره ۱ از جانب واحدهای هر کشوری آن می‌باشد که تقسیم‌بندی مناطق در آن کشور بر طبق ضوابط قانون ۲ NUTS صورت پذیرفته باشد. جهت دریافت کمک مالی شماره ۲ معیارهای ۳ NUTS ملاک می‌باشند. مشروح در:

HTTP://WWW.EUROPA.EU.INT/COMM/REGIONAL-POLICY/FUNDS/PRORD/GUIDE/GU۱۱۱-DE.HTM مراجعه شده در تاریخ ۲۰۰۷.۲۰۰۴. نقشه‌های مربوط به مناطق NUTS: HTTP://EUROPA.EU.INT/COMM/EUROSTAT/RAMON/NUTS/OVERVIEW-MAPS-EN.CFM?LIST=NUTS

GARSZTECKI، ۲۰۰۴. ۱۹۳

BOKAJLO، ۲۰۰۰. ۳۴۷. ۱۹۴

BRUSIS، ۲۰۰۲. ۵۴۴. ۱۹۵

GARSZTECKI، ۲۰۰۳. ۱۹۶

جدول ۲۸: تمرکززدایی در فرانسه و لهستان

لهستان	فرانسه	تمرکززدایی
افزایش کارایی سیستم اداری	افزایش کارایی سیستم اداری، ۲۰۰۳: نزدیکی بیشتر به اتباع	هدف تمرکززدایی
اروپایزه و مدرنیزه کردن و افزایش کارایی	اروپایزه و مدرنیزه کردن و افزایش کارایی	علل و عوامل تمرکززدایی
از ۱۹۹۰ تمرکززدایی اداری (در سطح شهری)، از ۱۹۹۹ تمرکززدایی اداری و اجرائیه (در سطح مناطق)	تا ۱۹۸۲ تمرکززدایی اداری، از ۱۹۸۲ تمرکززدایی اداری و اجرائیه، از ۲۰۰۳: تمرکززدایی قانونگذاری با تأثیر نامتقارن	شکل تمرکززدایی
ساختار دوگانه: در سطح مناطق: ویودها که در مقابل وزیر کشور جوابگو میباشند	ساختار دوگانه: وجود پرفکت در مناطق	نسبت دولت - و خوداداری
دستگاه برنامه ریزی دولت	تا ۱۹۸۲: دستگاه برنامه ریزی دولت	وظیفه منطقه
قراردادهای مناطق ویود، مستقیماً میان انجمنهای ویودها و دولت بدون دخالت شخص ویود	Contrats de plan، میان رؤسای مناطق و پرفکتهای مناطق	قراردادهای برنامه‌ی میان دولت و انجمنهای مناطق
همترازی یکسان در کنار یکدیگر، فرمان دادن یکی به دیگری، ممکن نیست.	همترازی یکسان در کنار یکدیگر، فرمان دادن یکی به دیگری، ممکن نیست.	موقعیت رده‌های مختلف در تقسیمات منطقه‌ی نسبت به یکدیگر

مرجع: گردآوری از منابع مختلف

۶.۳.۴ جمهوری چک

در جمهوری چک با یک نقطه آغازین در امر تمرکززدایی چون لهستان روبرو میباشیم: تمرکززدایی به موازات دگرذیسی سیستم این کشور به پیش رفته و با مذاکرات مربوط به پیوستن به اتحادیه اروپا در آمیخته و مذاکرات یاد شده در این اثنا منجر به پیوست این کشور با اتحادیه اروپا شده‌اند.^{۱۹۷} در چک نیز انگیزه‌های متفاوتی مسبب تمرکززدایی میباشند. اولاً، در این کشور نیز افزایش کارایی دولت عامل تحرک بوده و در این رابطه تمرکززدایی وسیله‌ای تلقی میگردد برای انجام سیاست منطقه‌ی و از این زاویه با احداث مناطق برنامه‌ی در فرانسه اوایل دهه پنجاه شباهت دارد.^{۱۹۸} دوماً، تمرکززدایی به مثابه و بعنوان راهی جهت دمکراتیزه کردن و تحکیم ثبات در دمکراسی نوپای این کشور قلمداد میشود.^{۱۹۹} سوماً، در این کشور نیز میبایست به خواسته‌های اتحادیه جواب مثبت داده میشد. حکومت واسلاو کلاوس تا حدودی سد راه فرآیند تمرکززدایی در این کشور بود. زیرا تنها به اصلاحات اقتصادی اهمیت داده و تمایلی به تقسیم قدرت با سطوح دیگر را از خود نشان نداده و قانونی بودن و مشروعیت مؤسسات سیاسی را که بین شهروندان و سطح ملی (دولت مرکزی) مشغول به کار میباشند به زیر سوال میبرد.^{۲۰۰} این منجر بدان شد که روند تمرکززدایی تا سال ۱۹۹۶ دچار رکود شود. بعد از تعویض دولت در این سال، این روند تحرک جدیدی بخود گرفته و عملاً در سال ۲۰۰۰ به مرحله اجرا گذاشته شد - درحالیکه در لهستان خوداداری منطقه‌ی در

ILLNER، ۲۰۰۲، ۱۹۷

BRIZOVA/MARYSKA، ۲۰۰۱، ۳۱۹، ۱۹۸

WEISS، ۲۰۰۱ & ۲۰۰۳، ۱۹۹

BRUSIS، ۲۰۰۲، ۵۴۷، ۲۰۰

سال ۱۹۹۰ دوباره احیا گردیده بود. بدینگونه تمرکززدایی در این کشور نیز همانند بریتانیای کبیر تحت تأثیر یک منطق مخالف قرار دارد. سوسیال دمکراتها، زمانی که در اپوزیسیون قرار داشتند خواهان پیشبرد امور تمرکززدایی بودند و به آن اذعان داشتند. به این دلیل پس از به قدرت رسیدن، چاره‌ای جز برداشتن قدمهای اولیه در این راه را نداشتند.

در سال ۲۰۰۰، در ۱۴ منطقه‌ی جدید در این کشور که کراجه (kraje) نام دارند، انتخاب نمایندگان برای اولین بار به شیوه‌ی مستقیم انجام گرفت. اما برخلاف نمایندگان مناطق در لهستان و یا فرانسه، آنها صلاحیت تقدیم لوایح قانونی اولیه را به مجلس دارا میباشند.^{۲۰۱}

پس از تأسیس کراجه‌ها در سال ۱۹۹۷، در این کشور یک دستگاه اداری دایر گردید که شامل اداره ۱۴ کراجه، ۷۶ بخش و تعداد متغیری از شهرها و شهرکها می‌شد.^{۲۰۲} همچنین بر طبق قانون، "سطح میانی" که در اساس فاقد خوداداری بوده و یک دستگاه کاملاً اداری دولتی بود، میبایست منحل گردد که در تاریخ اول ژانویه ۲۰۰۳، با انحلال ادارات شهری و شهرکها به وقوع پیوست. وظایف این ادارات تقسیم گردیدند. بخشی از آنها به ۲۰۵ ناحیه شهری با افزودن وسعت و اختیاراتشان، بخش دیگری به کراجه‌ها و قسمت آخر به دستگاه اداری دولت منتقل گشت. برای مثال وظیفه‌ی نظارت بر شهرها و شهرکها، به کراجه‌ها و وزارت کشور منتقل گشت البته کراجه‌ها اجازه دخالت در امور خوداداری آنها را ندارند. از این طریق در چک بر خلاف لهستان، یک سیستم سلسله مراتبی در سطح مناطق بوجود آمده است. در اینجا نه تنها شهرها و شهرکها بلکه کراجه‌ها نیز بعنوان واحدهای خودادار تلقی میشوند که اختیارات داده شده خود را از جانب دولت بدست آورده‌اند. به این دلیل نمونه‌ی تمرکززدایی در جمهوری چک را میتوان در وهله‌ی نخست، اداری نامید. اما از آنجایی که کراجه‌ها وظایف مخصوص به خود را برعهده داشته و نیز دارای اموال خود میباشند، بنابراین میتوان در این میان عناصر تمرکززدایی اجرایی را هم یافت.

هر کراجه‌یی به سبب شامل شدن تعدادی از بخشهای اسبق، محدوده وظایف اداری آنها را نیز دارا میباشند.^{۲۰۳} امری که در این میان مراعات نشده است، تعیین مرز تاریخی میان دو منطقه بومن و مرن میباشند. این امر باعث نارضایتی برخی از شهرها و شهرکها شده که مایل به تغییر تعلق کراجه‌یی خود میباشند. در حال حاضر لایحه‌یی تسلیم مجلس شده است و در حال طی کردن مراحل قانونی خود می‌باشد. به این دلیل تاکنون هیچ شهر یا شهرکی موفق به تعویض کراجه‌ی خود نشده است.^{۲۰۴} امر دیگری که باعث اعتراض شده است، نامگذاری کراجه‌ها بر پایه‌ی نام مراکز اداری آنها میباشند. این مسئله تا کنون منجر به تغییر نام چهار کراجه شده است. در نامگذاریهای جدید، ویژه گیهای تاریخی و خصوصیات کل منطقه در نظر گرفته شده است.^{۲۰۵}

۲۰۱ قانون ۲۰۰۰-۱۲۹ بند ۲-۳۵

۲۰۲ رژیم کمونیستی تعداد مناطق را به شدت کاهش داده بود: در سال ۱۹۶۰، تعداد آنها بالغ بر ۱۰۷۱۲ بود. این رقم در سال ۱۹۹۰، به ۴۱۵۸ تقلیل یافت. احداث مجدد خوداداری منطقه‌یی در سال ۱۹۹۰، منجر به از هم پاشیدن اتحاد مناطق شده است، به طوریکه تعداد آنها در سال ۱۹۹۳، حدود ۶۳۰۰ و در سال ۱۹۹۸، به ۶۲۴۲ میرسید. در این اثنا سعی بر آن است تا از طریق اصلاحات، مناطق را به اتحاد و ترکیب مجدد تشویق کرد. HRICH/LARISCHOVA، ۲۰۰۰، ۳۵۹.

HRICH/LARISCHOVA، ۲۰۰۰، ۳۶۲، ۲۰۳

WEISS، ۲۰۰۳، ۳۰۶، ۲۰۴

BRIZOVA، ۲۰۰۲، ۴۱۴، ۲۰۵

بطور کلی میتوان گفت، روند تمرکززدایی در چک به سختی پیش رفته و دارای مشکلات خود میباشد. مشکلات این فرآیند در حال تجزیه و تحلیل شدن است و ثمربخش بودن این راه حل هنوز روشن نیست.^{۲۰۶} یکی از دلایل این امر آن میباشد که این مسئله کماکان سیاسی و بحث برانگیز بوده و با مخالفت شدید اپوزیسیون (ODS) روبرو میباشد. از طرف دیگر سوسیال دمکراتها از زمانی که در انتخابات منطقه‌یی سال ۲۰۰۰ نه‌تنها موفقیت مورد نظر خود را کسب نکردند، بلکه با شکست نیز مواجه شدند، متهم به کاستن سرعت روند تمرکززدایی میشدند.^{۲۰۷} در مورد این امر نیز شباهتهایی با نمونه‌ی فرانسوی مشاهده می‌شود. در آنجا سوسیالیستها که در رأس حکومت بودند، در سال ۱۹۸۶ پس از اولین انتخابات منطقه‌یی و حکومت محافظه‌کارها در سال ۲۰۰۳ پس از تصویب قوانین جدید تمرکززدایی، دچار سرنوشت مشابهی گشتند.

مثال دیگری که باز تشابه این دو کشور را در این امر نمایان می‌سازد، نامشخص بودن تقسیم اختیارات در آغاز کار میان شهرها و شهرکها، کراجه‌ها و سطح دولتی می‌باشد. البته از سال ۲۰۰۰ به این سو، در چک قانونی به تصویب رسیده است که وظیفه‌اش رسیدگی به تقسیم وظایف و اختیارات میباشد. اما این قانون در عمل هنوز محتاج صیقل خوردن بوده امری که توسط مکملی در قانون فوق در سال ۲۰۰۲ صورت پذیرفت. اجرای این قانون همواره با موانع ایجاد شده از جانب وزارتخانه‌های مختلف روبرو بوده است، زیرا آنها از این طریق سعی در حفظ قدرت و اختیارات خود را دارند. در مورد کشور چک میتوان چنین ادعا کرد که واقعیت موجود در قانون اساسی هنوز با متن نوشته شده‌ی این قانون مطابقت نداشته و پروسه‌های تمرکززدایی با سرعتی بسیار نازل به پیش می‌روند.^{۲۰۸}

حتی در رابطه با ادعا و درخواست افزایش کارایی اداری نیز، امر تمرکززدایی به شیوه‌ی مطلوبی پیش نمی‌رود. ۱۴ کراجه‌ی موجود کوچکتر از آن میباشد که بعنوان مناطق ۲ NUTS قلمداد گردند. به این دلیل آنها فاقد پیش شرط لازم جهت تقاضای کمک مالی از صندوق کمکهای ساختاری (هدف ۱) اتحادیه اروپا میشوند. در سال ۱۹۹۸، هشت منطقه‌ی ۲ NUTS دایر گردیدند که البته تنها جنبه‌ی آماری داشته و بخشاً شامل چندین کراجه میشوند. برای این سطح هیئتهای منطقه‌ای بوجود آمدند که وظیفه‌شان رسیدگی به کمکهای اتحادیه میباشد. بدینگونه این کشور شرط لازم را برای دریافت این کمکها ایجاد کرد. اما به سبب احداث یک ساختار اداری زاید، کارایی و راندمان کار کاسته شد چرا که برای این امر منابع، قوانین و رسیدگیهای بیشتری لازم میشدند.^{۲۰۹}

۶.۴ نتیجه گیری

بررسی چهار مورد تمرکززدایی در کشورهای اروپایی نشانگر این امر میباشد که در رابطه با عوامل و اشکال این فرآیند، میان آنها هم نکات اشتراکی موجود میباشد و هم تفاوت. بریتانیای کبیر در میان کشورهای بررسی شده دارای حالتی استثنایی بوده چرا که تنها کشوری میباشد که در آن امر تمرکززدایی به منظور همبسته‌سازی سیاسی کشور صورت پذیرفته در حالیکه انگیزه این کار در سه کشور دیگر به طور عمده از سویی، افزایش کارایی و مدرنیزه کردن دستگاه اداری و از سوی دیگر، تسهیل دسترسی به کمکهای اتحادیه میباشد. به همین دلیل در اشکال و شیوه‌های بکار گرفته شده برای تمرکززدایی نیز تفاوتهایی موجود است. از میان کشورهای بررسی شده بریتانیای کبیر تنها

WEISS, ۲۰۰۱. ۲۰۶

WEISS, ۲۰۰۳. ۲۰۷

WEISS, ۲۰۰۳. ۲۰۸

HRICH/LARISCHOVA, ۲۰۰۰. ۲۰۹

کشوری می‌باشد که در آن فرآیند تمرکززدایی دارای روندی نامتقارن بوده و در سه کشور دیگر این فرآیند دارای شکلی متقارن می‌باشد. فرانسه در مقایسه با دو کشور اروپای میانه و شرقی دارای رسم دیرینه‌تری در این مورد بوده و در مرحله پیشرفته‌تری از تمرکززدایی می‌باشد. از آنجایی که در بریتانیای کبیر نیز سرعت پیشرفت تمرکززدایی، بیشتر از پسرقتش می‌باشد، میتوان چنین نتیجه گرفت و بعنوان یک تر مطرح کرد که تمرکززدایی یک پویایی مخصوص به خود را کسب کرده است، اگرچه سرعت و جهت آن نامعلوم می‌باشد. البته تاکنون نه میتوان تر یاد شده را اثبات و نه رد کرد. مثالهای بررسی شده نمایانگر آن می‌باشند که نه تنها تعویض دولت بلکه تغییر اکثریت در سطوح پائین نیز بر روی انگیزه‌ی دولت مرکزی در امر تمرکززدایی تأثیر می‌گذارند. این امر در نمونه‌ی فرانسوی بسیار بارز می‌باشد. در مورد بریتانیای کبیر باید صبر کرد تا دید که در صورت یکی نبودن اکثریت در دولت لندن با مناطق و تعلقات متفاوت حزبی در این دو سطح، سیر تکاملی این روند به کدام سو کشیده می‌شود.

چهار نمونه‌ی بررسی شده این امر را آشکار می‌سازند که گرایشهای تمرکززدایی اروپایی تعمیق اختیارات مناطق را با خود به همراه داشته اما این بسط اختیارات با خواسته‌هایی که یک سیستم فدرالی باید جوابگویشان باشد، قابل مقایسه نبوده و هدف نیز آن نمی‌باشد. بنا به دلایل برشمرده، در مباحث علمی و سیاسی بین فدرالیسم و تمرکززدایی، باید به فرق و تفاوت‌های این دو دقت کرده و میان آنها تمایز قائل گشت. تمرکززدایی یک پیش مرحله‌ی منطقی فدرالیسم نمی‌باشد. در بسیاری از کشورها حتی با وجود کسب قدرت بیشتر در سطوح سیاسی زیرین، نمیتوان آن را به مثابه پیروزی بلافاصله‌ی فدرالیسم تلقی کرد. در کشورهایی که نظام حاکم فدرالی می‌باشد، چنانکه نمونه‌ی آلمان بیانگر آن است، بطن این سیستم از تعارض در امان نمی‌باشد. برای جواب دادن به سوالی که در ابتدا مطرح شد: کدامین آلترناتیو، تمرکززدایی یا فدرالیسم؟ میتوان گفت، در آینده‌ی نزدیک تعداد کشورهای فدرالی در اروپا به طرز خارق‌العاده‌ای رو به فزونی نخواهد گذاشت. بنابراین آینده‌ی اروپا عمدتاً بسوی تمرکززدایی پیش خواهد رفت.

جدول ۲۹: تمرکززدایی در کشورهای اروپایی

کشور	آغاز تمرکززدایی	علت	نوع تمرکززدایی	شکل تمرکززدایی
بریتانیای متحد	۱۸۸۵ ۱۹۲۱ ۱۹۹۷	تحکیم ثبات وفا به وعده‌های انتخاباتی	نامتقارن	اجرائیه: ولز، اسکاتلند، اداری: ایرلند شمالی xx (لندن بزرگ)
فرانسه	۱۹۸۲ ۲۰۰۲	افزایش کارایی، وفا به وعده‌ی انتخاباتی از جانب سوسیالیستها اروپا ییزه کردن، عدم راندمان سیستم موجود	مقارن مقارن اما با پیامدهای نامتقارن	اداری و اجرائیه اجرائیه و به طرز مشروط، مقننه
لهستان	۱۹۹۰ (سطح شهری) ۱۹۹۸ (سطح منطقه‌ای)	افزایش کارایی، اروپا ییزه کردن	مقارن	اداری و اجرائیه واقعیت موجود (هنوز) با قانون اساسی مطابقت ندارد
چک	۱۹۹۰ (سطح شهری)، ۱۹۹۷ (سطح منطقه‌ی)	افزایش کارایی، دمکراتیزه کردن،	مقارن	اداری و اجرائیه xxx واقعیت موجود (هنوز) با

قانون اساسی مطابقت ندارد	وفا به وعده‌های انتخاباتی، اروپاییزه کردن		
--------------------------	---	--	--

(۱) در ولز به سوی تمرکززدایی در قانونگذاری حرکت شده و سعی بر آن نهاده شده که قوانین مربوطه پس از انتخابات ۲۰۰۵ به مرحله اجرا گذاشته شوند.

(۲) xxاداری (direct rule)، به خاطر اختلافات و مناقشات سیاسی حل نشده، اجرائیه (de jure) آماده سازی شده و هدف می‌باشد.

(۳) xxxدر چک این حالت ویژه موجود می‌باشد که نمایندگی مناطق حق تسلیم لایحه به مجلس را داشته و از این حق نیز استفاده می‌شود.

مرجع: تلخیص شده از منابع مختلف

پرسشها و تکالیف:

۱. اشکال مختلف تمرکززدایی را نام برید.
۲. عناصر اصلی تمرکززدایی را نام برید.
۳. عوامل تمرکززدایی در کشورهای مشروح چه می‌باشند؟