# فدرالیسم در آلمان (۱) از منوچهر صالحی

## کند و کاوی درباره فدرالیسم



از آن‌جا که نزدیک به ۶۰ سال است که در آلمان زندگی می‌کنم و سیستم سیاسی این کشور را تا اندازه‌ای می‌شناسم، شاید بتوان با بررسی همه‌جانبه فدرالیسم در آلمان خوبی‌ها و بدی‌های این سیستم سیاسی را بهتر و همه جانبه‌تر نمایان ساخت.

همان‌گونه که پیش‌تر یادآور شدیم، ساختار فدرالیستی در آلمان در دوران پیشامُدرن یعنی در دورانی در این کشور به‌وجود آمد که هنوز در اروپا بنا به روایت مارکس مناسبات تولید ژرمنی[1] و فئودالی حاکم بوده است و به‌همین دلیل برخی از پژوهش‌گران آن را «فدرالیسم از بالا» نامیده‌اند، یعنی فدرالیسم در آلمان فرآورده روند تاریخی ویژه‌ای است که فقط در این سرزمین تحقق یافته و میراثی است که از گذشته به‌جا مانده است. به‌عبارت دیگر فدرالیسم در آلمان پیش از پیدایش پدیده دولت سراسری به‌وجود آمد. در آن دوران بیش‌تر اقوام آلمان در مناطق زیست خود نوعی استقلال سیاسی داشتند و در هنگام خطر به کمک هم می‌شتافتند. در دورانی که امپراتوری روم کوشید مناطق آلمان‌نشین را اشغال و مستعمره خود سازد، اتحاد اقوام آلمانی سبب شد تا ارتش ۴۰ هزار تنی امپراتور آگوستوس[2] در برابر ارتش متحده اقوام ژرمن به سختی شکست خورد. همین وضعیت سبب شد تا امپراتوری روم رودخانه راین[3] را به‌مثابه مرز میان مدنیت و بربریت بپذیرد و اقوام ژرمن ساکن آلمان را که در شرق و شمال رودخانه راین می‌زیستند، به حال خود رها کند.

دیگر آن که می‌دانیم امپراتوری روم غربی توسط سربازان ژرمن که جذب ارتش روم غربی گشته بودند، در سال ۴۸۰ میلادی نابود شد. در عوض روم شرقی که دولت بیزانس نامیده شد، توانست در برابر دولت ساسانی و هم‌چنین یورش مسلمانان مقاومت کند و سرانجام در سال ۱۴۵۳ میلادی، یعنی تقریباً ۱۰۰۰ سال پس از سقوط امپراتوری روم غربی توسط ترکان عثمانی نابود شد.

با فروپاشی امپراتوری روم غربی در مناطق مختلف اروپا دولت‌های نوپا پدید آمدند که بخشی از آن خود را «امپراتوری مقدس روم» نامید. بخش بزرگی از سرزمین آلمان جزئی از «امپراتوری مقدس روم» بود و در سال ۱۳۵۶ بخشی از شاهزادگان آلمان که خود را «کورفورست»[4] می‌نامیدند، یعنی اشرافی که از حق گزینش پادشاه «امپراتوری مقدس روم» برخوردار بودند، توانستند با برخورداری از حق حاکمیت در مناطق قومی خویش دوباره به استقلال سیاسی محدودی دست یابند. به این ترتیب در حوزه «امپراتوری مقدس روم» پادشاه توسط شورائی از شاهزادگان دولت‌های محلی برگزیده می‌شد که بر آن اساس «پادشاهی انتخابی» جانشین «پادشاهی خونی» شد.

با آغاز سده‌های میانه هر چند پادشاه برگزیده «امپراتوری مقدس روم» کانون اصلی قدرت سیاسی آلمان بود، اما در عین حال از قدرت زیادی برخوردار نبود، زیرا امپراتور برای آن که بتواند سیاست دلخواه خویش را پیاده کند، باید با امیران و اشرافی که در مناطق قومی خود از حاکمیت برخوردار بودند، نوعی ائتلاف می‌کرد، یعنی بدون برخورداری از پشتیبانی آن‌ها نمی‌توانست سیاست‌های خود را اجرائی کند.

با پیدایش رفرماسیون[5] که جنبشی دینی بود، «امپراتوری مقدس روم» نیز به «امپراتوری مقدس روم – ملت آلمان» بدل شد، یعنی این امپراتوری فقط از شاهزاده‌نشین‌ها و دولت‌های آلمانی‌تبار تشکیل شده بود. دیگر آن که چون بخشی از شاهزادگان خودمختار آلمان به مذهب پروتستانتیسم گرویدند، زمینه برای آغاز جنگ‌های مذهبی نخست در آلمان و سپس در اروپای غربی فراهم گشت که بیش از ۳۰ سال به درازا کشید. با این حال «امپراتوری مقدس روم ـ ملت آلمان» با ساختار سیاسی نو تا ۱۸۰۶ دوام داشت. در آن دوران چندین شاهزاده‌نشین در همکاری با هم نهادهای اداری مشترکی را برای قلمروئی بزرگ‌تر که آن را «حوزه امپراتوری»[6] می‌نامیدند، تشکیل دادند. با تحقق این نهادها زمینه برای تبدیل فدرالیسم سنتی به فدرالیسم سیاسی مُدرن در آلمان فراهم گشت. هم‌چنین جنگ‌های ۳۰ ساله سبب شد تا اتحادیه‌های نظامی در این حوزه‌ها تحقق یابند که به تدریج سبب پیدایش مرزهای شناخته و پذیرفته شده این مناطق گشت. به‌عبارت دیگر، در نتیجه اصلاحات سیاسی در بطن «امپراتوری مقدس روم ـــ ملت آلمان» سرزمین‌هائی که دارای مرزهای شناخته شده و حاکمیت سیاسی خودمختار بودند، به‌وجود آمدند و در نتیجه گذار از فدرالیسم سنتی به ساختارهای سیاسی فدرالیسم مُدرن را ممکن ساختند. هم‌چنین حکومت‌های

خودمختار فدرال در تنظیم و امضاء «قرارداد صلح وستفالی»[7] نقشی تعیین‌کننده داشتند. با این حال ۳ نهاد «امپراتور»، «سیستم قضائی» پیشین که بغرنج‌آفرین بود و هم‌چنین «شورای امپراتوری»[8] از گذشته باقی ماندند که از این میان «شورای امپراتوری» برخلاف گذشته که هر از گاهی تشکیل می‌شد، به نشست‌های مُدام شاهزادگان خودمختار بدل گشت که از حق تصمیم‌گیری برخوردار شده بود. این سنت با تحقق «مجلس ایالت‌ها»[9] در جمهوری فدرال آلمان تا کنون پا برجا مانده است.

یادآوری این نکته نیز ضروری است که پس از فروپاشی «امپراتوری مقدس روم – ملت آلمان» و اشغال آلمان توسط ناپلئون در سال ۱۸۰۶ نخست ۱۶ و پس از چندی ۳۶ شاهزاده‌نشین آلمان در «اتحادیه راین»[10] با هم متحد شدند. هدف اصلی این اتحادیه مربوط به حوزه دفاعی می‌شد، یعنی این شاهزاده‌نشینان متعهد شده بودند که هرگاه ناپلئون به مثابه امپراتور فرانسه به کمک نظامی نیاز داشته باشد، به ارتش فرانسه کمک کنند.

پس از شکست ناپلئون بناپارت در واترلو در سال ۱۸۱۵ از پیوستن «دولت‌های مستقل» آلمان، به هم «اتحادیه آلمان»[11] پایه‌گذاری شد که به نوعی ادامه منطقی و به روز شده «امپراتوری مقدس روم – ملت آلمان» بود. در رابطه با این اتحادیه پارلمانی به‌وجود آمد که آن را «مجلس فدرال»[12] و یا «مجلس شاهزادگان»[13] نامیدند. مکان این مجلس در شهر فرانکفورت آلمان از ایالت هسن[14] بود. این مجلس از نمایندگان شاهزاده‌نشینان و هم‌چنین شهرهای آزاد که آن‌ها را «شهرهای هانزا»[15] می‌نامیدند، تشکیل می‌شد. البته نمایندگان این مجلس نه از سوی مردم، بلکه توسط شاهزادگان برگزیده می‌شدند و باید خواست‌های شاهزادگان خود را نمایندگی می‌کردند.

در همان زمان «مجلس فدرال» از حق وضع قوانین برای دولت فدرال برخوردار گشت و تصویب شد که قوانین «مجلس فدرال» برتر از قوانین «مجلس‌های ایالتی» است. به‌این ترتیب منافع جمعی برتر از منافع ایالتی گشت. با این حال دولت‌های ایالتی شاهزاده‌نشین هنوز از حق حاکمیت ملی برخوردار بودند و قوای اجرائی و قضائی اتحادیه آلمان نمی‌توانست در این حوزه‌ها دخالت کند. از سوی دیگر هیچ یک از ایالت‌ها از حق جداشدن از اتحادیه آلمان برخوردار نبود، مگر آن که خواست جدائی آن ایالت در «مجلس فدرال» به اتفاق آرأ تصویب می‌شد. از آن‌جا که در آن دوران دولت‌های کوچک آلمان از سوی همسایگان نیرومند خویش مُدام تهدید می‌شدند، تمامی ساختار «اتحادیه آلمان» بر روی دفاع از تمامیت ارضی دولت‌های عضو متمرکز شده بود و به

همین دلیل آن اتحادیه هنوز نمی‌توانست به یک دولت فدرال مُدرن تبدیل شود.

در دوران انقلاب سال‌های ۴۹-۱۸۴۸ «مجلس ملی فرانکفورت» کوشید «حکومت مرکزی موقتی» را تشکیل دهد. اما در آن دوران دولت‌های ایالتی شاهزاده‌نشین حاضر به پذیرفتن و اجرای مصوبات و فرمان‌های «حکومت مرکزی موقت» نبودند. طرح قانون اساسی که به تصویب «مجلس فدرال» در فرانکفورت رسید، برای آن که بتواند از پشتیبانی شاهزادگان ایالت‌ها برخوردار گردد، از یکسو دارای سویه‌های فدرالی و از سوی دیگر دارای گرایش‌های دولت یک‌پارچه بود. هم‌چنین «حکومت مرکزی موقت» که به پیش‌نهاد «مجلس ملی فرانکفورت» از نمایندگان دولت‌های شاهزاده‌نشین تشکیل شد، فقط از حق مشاوره دادن به حکومت‌های ایالتی برخوردار بود.

پس از شکست انقلاب دمکراتیک سال‌های ۴۹ـ ۱۸۴۸ که مارکس و انگلس نیز در آن شرکت داشتند، دولت پروس که به تدریج به یکی از نیرومندترین قدرت‌های نظامی آن زمان تبدیل شده بود، توانست در ۱۸۶۶ در جنگ امپراتوری اتریش را شکست دهد و دولت اتریش را به پذیرش انحلال «اتحادیه آلمان» وادار سازد. بیسمارک که صدراعظم دولت پادشاهی پروس بود، در سال ۱۸۶۷ توانست به رهبری دولت پروس «اتحادیه شمال آلمان» را به‌وجود آورد که در آن تمامی ایالت‌های شاهزاده‌نشین آلمان که در شمال رودخانه ماین[16] قرار داشتند، عضو بودند. این اتحادیه دارای «مجلس ایالت‌ها» بود که از ۴۳ نماینده تشکیل می‌شد و ۱۷ تن از این نمایندگان باید از سوی ایالت پروس برگزیده می‌شدند. در کنار آن ایالت‌های عضو «اتحادیه شمال آلمان» «مجلس رایش»، یعنی «مجلس امپراتوری» را تشکیل دادند و این دو مجلس از حق قانون‌گذاری برخوردار گشتند.

پس از پیروزی ارتش «اتحادیه شمال آلمان» به رهبری پروس در جنگ با فرانسه و شکست ارتش فرانسه و اسارت ناپلئون دوم، در سال ۱۸۷۱ به دعوت بیسمارک همه نمایندگان شاهزاده‌نشینان آلمان در نشستی که در قصر ورسای تشکیل شد، شرکت کردند و شاهزاده‌نشینان جنوب آلمان که با هم «اتحادیه جنوب آلمان» را تشکیل داده بودند، رهبری پروس را پذیرفتند و همه با هم «امپراتوری آلمان» را تأسیس کردند و شاه پروس را به‌عنوان شاه امپراتوری برگزیدند. هم‌چنین شهر برلین که تا آن زمان پایتخت پروس بود، به پایتخت «امپراتوری آلمان» بدل گشت. مجلس ملی را «رایشتاگ»، یعنی «مجلس امپراتوری» نامیدند و در کنار آن «مجلس ایالت‌ها» تشکیل شد. اما در آن دوران نقش «مجلس ایالت‌ها»

از «مجلس رایش» بسیار مهم‌تر و تعیین‌کننده‌تر بود. دیگر آن که مالیات‌هائی که حکومت فدرال حق دریافت آن را داشت، برای تأمین هزینه‌اش کافی نبود و در نتیجه دولت‌های ایالتی باید بخشی از کمبود بودجه دولت مرکزی را تأمین می‌کردند. به این ترتیب در آغاز دولت مرکزی وابسته به دولت‌های ایالتی بود، اما با گذشت زمان به قدرت «مجلس رایش» و همچنین به قدرت صدراعظم دولت مرکزی افزوده شد و زمینه برای تحقق دولت فدرال مُدرن هموار گشت. این وضعیت کم و بیش تا پایان جنگ جهانی یکم که سبب فروپاشی امپراتوری سلطنتی آلمان و تحقق «جمهوری وایمار»[17] گشت، ادامه داشت.

ساختار دولت فدرالی که در دوران امپراتوری آلمان تحقق یافته بود، در جمهوری وایمار تقریباً دست‌نخورده باقی ماند. در دوران امپراتوری آلمان دولت امپراتوری از «دولت‌های عضو»[18] تشکیل می‌شد، اما در جمهوری آلمان «دولت‌های عضو» به «سرزمین‌های عضو» تبدیل شدند و به این ترتیب کوشیده شد از وزن ایالت‌ها در برابر حکومت مرکزی کاسته شود. همچنین بنابر قانون اساسی جدید دولت فدرال، یعنی حکومت مرکزی بخش عمده مالیات‌ها را دریافت می‌کرد و حکومت‌های ایالت‌ها از نقطه‌نظر مالی به حکومت مرکزی وابسته شدند. همچنین حوزه قانون‌گذاری حکومت مرکزی در مقایسه با حکومت‌های ایالتی بسیار بیش‌تر و گسترده‌تر گشت. دیگر آن که از دامنه مسئولیت «مجلس ایالت‌ها» به شدت کاسته شد. اما «مجلس ایالت‌ها» از حق «وتو» در برابر «مجلس فدرال» برخوردار بود و این مجلس هرگاه می‌توانست قوانین خود را با دو سوم آرأ تصویب کند، «وتو» مصوبه «مجلس ایالت‌ها» بی‌اثر می‌شد.

در سال ۱۹۳۳ هیتلر که رهبر «حزب کارگری سوسیالیست‌های ملی آلمان»[19] بود، به قدرت سیاسی دست یافت. او که در مبارزات انتخاباتی دشمنی خود با دمکراسی را آشکار کرده بود، در نخستین گام مجلس فدرال را تعطیل و جز حزب خود، مابقی احزاب را منحل کرد و توانست خود را به «رهبر» بدون مناقشه آلمان بدل سازد. پس از آن نیز اعضای حزب او رهبری حکومت‌های ایالتی را به دست گرفتند و بنا بر قانونی که در سال ۱۹۳۴ تصویب شد، در آن انحلال «سازماندهی فدرال امپراتوری رایش» اعلان شد. همچنین بنا بر همان قانون تمامی حکومت‌های ایالتی باید بدون چون و چرا از فرامین صدراعظم امپراتوری، یعنی هیتلر تبعیت می‌کردند. به‌عبارت دیگر، در این دوران «دولت واحد تمرکزگرا» جانشین «دولت فدرال تمرکزگریز» گشت. در عین حال رهبری نهادهای اداری آلمان به طور کامل در اختیار

کادرهای «حزب کارگری سوسیالیست‌های ملی آلمان» قرار گرفت و دولت تمرکزگرا توانست واحدهای سیاسی آلمان را که به خاطر ساختار فدرالی قابل اصلاح نبودند، دگرگون کند. برای نمونه بخشی از سرزمین ایالت‌های نیدرساکسن[20] و شلسویک هولشتاین[21] ضمیمه شهر هامبورگ شدند که بنا بر ساختار فدرالی خود یک ایالت محسوب می‌شد.

با پایان جنگ جهانی دوم آلمان به ۴ منطقه تقسیم شد که هر یک از آن‌ها در اشغال ارتش‌های روسیه شوروی، ایالات متحده آمریکا، بریتانیای کبیر و جمهوری فرانسه بود. در آغاز اداره این مناطق نیز در حوزه اختیار ارتش این کشورها قرار داشت. در کنفرانس یالتا که در سال ۱۹۴۵ تشکیل شد، درباره آینده آلمان تصویب شد که نظام سیاسی آینده آلمان باید آن‌چنان باشد که هیچ نیروی سیاسی نتواند به سود اغراض سیاسی خویش از انحصار قدرت حکومتی سؤاستفاده کند.

در سال ۱۹۴۶ در مناطقی که در اختیار ارتش‌های غربی بود، اجازه داده شد در محدوده «سرزمین‌های فدرال» نهادهای اداری ایجاد شوند. به‌عبارت دیگر، پیش از آن که جمهوری فدرال آلمان‌غربی ایجاد شود، به‌فرمان دولت‌های اشغالگر در سه حوزه غربی این کشور نهادهای اداری ایالت‌های خودمختار به‌وجود آمدند. در سال ۱۹۴۸ در کنفرانسی که در لندن برگزار شد و نمایندگان دولت‌های ایالات متحده آمریکا، بریتانیای کبیر، فرانسه، هلند، بلژیک و لوکزامبورگ شرکت داشتند، تصویب شد که دولت آینده آلمان باید دولتی با ساختار فدرال باشد، زیرا از یکسو فدرالیسم در آلمان در چند سده گذشته در اشکال مختلف وجود داشت و از سوی دیگر دولت مرکزی در دولتی فدرال از اقتدار همه‌جانبه‌ای برخوردار نیست و در نتیجه نمی‌تواند با انحصار قدرت سیاسی در دستان خود به دولتی قدرقدرت و خطرناک بدل گردد. بر اساس این مصوبه در سال ۱۹۴۹ جمهوری فدرال آلمان در مناطق غربی این کشور تحقق یافت. طرح قانون اساسی دولت جدید باید مورد تأئید دولت‌های اشغالگر قرار می‌گرفت.

بنا بر بند ۱ از اصل ۲۰ قانون اساسی آلمان «جمهوری متحده آلمان دولتی دمکراتیک، فدرال و رفاء اجتماعی است.» جمهوری آلمان از دولت فدرال و همچنین دولت‌های ایالتی که از حاکمیت محدودی برخوردارند، تشکیل شده است. دولت‌های ایالتی در این کشور دارای وظایف ایالتی هستند و مجموعه دولت فدرال و دولت‌های ایالتی تمامیت کمی و کیفی جمهوری فدرال آلمان را تشکیل می‌دهند.

همچنین در بندهای ۲ و ۳ از اصل ۲۰ قانون اساسی آلمان سیستم سیاسی

این دولت تعریف شده است که بر اساس بند ۲ «تمامی قدرت دولت ناشی از ملت است. ملت از طریق شرکت در انتخابات و با رأی خود این قدرت را به ارگان‌های جداگانه قانون‌گزاری، اجرائی و قضائی واگذار می‌کند» و بر اساس بند ۳ «قوه قانون‌گذاری از نظم متکی بر قانون اساسی و قوای مجریه و قضائیه از قانون پیروی می‌کنند.» دیگر آن که بنا بر بند ۳ از اصل ۷۹ قانون اساسی آلمان «اصلاح این قانون اساسی در مورد تقسیم فدراسیون به ایالت‌ها، همکاری اصولی ایالت‌ها در امر قانون‌گذاری و یا اصول اساسی مندرج در اصول ۱ و ۲۰ مجاز نخواهد بود.» به همین دلیل نیز در آلمان این اصل از قانون اساسی را «اصل جاودانه»[22] نامیده‌اند که بر اساس آن برخی از أصول قانون اساسی قابل تغییر نیستند. شبیه چنین اصلی را می‌توان در قانون اساسی برخی از کشورهای دیگر و هم‌چنین در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز یافت. چکیده آن که تحقق دولت فدرال در آلمان غربی بنا بر خواست دولت‌های اشغالگر و برخی از همسایگان این دولت در قانون اساسی نوین گنجانده شد.

در تدوین قانون اساسی نوین برای آلمان غربی چند اصل در نظر گرفته شد که بر اساس آن ساختار سیاسی – اداری باید کاملاً تمرگززدا و هیرارشی آن از پائین به بالا می‌بود. دیگر آن که چون بخشی از ایالت پروس به لهستان افزوده شده و بخش دیگر آن در اشغال ارتش روسیه شوروی بود، تصمیم گرفته شد که ایالت پروس نمی‌باید دوباره بازسازی می‌شد و با پیوستن شرق و غرب آلمان به‌هم باید در مناطق بازمانده از پروس چند ایالت کوچک‌تر تشکیل می‌شدند.

در بخش شرقی آلمان که در اشغال روسیه شوروی بود، در سال ۱۹۴۹ جمهوری دمکراتیک آلمان به‌وجود آمد. بنا بر اصل یکم قانون اساسی جمهوری دمکراتیک آلمان این دولت از ایالت‌ها تشکیل می‌شد که حوزه اختیار اداری آن‌ها در مقایسه با ایالت‌های جمهوری وایمار بسیار کم‌تر بود. به‌عبارت دیگر در جمهوری دمکراتیک آلمان هر چند ساختار دولت فدرال پابرجا مانده بود، اما دولت مرکزی از اختیار و اقتدار بسیار بیش‌تری برخوردار گشته بود. در مقایسه این دو ساختار می‌توان گفت که هدف دولت فدرال در آلمان غربی جلوگیری از تحقق دولت مرکزی تمرکزگرا بود، در حالی که بنا بر قانون اساسی دولت دمکراتیک آلمان شرقی دولت فدرال می‌باید دولتی تمرکزگرا می‌بود. در آلمان شرقی ایالت‌ها دارای مجلسی بودند که آن را «اتاق ایالت‌ها»[23] می‌نامیدند. نمایندگان این مجلس از سوی مجلس‌های ایالتی برگزیده می‌شدند. اما از آن‌جا که در آلمان شرقی مبارزه انتخاباتی بین

احزاب ممنوع بود و مردم باید همیشه فقط به لیست واحدی رأی می‌دادند که از پیش رهبران احزاب بر سر آن با هم توافق کرده بودند، در نتیجه انتخابات نمایندگان «اتاق ایالت‌ها» نیز به‌صورت بلوک انجام می‌گرفت. البته در این لیست اکثریت کاندیداها از «حزب متحده سوسیالیست آلمان»[24] بودند که در دوران استالین به اجبار از وحدت بخش شرقی «حزب کمونیست آلمان»[25] و «حزب سوسیال دمکرات آلمان»[26] تشکیل شده بود. به این ترتیب آشکار می‌شود که در آلمان‌شرقی برخلاف اتحاد جماهیر شوروی هر چند سیستم تک‌حزبی وجود نداشت، اما همه احزاب باید به ساز «حزب متحده سوسیالیست آلمان» می‌رقصیدند و با شرکت در لیست مشترک کاندیداها و انتخابات بلوک‌بندی شده به زندگی سیاسی خود ادامه می‌دادند. چکیده آن که «حزب متحده سوسیالیست آلمان» هم‌چون حزب کمونیست در اتحاد جماهیر شوروی که همه اهرم‌های قدرت سیاسی را در دستان خود متمرکز کرده بود در «مجلس خلق» و مجلس‌های ایالتی حرف اول و آخر را می‌زد.

با این حال در سال ۱۹۵۲ با وضع قوانین جدید اداری ساختار فدرال در آلمان‌شرقی به طور کامل از بین رفت و جای ایالت‌ها را «ناحیه‌ها»[27] گرفتند، یعنی سرزمین آلمان شرقی به ۱۴ ناحیه تقسیم شد. هر ناحیه‌ای دارای «مجلس ناحیه» بود، اما این مجلس‌ها بیش‌تر نقش نظارت بر ارگان‌های اجرائی را داشتند و بسیار محدود از حق قانون‌گذاری برخوردار بودند.

پس از فروپاشی آلمان‌شرقی در سال ۱۹۹۰ و پیوست این سرزمین به «جمهوری فدرال آلمان»، سرزمین آلمان شرقی به ۵ ایالت جدید تقسیم شد و در حال حاضر دولت فدرال آلمان از ۱۶ دولت ایالتی تشکیل شده است که ۳ شهر برلین، هامبورگ و برمن[28] از حقوق ایالتی برخوردارند.

یادآوری این نکته نیز ضروری است که با فروپاشی آلمان شرقی اقتصاد عقب‌مانده و دولتی آن دولت با کمک دولت آلمان غربی آگاهانه نابود شد، زیرا در آن زمان این توهم وجود داشت که با اتحاد دگرباره آلمان سرمایه‌داران آلمان و جهان در این منطقه سرمایه‌گذاری خواهند کرد و چندی بعد اقتصاد وابسته به بخش خصوصی در آلمان شرقی بسیار شکوفا خواهد شد. واقعیت آن است که مالیات‌دهندگان آلمان با پرداخت مالیات ویژه‌ای هزینه زیرساخت‌های بسیار مُدرن در ایالت‌های جدید را تأمین کردند، اما سرمایه‌گذاری در این بخش بسیار محدود بوده است و به همین دلیل بیش از ۵ میلیون از جمعیت آلمان شرقی برای یافتن کار و برخورداری از رفاه بیش‌تر به ایالت‌های ثروتمند آلمان‌غربی

کوچ کردند. امروز در بسیاری از شهرهای آلمان شرقی خانه‌های آپارتمانی چند طبقه را باید ویران کنند، زیرا بسیاری از شهرها نیمی تا دو سوم جمعیت خود را از دست داده‌اند. در عوض در مناطق پیشرفته آلمان مردم با کمبود آپارتمان‌های مسکونی روبرویند و به همین دلیل اقشار پائینی جامعه باید گاهی تا ۵۰ ٪ از درآمد خود را برای کرایه خانه بپردازند. دیگر آن که در این مناطق و شهرها قیمت خانه و آپارتمان طی ۱۰ سال گذشته تقریباً ۲ برابر شده است.

از سوی دیگر با پیوستن آلمان‌شرقی به «جمهوری فدرال آلمان» ساختار سیاسی این کشور دچار دگرگونی شد، زیرا بازمانده حزب سوسیالیست متحده آلمان «حزب سوسیالیسم دمکراتیک»[29] را به‌وجود آورد و توانست به پارلمان راه یابد. در همین دوران در ایالت‌های غربی آلمان در اعتراض به سیاست‌های حکومت ائتلافی «حزب سوسیال دمکرات آلمان»و «حزب سبزها»[30] جنبشی از چپ‌های دمکرات، سوسیال دمکرات‌هائی که از حزب خود جدا شده بودند و هم‌چنین سندیکالیست‌هائی که حاضر نبودند ضد رفرم‌های دولت رفاه حکومت ائتلافی را بپذیرند، تشکیل شد که پس از چندی خود را «گزینه انتخاباتی کار و عدالت اجتماعی»[31] نامید. در سال ۲۰۰۵ «حزب سوسیالیسم دمکراتیک» که در شرق آلمان نیرومند بود و «گزینه انتخاباتی کار و عدالت اجتماعی» که در غرب آلمان کم‌توان بود، با هم متحد شدند و «حزب چپ»[32] را به‌وجود آوردند که در حال حاضر از پشتیبانی ۸ تا ۱۰ ٪ رای دهندگان برخوردار است. دیگر آن که با پیدایش حزب افراطی و دست راستی «گزینه برای آلمان» احزاب بزرگ کوچک شدند. در حال حاضر حزب محافظه‌کار «دمکرات‌های مسیحی آلمان»[33] از پشتیبانی کم‌تر از ۳۰ ٪ و «حزب سوسیال دمکرات آلمان» از کم‌تر از ۱۵ ٪ رأی دهندگان برخوردارند. به همین دلیل نیز تشکیل دولت ائتلافی در آینده با دشواری زیاد ممکن خواهد شد.

با آن که دولت‌های اشغالگر خواهان تحقق دولت فدرال در آلمان بودند، اما نقش آن‌ها در تعیین ساختار دولت فدرال زیاد نبوده است. مضمون دولت فدرال آلمان غربی توسط نمایندگان احزاب سیاسی که پس از فروپاشی «رایش سوم»[34] توانستند فعالیت سیاسی خود را آغاز کنند، تدوین شد. در تدوین قانون اساسی نوین نمایندگان همه احزابی که تشکیل شده بودند، حتی «حزب کمونیست آلمان» شرکت داشتند. نمایندگان این احزاب با بررسی تاریخ فدرالیسم آلمان توانستند ساختار نوین دولت فدرال در آلمان را تدوین کنند که در آن دو اصل که نقشی اساسی در ساختار دولت فدرال بازی می‌کنند، مورد توجه ویژه

قرار گرفتند که عبارتند از اصل تقسیم قدرت سیاسی بین دولت فدرال و دولت‌های ایالتی و همچنین اصل وابستگی دولت فدرال و دولت‌های ایالتی به هم در رابطه با تعیین نوع و سقف مالیات‌های دریافتی.

چکیده آن که بنا بر قانون اساسی آلمان وظایف دولتی میان دولت فدرال و دولت‌های ایالتی سرشکن شده است و هر یک از این دو پاره فقط می‌توانند در حوزه‌هائی که در قانون اساسی تدوین شده‌اند، وظایف خود را انجام دهند. همچنین در سیستم فدرال آلمان می‌توان با بررسی حقوق مشروع و حوزه‌های کارکردی دولت‌های ایالتی که در قانون اساسی تدوین شده‌اند، دریافت که این ایالت‌ها از خودمختاری و استقلال برخوردارند. به همین دلیل نیز هر ایالتی دارای قوای قانون‌گذار، اجرائی و قضائیه و نهادهای سیاسی ویژه خویش است. دیگر آن که بنا بر باور برخی از پژوهشگران پروژه فدرالیسم، ساختار دولت فدرال در آلمان یکی از بهترین و در عین حال بغرنج‌ترین ساختارهای فدرالیسم در جهان است. در رابطه با دولت فدرال در آرژانتین دیدیم که دولت فدرال (دولت مرکزی) از قدرت تمرکزگرایانه زیادی برخوردار و در عوض حقوق حکومت‌های ایالتی بسیار محدود است. ویژگی فدرالیسم در آلمان آن است که حوزه کاری دولت فدرال (حکومت مرکزی) و حکومت‌های ایالتی در قانون اساسی بسیار شفاف تعیین و تفکیک شده است و به‌همین دلیل گسترش اختیارات یکی از این دو کانون قدرت نیازمند همکاری این دو کانون با هم است و هیچ‌یک از این دو کانون نمی‌تواند بدون موافقت کانون دیگر حوزه قدرت اجرائی خود را گسترش دهد. همین ساختار سبب شده است که دولت فدرال هر چند از اقتدار برخوردار است، اما قدرت تمرکزگرایانه آن بنا بر قانون اساسی محدود گشته و امکان سؤاستفاده از قدرت سیاسی بسیار کم است.

ادامه دارد

**منوچهر صالحی**

اوت ۲۰۱۹

msalehi@t-online.de

www.manouchehr-salehi.de

**پانوشت‌ها:**

Germanische Produktionsweise [1]

Augustus [2]

Rhein [3]

Kurfürst [4]

Reformation [5]

Reichkreise [6]

Westfälische Friedensverträge [7]

Reichstag [8]

Bundesrat [9]

Rheinbund [10]

Deutscher Bund [11]

Bundestag [12]

Fürstentag [13]

Hessen [14]

Hansastadt [15]

Main [16]

Weimarer Republik [17]

Gliedstaaten [18]

(Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei (NSDAP [19]

Niedersachsen [20]

Schleswig-Holstein [21]

Ewigkeitsklausel [22]

Länderkammer [23]

(Sozialistische Einheitspartei Deutschlands (SED [24]

(Kommunistische Partei Deutschland (KPD [25]

(Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD [26]

Bezirke [27]

Bremen [28]

(Partei des demokratischen Sozialismus (PDS [29]

Die Grünen [30]

(Wahlalternative Arbeit und soziale Gerechtigkeit (WAsG [31]

Die Linkspartei [32]

(Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU [33]

Das 3. Reich [34]