

## The Roots, Structure, and Evolution of Federalism in the Federal Republic of Germany

(Type of Paper: Research Article)

Ali Sabbaghian\*

### Abstract

The structure of the German federal system is constitutionally regulated at the four levels of the European Union: federal, land, and local government, including districts, cities, and towns. The distribution of competencies and powers between these levels of government is complex, rooted in the German historical tradition on the one hand, and on the functional aspects of the subject on the other. The main question of this article is what are the roots of federalism in the Federal Republic of Germany and how are the competencies and powers of the German government divided between the different layers of government and how has it evolved? Based on this hypothesis, the article examines that the formation of the Federal Republic of Germany in the post-World War II period is rooted in German historical traditions and seeks to combine the self-government of the German states with a joint government that gradually leads to equal equality of powers of federal level and the landers. The findings of the article show that federalism in the Federal Republic of Germany, since its establishment in the light of changing circumstances and in the framework of various constitutional amendments has gradually moved away from traditional federalism towards a kind of functional centralism federalism.

### Keywords

Federal Republic of Germany, Local Government, Federalism, Basic Law, Lander.

---

\* Assistant Prof., Department of Regional Studies, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: sabbaghian@ut.ac.ir  
Received: June 18, 2020 - Accepted: January 28, 2021



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and adapt the material for any purpose.



## ریشه‌ها، ساختار و تحول فدرالیسم در جمهوری فدرال آلمان

(نوع مقاله: علمی - پژوهشی)

علی صباغیان\*

### چکیده

ساختار نظام فدرال آلمان براساس قانون اساسی، در چهار سطح اتحادیه اروپا، فدرال، لندرها و حکومت‌های محلی شامل نواحی، شهرستان‌ها و شهرها تنظیم شده است. توزیع صلاحیت‌ها و اختیارات بین این سطوح کار پیچیده‌ای است که از یک سو ریشه در سنت‌های تاریخی آلمان دارد و از سوی دیگر به جنبه‌های کارکردی موضوع مرتبط است. پرسش اصلی این مقاله این است که ریشه‌های فدرالیسم در جمهوری فدرال آلمان چیست و صلاحیت‌ها و اختیارات حاکمیتی دولت آلمان چگونه بین لایه‌های مختلف حکومت تقسیم شده و روند تحول آن چگونه بوده است؟ مقاله بر مبنای این فرضیه به بررسی موضوع پرداخته که شکل‌گیری جمهوری فدرال آلمان در دوران بعد از جنگ جهانی دوم ریشه در سنت‌های تاریخی آلمان دارد و در پی ترکیب خودگردانی ایالت‌های آلمان با حکومت مشترک بوده که به تدریج به سمت برابری اختیارات دو سطح فدرال و لندرها حرکت کرده است. یافته‌ها نشان می‌دهد، فدرالیسم در جمهوری فدرال آلمان از زمان تأسیس در پرتو تحولات عینی و در چارچوب اصلاحات متعدد قانون اساسی به مرور از فدرالیسم سنتی فاصله گرفته و به سمت نوعی فدرالیسم تمرکزگرای کارکردی حرکت کرده است.

### کلیدواژگان

جمهوری فدرال آلمان، حکومت محلی، فدرالیسم، قانون پایه، لندر.

\* استادیار، گروه مطالعات منطقه‌ای، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.  
Email: sabbaghian@ut.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۳/۲۹ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۱/۰۹

## مقدمه

جمهوری فدرال آلمان دموکراسی فدرال پارلمانی است که در سال ۱۹۴۹ تأسیس شده است. پس از وحدت آلمان در سال ۱۹۹۰ تعداد حکومت‌های ایالتی (لندر) تشکیل‌دهنده فدراسیون به شانزده مورد افزایش یافته است. هریک از این دولت‌ها دارای قانون اساسی، پارلمان، حکومت، ساختار اداری و دادگاه‌های خود هستند. نظام نهادی و قانونی آلمان بر سنت دیرپا و قدرتمند دولت قانونی<sup>۱</sup> و فدرالیسم همکارانه<sup>۲</sup> استوار شده که به تدریج در طول تاریخ شکل گرفته است (OECD, 2010: 2). آلمان در طول تاریخ طولانی مدت خود به ندرت متحد بوده است. در بخش بزرگی از دو هزاره‌ای که اروپای مرکزی محل سکونت مردمان آلمانی‌زبان بوده است، منطقه‌ای که امروز آلمان نامیده می‌شود، بین صدها دولت که بسیاری از آنها خیلی کوچک بودند و شامل دوک‌نشین‌ها، شاهزاده‌نشین‌ها، شهرهای آزاد و دولت‌های مربوط به کلیسا بودند، تقسیم شده بود. قرارداد صلح وستفالی در سال ۱۶۴۸ نیز اروپای آلمانی‌زبان را به صدها دولت تقسیم کرد. در طول دو سده بعدی دو دولت بزرگ‌تر از میان آنها یعنی پروس و اتریش برای تسلط بر دیگران تلاش کردند. دولت‌های کوچک‌تر هم با متحد شدن با یکدیگر سعی در حفظ استقلال خود داشتند. پس از حمله ناپلئون و شکست آن، در دوران بعد از کنفرانس وین ۱۸۱۵ قلمروهای آلمانی‌نشین به ۴۰ دولت کاهش یافت. همچنین در اواخر سده نوزدهم در سال ۱۸۷۱ سرزمین‌های آلمانی‌نشین متحد شدند و امپراتوری آلمان شکل گرفت. در سال ۱۹۱۸ با شکست آلمان در جنگ جهانی اول دوران امپراتوری آلمان پایان یافت و جمهوری وایمار در این کشور تشکیل شد که تا سال ۱۹۳۳ و روی کار آمدن هیتلر و دولت نازی ادامه داشت. در پایان جنگ جهانی دوم و بعد از شکست آلمان، این کشور به دو بخش شرقی و غربی تقسیم شد که بار دیگر در سال ۱۹۹۰ پس از جنگ سرد وحدت آن برقرار شد (Germany, 2008: 2-4).

حکومت جمهوری فدرال آلمان دارای ترکیبی پیچیده است. تئودور اشتمان دانشمند معروف علوم سیاسی آلمان سال ۱۹۹۴، بعد سیاسی نظام فدرال آلمان را به یک ساختمان بزرگ با سه طبقه جدا اما به هم پیوسته تشبیه کرده است. این ساختمان متشکل از حکومت‌های محلی در طبقه همکف قرار دارد و بیانگر شهرها، شهرستان‌ها و ناحیه‌هاست، سپس در طبقه اول شانزده دولت ایالتی که هریک دارای قانون اساسی و نهادهای سیاسی مختص به خود هستند و سرانجام در طبقه بالا دولت فدرال با سازمان‌های مرکزی قرار دارد. البته در حال حاضر این ساختمان را می‌توان توسعه داد و یک طبقه چهارم بر آن افزود که بیانگر بعد اروپایی آن است (Peter, 2005: 30). قانون اساسی فدرال آلمان تعیین کرده است که کدام صلاحیت‌ها

1. legal state (Rechtsstaat)  
2. co-operative federalism

و مسائل در حوزه اختیارات دولت فدرال و کدام مسائل و موضوعات در حوزه اختیار دولت‌های ایالتی باشد. از این نظر، نظام فدرالی آلمان شبیه سایر نظام‌های فدرالی جهان است. بخش دولتی در آلمان به‌طور عمده بر قوانین فدرال استوار است. شهروندان ولی، بنابر اصل استقلال در تصمیم‌گیری، تقریباً فقط با مقامات ایالتی یا ادارات محلی که تحت نظر مقامات ایالتی قرار دارند، سروکار دارند. دلیل این مسئله تلاش قانون اساسی برای درآمیختن مزیت‌های یک دولت یکپارچه با امتیازات دولت‌های محلی است. این مقاله درصدد یافتن پاسخ این پرسش است که ریشه‌های فدرالیسم در جمهوری فدرال آلمان چیست و صلاحیت‌ها و اختیارات حاکمیتی دولت آلمان چگونه بین لایه‌های مختلف حکومت تقسیم شده و روند تحول آن چگونه بوده است؟ مقاله بر مبنای این فرضیه به بررسی موضوع پرداخته که شکل‌گیری جمهوری فدرال آلمان در دوران بعد از جنگ جهانی دوم ریشه در سنت‌های تاریخی آلمان دارد و در پی ترکیب خودگردانی ایالت‌های آلمان با حکومت مشترک بوده که به تدریج به سمت برابری اختیارات دو سطح فدرال و لندرها حرکت کرده است. در این چارچوب ابتدا فدرالیسم به‌عنوان چارچوب نظری مقاله تبیین خواهد شد و سپس رویکرد قانون اساسی ۱۹۴۹ جمهوری فدرال آلمان به موضوع فدرالیسم بررسی خواهد شد. بعد از آن صلاحیت‌ها و اختیارات لایه‌های مختلف نظام فدرال آلمان خواهد شد.

### چارچوب نظری پژوهش

برای تبیین نحوه توزیع قدرت بین لایه‌های مختلف حکومت در یک حکومت چندلایه از رویکردهای نظری مختلف همچون فدرالیسم، حکمرانی چندسطحی، حکمرانی چندرذیفی، حکمرانی چندمرکزی و حکمرانی چندوجهی می‌توان استفاده کرد. با وجود این، نظریه مختار این پژوهش نظریه فدرالیسم است. واژه فدرال از واژه لاتین فئودوس<sup>۱</sup> به معنی میثاق گرفته شده است. یک نظم فدرال در واقع نوعی شراکت است که توسط یک میثاق ایجاد و تنظیم می‌شود و روابط داخلی آن بیانگر نوع خاصی از شراکت بین شرکاست. در این نوع شراکت هریک از شرکا در عین تلاش برای تقویت تأمین منافع خود سعی دارند تا وحدت بین آنها حفظ شود. اصول فدرال با ترکیب خود-حکومتی<sup>۲</sup> با حکومت مشترک<sup>۳</sup> مرتبط است.

در معنای عام فدرالیسم مستلزم ایجاد ارتباط بین افراد، گروه‌ها و حکومت‌ها در اتحادیه‌های ثابت اما محدود است؛ آن هم به شیوه‌ای که ضمن فراهم ساختن زمینه تعقیب قدرتمند اهداف مشترک موجودیت خاص هریک از شرکا نیز حفظ شود. فدرالیسم به‌عنوان یک اصل سیاسی به

1. federal  
2. foedus  
3. self-rule  
4. shared rule

توزیع قدرت توسط قانون اساسی ارتباط دارد. در این شیوه توزیع قدرت اشتراک عناصر تشکیل‌دهنده یک نظام فدرال در فرایندهای سیاستگذاری و اجرایی مشترک به‌نحوی هدایت می‌شود که موجودیت عناصر تشکیل‌دهنده آن نظام حفظ شود. نظام‌های فدرال این امر را از طریق توزیع قدرت توسط قانون اساسی بین نهادهای اصلی و فرعی حکومت انجام می‌دهند تا موجودیت و قدرت همه آنها را حفظ کنند (Elazar, 1991: 5-6).

موضوع فدرالیسم به‌ویژه از جنگ جهانی دوم مورد توجه جدی اندیشمندان قرار گرفته و تعاریف مختلفی از آن ارائه شده است. کنث ویرره (۱۹۴۶) در کتاب *حکومت فدرال* گفته است: «منظور من از اصل فدرال شیوه تقسیم قدرت به‌نحوی است که حکومت اصلی و حکومت‌های منطقه‌ای هر کدام درون یک فضا، هماهنگ و مستقل هستند». بعداً براساس تعریفی که ویرره از فدرالیسم مدرن ارائه کرد، اندیشمندان دیگر تعاریفی از این مفهوم ارائه دادند. ویلیام ریکر (۱۹۷۵) در تعریف فدرالیسم آن را نوعی سازمان سیاسی قلمداد کرده است که در آن فعالیت‌های حکومت بین حکومت‌های محلی و مرکزی به‌نحوی تقسیم می‌شود که هر کدام از این نوع حکومت‌ها دارای فعالیت‌هایی هستند که به تصمیم‌گیری نهایی منجر می‌شود. همچنین کلمن (۲۰۰۳) در تعریف فدرالیسم گفته است فدرالیسم نوعی ترتیبات نهادی است که در آن الف) قدرت عمومی بین حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی تقسیم می‌شود؛ ب) هر سطح از حکومت در برخی موضوعات تصمیم نهایی را می‌گیرد؛ ج) یک دادگاه عالی اختلافات مربوط به فدرالیسم را حل و فصل می‌کند. توماس هوکلین و آلین فناایز (۲۰۰۶) در تعریفی از نظام فدرال گفته‌اند در نظام حکومتی فدرال حاکمیت و قدرت بین دو یا چند لایه حکومتی که هر کدام از آنها از ارتباط مستقیم با مردم برخوردارند، تقسیم و تسهیم می‌شود (Law, 2013: 93-95). بنابراین می‌توان گفت فدرالیسم یک نظام حکومتی است که از طریق قانون اساسی نوعی تقسیم قدرت بین سطوح مختلف حکومت را ایجاد می‌کند.

در بسیاری از نظام‌های فدرال معمولاً دو سطح اصلی حکومتی وجود دارد: الف) سطح ملی، مرکزی یا فدرال، و ب) ایالتی، استانی یا منطقه‌ای. در برخی موارد ممکن است یک نظام فدرال با رسمیت شناختن قدرت حکومت محلی از طریق قانون اساسی یک ساختار سه لایه یا بیشتر توزیع قدرت را ایجاد کند. بنابراین فدرالیسم به جوامع مشخصی که با مرزهای سرزمینی خود تعریف می‌شوند، اجازه اعمال خودمختاری تضمین‌شده در زمینه موضوعات مشخصی را که برای آنها مهم است، می‌دهد؛ در عین حال که آنها بخشی از اتحادیه فدرال بزرگ‌ترند که از طریق آن قدرت و مسئولیت‌های مشترک در زمینه موضوعات مشترک آنها اعمال می‌شود. برای تحقق این امر، مؤلفه‌های نظام فدرال علاوه‌بر

1. Kenneth Wheare
2. Federal Government
3. William Riker
4. Thomas Hueglin
5. Alain Fenna

نهادهای قانونگذار، اجرایی (و در برخی موارد قضایی) در هر سطح از حکومت، قانون اساسی نسبتاً مستحکمی که توزیع قدرت بین سطوح مختلف حکومت را تنظیم می‌کند و مجمع عالی قضایی که مسئول رسیدگی به اختلافات بین آنهاست، است (Bulmer, 2017: 4).  
به عبارت دیگر برای تحقق فدرالیسم که تقسیم قدرت بین دو یا چند حکومت به منظور ترکیب کردن خود-حکومتی (ایالت‌ها و مناطق) با حکومت مشترک است، دست‌کم وجود موارد زیر ضروری است:

۱. بین شهروندان و هر دو سطح حکومت که دموکراتیک هستند و به حقوق احترام می‌گذارند (Melbourne Forum, 2018: 2).

طبق تعاریف مختلف ارائه شده از نظام فدرال، نظام حکومتی آلمان علاوه بر اینکه در عنوان آن واژه فدرال وجود دارد، از لحاظ محتوایی نیز نظام فدرال با ویژگی‌ها و کارکردهای خاص آن است، البته باید توجه شود که فدرالیسم آلمان نه اکنون و نه در گذشته مفهومی انتزاعی و دارای آیشخور خاص نبوده است. معنی فدرالیسم آلمانی به تدریج در طول قرن‌ها تحول پیدا کرده است. با وجود این، اگرچه این فرایند به هیچ وجه کامل نشده است، بی تردید تاریخ نقش مهمی در تعریف فدرالیسم در آلمان ایفا کرده است. در واقع از منظر بسیاری از آلمانی‌ها فدرالیسم از محورهای تجسم تاریخ این کشور از زاویه مثبت آن یعنی مقابله با خودکامگی بوده است (Umbach, 2002: 2).

### رویکرد قانون اساسی آلمان به فدرالیسم

سازمان فدرال و بافت بین‌دولتی عمودی آلمان اساساً مبتنی بر حکومت چندوظیفه‌ای با کارکردهای اختصاص یافته به لندرها (ایالت‌ها) و نیز در درون لندر به مقامات محلی است. از لحاظ تاریخی فرمول سازمانی حکومت چندلایه در آلمان اساساً به دولت‌های سرزمینی<sup>۱</sup> مطلق‌گرای اواخر سده‌های هفدهم و هجدهم بازمی‌گردد. با وجود این سابقه تاریخی، ایالت‌ها، لندرها و واحدهای حکومت محلی در دکترین و ترمینولوژی حقوقی مدرن به عنوان شرکت‌های محلی<sup>۲</sup> تلقی می‌شوند (Wollmann, 2008: 32). نظام حکومتی کنونی آلمان، جمهوری فدرال است که براساس قانون اساسی ۱۹۴۸ آلمان غربی موسوم به قانون پایه<sup>۳</sup> ایجاد شده است. این قانون اساسی چهار لایه حکومتی شامل ۱. حکومت فدرال،<sup>۴</sup> ۲. حکومت‌های ایالتی،<sup>۵</sup> ۳. حکومت‌های منطقه‌ای و<sup>۶</sup> ۴. حکومت‌های محلی<sup>۷</sup> را ترسیم کرده است (Edwards & Meer, 2000: 96).

1. "territorial states" (Territorialstaaten)
2. territorial corporations" (Gebietskörperschaften)
3. Basic Law (Grundgesetz)
4. the federal government (Bund)
5. the governments of the states (Länder)
6. the regional governments of the counties (Landkreisen)
7. the local governments of the municipalities (Gemeinden)

جمهوری فدرال آلمان پس از سقوط رایش سوم و پایان اشغال متفقین بعد از جنگ جهانی دوم در سال ۱۹۴۹ بنیان گذاشته شد. درحالی که در بخش اشغالی اتحاد جماهیر شوروی در شرق آلمان جمهوری دموکراتیک آلمان تأسیس شده بود، مناطق تحت اشغال آمریکا، بریتانیا و فرانسه با هم متحد شدند تا جمهوری دموکراتیک فدرال ایجاد شود. بنیانگذاری جمهوری فدرال در آلمان، یک سنت فدرال را که از قانون اساسی انقلابی ۱۸۴۹ آلمان نشأت گرفته بود و با تأسیس دولت ملی فدرال بیسمارک در سال ۱۸۷۱ به اجرا گذاشته شده بود، زنده کرد. لندرهاى آلمان که بعد از ۱۹۴۵ ایجاد شده بودند، از طریق تصویب یک قانون اساسی موسوم به قانون پایه یک دولت مرکزی ایجاد کردند. این قانون مصالحه‌ای بین ترجیحات نمایندگان آلمان در شورای پارلمانی برای یک دولت فدرال مرکزی و ترجیحات متفقین برای ایجاد یک فدراسیون غیرمتمرکز بوده است. (Kaiser & Vogel, 2017: 88). نمایندگان لندرهاى آلمان که قبل از شکل‌گیری دولت فدرال وجود داشتند، در سال ۱۹۴۸ برای تدوین قانون اساسی جدید در هرنشیم تشکیل جلسه دادند و شورای پارلمانی برای مذاکره با متفقین در خصوص متن نهایی در سال ۱۹۴۹ تشکیل دادند. قانون اساسی آلمان یا قانون پایه توسط پارلمان‌های لندرها (به‌غیر از باواریا) تصویب شد و نه از طریق همه‌پرسی عمومی. این امر نشان می‌دهد که جمهوری فدرال توسط لندرها ایجاد شده است. با وجود این در مقدمه این قانون اعلام شده که قانون پایه نتیجه عمل مردم آلمان است.

قانون پایه ۱۴۱ ماده و ۲۷ اصلاحیه دارد. از سال ۱۹۴۹ این قانون ۵۰ بار متمم خورده است. برخی از متمم‌های قانون اساسی آلمان دربردارنده تغییرات چندگانه مواد قدیمی یا اضافه کردن مواد جدید است که بر این اساس، تعداد تغییرات بر ۵۰ مورد بالغ شده است. دلیل این تغییرات زیاد نیز روش آسان اصلاح قانون اساسی آلمان است که با اکثریت دوسوم آرای بوندستاک (مجلس ملی) و بوندسرات (شورای ایالت‌ها) انجام می‌گیرد. حدود نیمی از مواد قانون اساسی آلمان به‌طور مستقیم و غیرمستقیم به فدرالیسم ارتباط دارد و بسیاری از اصلاحات این قانون مربوط به برخی جوانب این موضوع است. قانون اساسی آلمان در پاراگراف اول ماده ۲۰، جمهوری فدرال را به‌عنوان «دولت فدرال دموکراتیک و آگاه اجتماعی» تعریف کرده است. فدرالیسم اگرچه توسط قانون اساسی آلمان تعریف نشده است، توسط «اصل بقا» (پاراگراف سوم ماده ۷۹) که تغییرات در تقسیم فدراسیون به لندر یا تحت تأثیر قرار دادن مشارکت بنیادی آنها در فرایند قانونگذاری را ممنوع کرده، محافظت شده است (Gunlicks, 2003: 53-54).

ویژگی نظام فدرال در قانون اساسی آلمان یک تفکیک قدرت افقی بین قوای مقننه، مجریه و قضاییه و یک تفکیک قدرت عمودی بین دولت فدرال، دولت‌های ایالتی، و جوامع محلی و



شهرداری است. در این نظام عمودی در برخی ایالت‌ها سه لایحه فدرال، ایالتی و محلی وجود دارد که البته در برخی ایالت‌ها بین لایحه ایالتی و لایحه محلی لایحه دیگری به نام ناحیه وجود دارد که با احتساب آن لایحه‌های بعد از دولت فدرال در نظام سیاسی آلمان چهار لایحه می‌شود. همچنین در یک لایحه دیگر که فراملی است، دولت فدرال آلمان به‌عنوان عضو اتحادیه اروپا از جهات مختلف تابع سیاست‌های این اتحادیه است. اکنون که تا حدودی شاخصه‌ها و ساختار نظام فدرال آلمان مشخص شد، در قسمت‌های بعد صلاحیت‌ها و اختیارات هر یک از لایحه‌های چهارگانه این ساختار فدرال بررسی می‌شود. با توجه به اینکه سطح اتحادیه اروپا به‌عنوان لایحه فراملی دولت فدرال آلمان جدیدترین لایحه است، ابتدا این لایحه بررسی می‌شود.

### واگذاری اختیارات حاکمیتی به اتحادیه اروپا

جدیدترین لایحه تصمیم‌گیری در نظام سیاسی آلمان لایحه اتحادیه اروپاست. در سال ۱۹۵۷ آلمان غربی در کنار فرانسه، ایتالیا، هلند، بلژیک و لوکزامبورگ یکی از شش کشور امضاکننده پیمان رم که به تأسیس جامعه اقتصادی اروپا انجامید، بود. از آن زمان به بعد این کشور از محورهای اصلی توسعه روند همگرایی اروپا بوده است. بر این اساس ضمن اینکه در روند تدوین و تصویب مقررات سطح فراملی جامعه و بعداً اتحادیه اروپا تأثیرگذار بوده، در مرحله اجرا نیز در چارچوب قوانین اتحادیه ملزم به اجرای آنها بوده است. این امر موجب شده است که اکنون بخشی از تصمیم‌های مربوط به سیاست داخلی این کشور در سطح فراملی اتحادیه اروپا گرفته شود و بر همین اساس لایحه جدید به سطح حکومتی این کشور اضافه شود.

قانون اساسی جمهوری فدرال آلمان پس از به اجرا گذاشتن معاهده لیسبون که روند همگرایی اتحادیه اروپا را تعمیق بخشیده است در نسخه اصلاح‌شده‌ای که سال ۲۰۱۰ از آن منتشر شده به لایحه حکومتی فراملی در سطح اتحادیه اروپا توجه کرده است. در این چارچوب ماده ۲۳ این قانون به موضوع عضویت جمهوری فدرال آلمان در اتحادیه اروپا پرداخته و در بند ۱ این ماده تصریح کرده است که با توجه به ایجاد اروپای متحد، جمهوری فدرال آلمان باید در شکل‌گیری اتحادیه اروپایی که به اصول دموکراتیک، اجتماعی، فدرال، حاکمیت قانون، تابع بودن<sup>۱</sup> و اصول تضمین‌کننده سطحی از حقوق اساسی مشابه موارد مطرح‌شده در این قانون متعهد باشد، مشارکت کند. به این منظور فدراسیون ممکن است اختیارات حاکمیتی را با تصویب یک قانون و با رضایت بوندستاک به آن اتحادیه بدهد (Basic law, 2010). اگر در دوران قبل از تأسیس اتحادیه اروپا توزیع قدرت از سطح ملی به سطوح فرو ملی واگذار می‌شد،

1. principle of subsidiarity

اصل subsidiarity یک اصل در سازمان اجتماعی است که مقرر می‌دارد حل مسائل اجتماعی و سیاسی باید در سطح بلافاصله مرتبط با آن و به‌عبارتی سطح محلی که این مسائل سازگاری بیشتری با آن دارد، مورد توجه قرار گیرد.

بعد از تأسیس اتحادیه اروپا بخشی از اختیارات حاکمیتی دولت جمهوری فدرال آلمان به سطح فراملی یعنی اتحادیه اروپا واگذار شده است. در این چارچوب برخی تصمیم‌گیری‌های مربوط به اداره آلمان در سطح اتحادیه اروپا انجام می‌گیرد و دولت آلمان ملزم به رعایت آنهاست. در حال حاضر در اتحادیه اروپا سه سطح از صلاحیت‌ها و اختیارات وجود دارد؛ سطح اول مربوط به صلاحیت انحصاری اتحادیه اروپاست که کشورهای عضو از جمله آلمان باید در آن تابع تصمیم‌ها و سیاست‌های اتخاذ شده در بروکسل باشند. سطح دوم سطح صلاحیت‌های مشترک بین اتحادیه اروپا و کشورهای عضو است. در این حوزه‌ها سیاست‌ها در دو سطح ملی و اروپایی اتخاذ می‌شود که سیاست‌های سطح اروپایی معمولاً با هدف تکمیل سیاست‌های موجود یا در حال تدوین در سطح ملی است. نمونه‌های این موارد را می‌توان در مقررات بازار کار، هزینه‌های منطقه‌ای و مهاجرت و پناهندگی ذکر کرد. سومین سطح صلاحیت‌ها را می‌توان به‌عنوان صلاحیت‌های هماهنگ‌شده تلقی کرد که عبارت‌اند از: سیاست‌هایی که اقدامات مربوط به آن اساساً در سطح ملی کشورهای عضو باقی مانده است، اما به دلیل تأثیرات انکارناپذیری که چنین سیاست‌هایی می‌تواند بر دیگر کشورهای عضو اتحادیه داشته باشد، کشورهای عضو پذیرفته‌اند که سیاست‌های داخلی خود را به‌طور دسته‌جمعی در سطح اروپایی هماهنگ کنند (Hix, 2008: 581). به‌طوری‌که مشخص می‌شود آلمان همچون سایر کشورهای عضو اتحادیه اروپا بخشی از اختیارات حاکمیتی خود در زمینه سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری را به سطح فراملی و نهادهای اتحادیه داده است و باید از تصمیم‌های اتخاذ شده توسط نهادهای این اتحادیه تبعیت کند. این امر به‌ویژه در مورد آن دسته از صلاحیت‌هایی که انحصاری اتحادیه اروپاست، ضرورت تام دارد.

### اعطای صلاحیت‌های قانونگذاری به سطح فدرال

قانون اساسی آلمان در چارچوب تقسیم کارکردی قدرت، قانونگذاری را اغلب در سطح فدرال قرار داده است. در فصل هفتم قانون اساسی فدرال با عنوان «قانونگذاری فدرال و رویه‌های قانونگذاری» این موضوع مشخص شده است. طبق قانون اساسی فدرال انواع صلاحیت قانونگذاری به سه نوع صلاحیت انحصاری قانونگذاری فدرال، صلاحیت قانونگذاری موازی سطح فدرال و لندرها و قانونگذاری انحصاری لندرها تقسیم شده است. در پاراگراف اول ماده ۷۳ قانون اساسی آلمان حوزه‌هایی که صلاحیت قانونگذاری در آن به‌طور انحصاری در اختیار سطح فدرال است، احصا شده است. در این پاراگراف در ۱۷ بند حوزه‌های صلاحیت انحصاری قانونگذاری سطح فدرال مشخص شده است. حوزه‌های سیاست خارجی، دفاع، تابعیت، پول، راه‌آهن، خدمات پستی و ... از جمله حوزه‌های انحصاری سطح فدرال ذکر شده است. همچنین در ماده ۷۴ موضوعاتی که قانونگذاری در زمینه‌هایی که به‌طور موازی در دو سطح فدرال و لندرها انجام می‌گیرد، در ۳۶ بند احصا شده است. این موضوعات شامل مواردی مانند قوانین مدنی، قوانین کیفری، سازمان

دادگستری و رویه‌های قضایی، ثبت موالید، مرگ و ازدواج، قوانین انجمن‌ها، اقامتگاه، رفاه عمومی و ... است. البته در ماده ۷۲ قانون اساسی آلمان با عنوان «قدرت قانونگذاری موازی» برای اینکه لندرها بتوانند در این زمینه‌ها قانونگذاری کنند، شرایطی تعیین شده است. برای نمونه در بند ۱ این ماده تصریح شده است در موضوعاتی که در حیطه قانونگذاری موازی قرار می‌گیرند، لندرها زمانی و به میزانی از قدرت قانونگذاری برخوردارند که فدراسیون قدرت قانونگذاری خود را با تصویب یک قانون اعمال نکند (Basic Law, 2010).

قانون اساسی سال ۱۹۴۹ آلمان فدرال در تنظیم روابط بین نهادها و سازمان‌های دولت فدرال قدرت‌های جامع قانونگذاری و سیاستگذاری را به سطح فدرال داده، اما در عین حال قانون اساسی به دولت فدرال اجازه اجرای وظایف خود را نداده است. بنابراین در سطوح منطقه‌ای و محلی هیچ‌گونه اداره اجرایی فدرال وجود ندارد. در مقابل ۱۶ لندر (قبل از سال ۱۹۹۰ تنها ۱۱ لندر آلمان غربی) با میانگین جمعیت هر کدام ۵ میلیون نفر مسئول اجرای سیاست‌ها و قوانین مصوب فدرال علاوه بر اجرای قوانین و مصوبات خود هستند. البته لندرها بخشی از این وظایف را از طریق سازمان‌های محلی خود انجام می‌دهند، زیرا آنها ترجیح می‌دهند که این امور را (غیر از آموزش و پلیس) به حکومت‌های محلی واگذار کنند (Wollmann, 2008: 32). اگرچه صلاحیت قانونگذاری در جمهوری فدرال اغلب در سطح فدرال قرار گرفته است و سطح لندرها عمدتاً معطوف به حوزه اجرای قوانین مصوب سطح فدرال‌هاست، قانون اساسی فدرال راه‌هایی برای مشارکت لندرها در قانونگذاری سطح فدرال در نظر گرفته است. مشارکت لندرها در قانونگذاری سطح فدرال غیرمستقیم است. ماده ۵۰ قانون اساسی آلمان تصریح کرده است که لندرها باید از طریق مجلس بوند سرات (شورای فدرال) در قانونگذاری و امور اجرایی سطح فدراسیون و موضوعات مرتبط با اتحادیه اروپا مشارکت کنند. این تعبیر نشان می‌دهد که لندرها به‌طور مستقیم نمی‌توانند در قانونگذاری و اداره امور اجرایی فدرال مشارکت کنند، اما به‌عنوان یک قاعده مشارکت آنها از طریق بوندسرات انجام می‌گیرد. قانون اساسی آلمان برای این مشارکت بوند سرات دو نوع لایحه در نظر گرفته است؛ اول لوایحی که تبدیل شدن آنها به قانون علاوه بر تصویب در بوندستاگ نیازمند موافقت بوندسرات است و دوم لوایحی که تنها در بوندستاگ تصویب می‌شود و بوندسرات می‌تواند به آنها اعتراض کند (Niedobitek, 2018: 205).

### قدرت و اختیارات قانونگذاری و اجرایی در سطح لندرها

در نظام فدرال آلمان در لایه دوم داخلی حکومت ۱۶ لندر (جدول ۱) وجود دارد که هر یک از آنها دارای قانون اساسی و ساختار سیاسی داخلی تا حد زیادی مستقل‌اند.

جدول ۱. وضعیت لندرهاى آلمان

ردیف	نام لندر	مساحت	جمعیت	مرکز
۱	بادن- وورتمبرگ	۳۵۰۷۵۲	۱۰۰۷۵۵۰۰۰	اشوتگارت
۲	باواریا	۷۰۰۵۵۲	۱۲۰۵۴۲۰۰۰	مونخ
۳	براندنبورگ	۲۹۰۴۷۹	۲۰۵۰۰۰۰۰	پوتسدام
۴	برلین	۸۹۲	۳۰۴۶۹۰۰۰	برلین
۵	برمن	۴۱۹	۶۶۱۰۰۰۰	برمن
۶	تورینگن	۱۶۰۱۷۲	۲۰۲۳۱۰۰۰	ارفورت
۷	راینلاند-فالتز	۱۹۰۸۵۳	۴۰۰۵۲۰۸۰۳	ماینز
۸	زارلاند	۲۰۵۶۹	۱۰۰۱۸۰۰۰	زاربروکن
۹	زاکسن	۱۸۰۴۱۶	۴۰۱۴۳۰۰۰	درسدن
۱۰	زاکسن-آنهالت	۲۰۰۴۴۶	۲۰۳۳۱۰۰۰	ماگدبورگ
۱۱	شلسویگ-هولشتاین	۱۵۰۷۹۹	۲۰۸۳۳۰۰۰	کیل
۱۲	مکلنبورگ-فورپومرن	۲۳۰۱۸۰	۱۰۶۳۹۰۰۰	شورین
۱۳	نوردراین-وستفالن	۳۴۰۰۸۵	۱۷۰۸۳۷۰۰۰	دوسلدورف
۱۴	نیدرزاکسن	۴۷۰۶۰۹	۷۰۹۱۴۰۰۰	هانوفر
۱۵	هامبورگ	۷۵۵	۱۰۷۸۸۰۰۰	هامبورگ
۱۶	هسن	۲۱۰۱۱۵	۶۰۰۶۶۰۰۰	ویسبادن

Source: (Lovgren, 2012)

روابط بین حکومت فدرال و لندرها از طریق قانون اساسی فدرال مشخص شده است. لندرها در غیر از مواردی که قانون اساسی فدرال صلاحیت و قدرت قانونگذاری را به صورت انحصاری در اختیار دولت فدرال قرار داده باشد، از قدرت و صلاحیت قانونگذاری برخوردارند.

ماده ۷۰ قانون اساسی فدرال آلمان با عنوان «تقسیم قدرت بین فدراسیون و لندر» در بند ۱ تصریح کرده که لندرها در مواردی که قانون پایه قدرت قانونگذاری به فدراسیون نداده است، حق قانونگذاری دارند. همچنین در بند ۲ این ماده آمده است که تقسیم قدرت بین فدراسیون و لندرها باید تابع مفاد قانون در خصوص قدرت قانونگذاری انحصاری و موازی باشد. در ماده ۷۱ با عنوان «قدرت انحصاری قانونگذاری فدراسیون» تصریح شده در موضوعاتی که در انحصار قدرت قانونگذاری فدراسیون است، لندرها تنها زمانی و به میزانی قدرت قانونگذاری دارند که انجام آن توسط یک قانون فدرال به صراحت اجازه داده شده باشد (Basic Law, 2010)، البته در این خصوص قانون اساسی فدرال شرط حداقل دموکراسی به معنی اینکه هر لندر باید اصول جمهوری دموکراتیک و دولت اجتماعی مبتنی بر حاکمیت قانون را به رسمیت بشناسد، تعیین کرده است. همچنین همه لندرها از جایگاه قانونی برابر و جایگاه یکسان قانون اساسی بهره‌مندند که سطح گسترده‌ای از استقلال در برابر دولت فدرال را به آنها می‌دهد. در بسیاری از لندرها برای قانونگذاری حکومت پارلمانی شبیه حکومت پارلمانی فدرال با درجات و اشکال

متفاوت وجود دارد. برای نمونه در لندرها نظام قانونگذاری یک‌مجلسی (لند تاگ) وجود دارد. البته اداره سه لندر برلین، هامبورگ و برمن که شکل دولت‌شهر دارند متفاوت است، چراکه آنها از یک وضعیت دوگانه یعنی هم به‌عنوان لندر و هم به‌عنوان شهر برخوردارند. تخصیص قدرت و وظایف لندرها از سوی قانون اساسی فدرال انجام گرفته است. این قانون تصریح دارد که لندرها مسئول همه اقدامات و وظایف عمومی که به‌صراحت به دولت فدرال اختصاص نیافته است، هستند. این به معنای آن است که دولت فدرال مسئول همان وظایفی است که برای او در قانون اساسی فدرال احصا شده است (Lovgren, 2012: 7).

قانون اساسی فدرال آلمان طبق اصل تابعی بودن همه عرصه‌های زندگی عمومی در آلمان را تحت تأثیر قرار نمی‌دهد. این قانون صرفاً اصول اساسی و چارچوب سازمانی کلی برای زندگی عمومی آلمان را تدوین کرده است. در این چارچوب کلی، عرصه‌های خاص زندگی عمومی به‌صورت جزئی در قوانین اساسی هر یک از شانزده لندر مشخص شده است. لندرها با توجه به ویژگی‌شان به‌عنوان دولت‌های نیمه‌حاکمیت، آزادانه تصمیم به قبول قانون اساسی فدرال گرفته‌اند. در عین حال با توجه به حق فرعی بودن آنها همه صلاحیت‌های خود را به قدرت فدرال مرکزی واگذار نکرده‌اند. برای نمونه نظام‌های پلیسی، آموزشی و جمع‌آوری مالیات برخی از حوزه‌هایی است که صلاحیت دولت‌های لندرها در آن اعمال می‌شود، درحالی‌که آنها به محدودیت‌های تعیین‌شده از سوی قانون اساسی فدرال احترام می‌گذارند (Muresan, 2014: 172). لندرها که مسئول اجرای سیاست‌ها و قوانین مصوب فدرال علاوه‌بر اجرای قوانین و مصوبات خود هستند، بخشی از این وظایف را از طریق سازمان‌های محلی خود انجام می‌دهند، زیرا آنها ترجیح می‌دهند که این امور را (به‌غیر از آموزش و پلیس) به حکومت‌های محلی واگذار کنند (Wollmann, 2008: 32). مسئولیت‌های کارکردی در همه ایالت‌های آلمان مشابه است، ایالت‌ها مسئول مستقیم آموزش و پرورش، فرهنگ، قوانین محلی و امنیت و نظم عمومی‌اند. در سایر حوزه‌ها همچون آموزش بزرگسالان، توسعه اقتصادی منطقه‌ای، کشاورزی و حفظ سواحل، ایالت‌ها با دولت فدرال (و برخی مواقع با اتحادیه اروپا) به‌طور مشترک عمل می‌کنند (Cook & Ultimate, 2005: 122). همچنین ایالت‌ها با نواحی، شهرستان‌ها و شهر در خصوص ارائه خدمات اجباری و احتیاطی مسئولیت‌های مشترک دارند.

### اختیارات گسترده اجرایی حکومت‌های محلی

حکومت‌های محلی آلمان را می‌توان در سطح پایین‌تر از دولت‌های ایالتی و شامل حکومت‌های ناحیه‌ای، شهرستان‌ها و شهرها مشاهده کرد. حکومت محلی در آلمان در مقایسه با سایر جوامع از جایگاه محکم قانون اساسی برخوردار است. طبق ماده ۲۸ قانون اساسی فدرال آلمان، شهرها از خودمختاری محلی بهره‌مندند و دولت فدرال و دولت‌های ایالتی مجاز به دخالت در حوزه

کاری آنها نیستند. در این ماده تأکید شده است نظم مبتنی بر قانون اساسی هر لندر باید منطبق با اصول حکومت جمهوری دموکراتیک اجتماعی براساس قانون در حدود مفاد این قانون اساسی باشد. در هریک از نواحی لندرها و حوزه‌ها مردم باید توسط هیأتی که از طریق انتخاب عمومی مستقیم آزاد و برابر و محرمانه منتخب شده‌اند، دارای نمایندگی باشند، به طوری که از اصل ۲۸ قانون اساسی آلمان برمی‌آید، حکومت محلی این کشور در مقایسه با بسیاری از کشورهای جهان از جایگاه محکم قانون اساسی برخوردار است. مقامات محلی در واقع مسئولیت اجرای ۷۵ درصد قوانین و مقررات مصوب سطح فدرال و سطح ایالتی را بر عهده دارند (Reichard, 2003: 346).

قانون اساسی فدرال اگرچه به موضوع حکومت‌های محلی ورود کرده است، واقعیت این است که در آلمان مباحث مربوط به حکومت محلی جزو صلاحیت‌های حکومت لندرهاست. بنابراین، ترتیبات نهادی، تخصیص صلاحیت‌ها و نظام مالی مقامات محلی در چارچوب مسئولیت لندر قرار دارد که می‌تواند با استقلال زیادی به تنظیم آنها بپردازد. این مسئله موجب شده است تا برای حکومت‌های محلی در آلمان تضمین‌های زیادی در قانون اساسی لندرها وجود داشته باشد. این قوانین اساسی مفاد و تضمین‌های کاملاً مشابهی همچون قانون اساسی فدرال برای حکومت‌های محلی دارند. علاوه بر این، مقررات و قوانین جزئی درباره اداره امور هر لندر توسط قانونگذاران سطح لندرها انجام می‌گیرد که این امر نیز به خودمختاری بالای حکومت‌های محلی در آلمان منجر می‌شود. از سوی دیگر، استقلال لندرها در زمینه تنظیم و تصویب قوانین و مقررات مربوط به امور حکومت‌های محلی موجب تفاوت‌های نهادی چشمگیری بین نظام‌های حکومت محلی موجود در قلمرو هریک از آنها شده است. همان‌طور که اشاره شد، تنها محدودیت مقررات سطح لندر در خصوص حکومت‌های محلی این است که نظام قانون اساسی لندر مبتنی بر اصول جمهوری، دموکراتیک بودن، اجتماعی بودن و حاکمیت قانون است (Lovgren, 2012: 9).

ساختار اساسی حکومت محلی آلمان در دوران پس از جنگ‌های ناپلئونی تنظیم شده است. در این دوران فون اشتاین نخست‌وزیر پروس قدرت بیشتری به نهادهای حکومت محلی داد که تا حد زیادی خودمختار شدند. در این دوران مهم‌ترین رکن اجرایی محلی شوراهای محلی بود که توسط صاحبان دارایی و حقوق‌بگیران حرفه‌ای انتخاب می‌شدند. این شوراها اختیار تصمیم‌گیری درباره همه موضوعات مرتبط با امور عمومی شهرها را داشتند. این شوراها هیأت اجرایی را انتخاب می‌کردند. این هیأت نیز امور محلی را اداره می‌کردند و اجرای برخی وظایف حکومت ملی را نیز بر عهده می‌گرفتند. مدل فون اشتاین در نهایت در تمامی ایالت‌های آلمان حاکم شد. هدف اشتاین از نوسازی ساختارهای منسوخ محلی مشارکت بیشتر شهروندان در اداره امور جامعه بود (Edwards & Meer, 2000: 2).

در حکومت محلی آلمان شهرستان‌ها و شهرها از جایگاه سیاسی و کارکردی مهمی برخوردارند. دلایل این امر هم این است که اولاً اصل صلاحیت عمومی که به عصر منشور شهرداری پروس در سده نوزدهم بازمی‌گردد، در قانون اساسی فدرال ۱۹۴۹ جریان یافته و بر این اساس شهرها (و تا حدود کمتری شهرستان‌ها) در ساختار قانون اساسی در چارچوب قانون با مسئولیت خود از حق سروکار داشتن با تمامی موضوعات مرتبط با جامعه برخوردارند. این وضعیت عرصه گسترده‌ای را برای خود-حکومتی محلی که از نظر قانون اساسی نیز تضمین شده است، فراهم می‌کند؛ ثانیاً در راستای سنت قانونی و شهری آلمان که باز هم به اوایل سده نوزدهم بازمی‌گردد، شهرها می‌توانند در زمینه وظایف عمومی که از سوی دولت به آنها واگذار شده است، قانونگذاری کنند. این کارکرد دوگانه ترکیب خود-حکومتی با وظایف محوله، کارکردها و وظایف آنها را افزایش می‌دهد؛ ثالثاً، طبق قانون اساسی ۱۹۴۹ دولت فدرال مجاز به ایجاد ادارات اجرایی منطقه‌ای و محلی برای اجرای سیاست‌ها و مقررات خود نیست. بر این اساس ۷۰ تا ۸۰ درصد مقررات (فدرال و ایالتی و مقررات اتحادیه اروپا) توسط مقامات محلی اجرا می‌شود. همچنین توزیع کارکردها در ساختار بین‌حکومتی را می‌توان در تعداد کارمندان مربوطه مشاهده کرد. براساس آمارهای سال ۲۰۰۲، تنها ۶/۵ درصد از کل کارکنان بخش عمومی در استخدام سطح فدرال بوده‌اند و حدود ۵۰ درصد در سطح لندرها (اغلب معلمان و نیروهای پلیس) و حدود ۴۰ درصد کارمندان حکومت محلی بوده‌اند (Wollmann, 2004: 650-651).

به‌طور کلی در نظام حکومت محلی آلمان نواحی، شهرستان‌ها و شهرها از قدرت کامل خودگردانی برخوردارند و اختیار تصویب مقررات مربوطه را دارند. همچنین انعطاف چشمگیری در تخصیص مسئولیت‌های کارکردی و مالی که معمولاً بین لایه‌های مختلف حکومت تقسیم می‌شود، وجود دارد. وظایف حکومت محلی طبق این اصل که برخی خدمات قابل ارائه از سوی شهرها نیست و باید در سطح بالاتر ارائه شود، از یک سو بین نواحی و از سوی دیگر بین شهرستان‌ها و شهرها تقسیم شده است. برای نمونه اگر احداث و نگهداری تسهیلات دفع و بازیافت زباله در توان یک شهر تنها نباشد، شهرستان این وظیفه را برای همه شهرهای تابع خود انجام می‌دهد.

فعالیت‌های شهرها در چارچوب حکومت محلی در آلمان را می‌توان به دو دسته الف) وظایف اجباری که از سوی مراجع بالاتر ارجاع داده می‌شود و ب) فعالیت‌ها و وظایف اختیاری که توسط شهرهای مربوطه انجام می‌گیرد، تقسیم کرد. وظایف دسته اول وظایف دولتی است که از سوی دولت فدرال یا دولت‌های ایالتی طبق قانون به شهرها تکلیف می‌شود. این وظایف بخش مهمی از فعالیت‌های محلی را شامل می‌شود. دولت فدرال یا دولت‌های ایالتی برای انجام این وظایف نظارت قانونی و کارشناسی دارند و دستورالعمل‌ها و راهنماهای ویژه طبق شرایط خاص برای آنها تدوین می‌کنند.

وظایف اختیاری شهرداری‌ها شامل مواردی همچون پر کردن اوقات فراغت، انجام اقدامات

مربوط به حوزه‌های سرگرمی و فرهنگی همچون ایجاد مراکز ورزشی، استخرهای شنا، پیاده‌روسازی، شبکه‌های حمل‌ونقل محلی ترامواها و اتوبوس‌هاست. علاوه‌بر این شهرداری‌ها مسئول نهادهای فرهنگی زیادی همچون اپراها، آرشیوهای شهری، سینماها، موزه‌ها، کتابخانه‌ها و بازسازی ساختمان‌های تاریخی‌اند (Cook & Ultimate, 2005: 122-124). رویکرد قانون اساسی فدرال آلمان و قوانین اساسی لندرها و نیز واقعیت‌های موجود اداره امور در آلمان نشان می‌دهد که حوزه حکومت محلی اعم از اینکه دارای دو لایه شهرستان و شهر یا سه لایه نواحی، شهرستان‌ها و شهرها باشد، حوزه اجرایی است که بخش عمده‌ای از اجرای مصوبات حکومت فدرال و حکومت‌های لندرها را بر عهده دارد.

### تحول فدرالیسم آلمان از فدرالیسم سنتی به فدرالیسم بسیط

به طوری که گفته شد اگرچه فدرالیسم آلمان ریشه در سنت‌های سده نوزدهم دارد، نظام سیاسی جمهوری فدرال آلمان محصول قانون پایه است که در سال ۱۹۴۹ در شرایط بعد از جنگ جهانی دوم تصویب شد. از زمان آغاز به کار نظام فدرال آلمان در سال ۱۹۴۹ به مرور در پرتو تحولات عرصه عینی ضرورت تحول در نوع فدرالیسم تعبیه شده در قانون پایه را ضروری کرده است.

از دهه ۱۹۹۰ به بعد چالش‌های مختلفی که فرا روی نظام فدرال آلمان قرار گرفت، موجب شد تا روند تحول فدرالیسم در آلمان به سمت نوعی فدرالیسم که از آن به عنوان فدرالیسم همکارانه یاد می‌شود، سرعت یابد. عمده‌ترین چالش‌هایی که در تحول فدرالیسم آلمان در سه دهه اخیر به سمت فدرالیسم همکارانه تأثیرگذار بوده‌اند عبارت‌اند از: پیامدهای وحدت آلمان شرقی و غربی، چالش‌های ناشی از تعمیق همگرایی اروپا، تحول در ایستارهای شهروندان در زمینه حس تعلق به سطوح محلی، لندر و فدرال که موجب شده تا طرح‌های مختلفی برای اصلاح نظام فدرال آلمان ارائه شود و از طریق انجام اصلاحات در قانون پایه این تحول را عملی کنند. با وحدت آلمان در سال ۱۹۹۰ تعداد لندرها به ۱۶ لندر افزایش یافت. این وضعیت عدم تقارن‌های اقتصادی و مالی را بین لندرها افزایش داد و موجب شد لندرها ضعیف‌تر به دولت فدرال وابسته شوند که در نتیجه آن وزن دولت فدرال تقویت شد و تأثیر عمده‌ای بر توازن کلی نظام فدرال برجا گذاشت. به علاوه نظام برابرسازی‌های افقی نیز تحت تأثیر این شرایط رو به تزاید گذاشت. همچنین تفاوت‌های نظام حزبی در لندرها بخش شرقی با لندرها بخش غربی به شکل‌گیری دولت ائتلافی در چارچوب ائتلاف بزرگ انجامید و تأثیر زیادی بر تحولات سیاست آلمان برجا گذاشت.

تعمیق روند همگرایی اروپا نیز چالش‌های جدی فراروی وضعیت حقوقی لندرها و نیز ساختار فدرال جمهوری فدرال آلمان قرار داد. اولین چالش در این خصوص ناشی از این واقعیت



بود که اتحادیه اروپا قلمرو عملکرد خود را به‌نحو چشمگیری گسترش داد، به‌طوری‌که فعالیت‌های این اتحادیه به عرصه‌هایی که در ساختار فدرال آلمان صلاحیت‌های آن به‌طور انحصاری برای سطح لندرها حفظ شده بود، گسترش یافت. دومین چالش از این نظر ناشی از شرایط تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپا بود. در شورای وزیران اتحادیه اروپا به‌عنوان قدرتمندترین نهاد تصمیم‌ساز فقط حکومت فدرال آلمان حضور داشت. این به معنای مشارکت دولت فدرال در عرصه‌های تصمیم‌گیری که در صلاحیت انحصاری لندرها بود، محسوب می‌شد. چالش سوم در این زمینه از اجرای مقررات اتحادیه اروپا در آلمان ناشی می‌شود. از آنجا که مسئولیت اجرایی در نظام فدرال آلمان اغلب در حیطه وظایف لندرهاست، در این چارچوب آنها خود را تحت درجه شدید از کنترل دولت فدرال می‌دیدند (Tyler, 2017: 9-10).

رویکرد قانون اساسی آلمان که براساس اصل تابع بودن شکل گرفته بود، بعداً در فرایند اصلاحات دچار تغییر شد. البته این اصلاحات تا اواخر دهه ۱۹۶۰ تغییرات چندانی در پی نداشته است. از این زمان به بعد عوامل دیگر همچون ایجاد جامعه توده‌ای<sup>۱</sup> و رشد دولت رفاه<sup>۲</sup> موجب کاهش حمایت اجتماعی از اصل تابعی بودن و ترجیح عمومی برابری بر تنوع شد. قبل از اصلاحات مربوط به مفاد فدرالیسم در قانون اساسی آلمان روحیه فدرال در جامعه ناپدید شده بود. مهم‌ترین اصلاحات فدرالیسم در سال‌های ۲۰۰۶، ۲۰۰۹ و ۲۰۱۷ است که مهم‌ترین اصلاحات قانون اساسی آلمان تاکنون تلقی می‌شود. این اصلاحات موجب گنجاندن فدرالیسم بسیط<sup>۳</sup> در قانون اساسی آلمان شده است (Sturm, 2018: 18). در آلمان دولت فدرال یک ساختار اجرایی مؤثر غیر از ساختار اجرایی موجود در لندرها و حکومت‌های محلی ندارد. این امر موجب شده است تا برخی روابط بین‌حکومتی را که در قانون اساسی فدرال آلمان تعبیه شده است، به‌عنوان یک فرایند تحول از فدرالیسم سنتی به سیاستگذاری مشترک که در آن

1. Mass society
2. welfare state
3. Unitary federalism

وبسایت <https://study.com> در بیان اینکه فدرالیسم بسیط چیست گفته است براساس تحقیقات انجام‌گرفته درباره موضوع فدرالیسم یونیتی‌تری چنین مفهومی وجود ندارد. اما اغلب استفاده از این دو واژه هنگام بحث درباره فدرالیسم که در طرف مقابل آن دولت یونیتی‌تری قرار دارد، مطرح می‌شود و از این طریق اصطلاح فدرالیسم بسیط شکل گرفته است و آن زمانی است که فدرالیسم دو سطح از حکومت‌های برابر دارد.

همچنین رونالد استورم (Roland Sturm) استاد علوم سیاسی در دانشگاه Friedrich-Alexander-University Erlangen-Nuremberg در مقاله‌ای با عنوان «فدرالیسم بسیط آلمان روح اصلی قانون اساسی آن را نادیده گرفته است» «Unitary Federalism-Germany Ignores the Original Spirit of its Constitution» گفته است نوع فدرالیسمی که در آلمان می‌بینیم، بسیط است. این نوع فدرالیسم از فدرالیسم همکارانه در سال‌های بعد از جنگ جهانی برای مرتبط کردن سیاستگذاری سطح فدرال با سطوح لندرها در اواخر دهه ۱۹۶۰ توسعه یافته و در اصلاحات سال‌های ۲۰۰۹ و ۲۰۱۷ فدرالیسم آلمان، حتی بسیط‌تر شده است.

بازیگران سطوح مختلف حکومت در زمان تدوین سیاست‌های کشور منافع خود را فعالانه دنبال می‌کنند، تلقی کنند. مرکز اصلی تصمیم‌گیری نیز بوندسرات است که حکومت‌های ایالتی در آن نمایندگی مستقیم دارند. همچنین سیاست توزیع و برابری، تدریجی، حکومت لندرها را به سمت فرایند سیاستگذاری مرکزی سوق داده است (Pagano & Leonardi, 2007: 266).

این تحول در واقع ایجاد نوعی سازش بین تمایل لندرها بزرگ‌تر به فدرالیسم رقابتی با رویکرد فدرالیسم مشارکتی مورد علاقه لندرها کوچک‌تر است. تیبه پیترسن (و همکارانش) در تحلیلی بر نتایج نظرسنجی انجام‌گرفته توسط بنیاد برتلسمان اشتیفتن آدر خصوص اندازه‌گیری احساس عمومی شهروندان آلمان در زمینه موضوع فدرالیسم، نشان دادند که مردم قبل از هر چیز به پاسخ‌های استاندارد شده ملی عمل‌گرایانه به مشکلات سیاسی علاقه‌مندند. به علاوه نتایج این نظرسنجی تأیید کرده که درخواست شدید برای مشارکت نزدیک حکومت فدرال آلمان و لندرها وجود دارد. همچنین یافته‌های این پژوهش حاکی از آن است که تجربه‌های اخیر در عرصه‌های متنوع سیاستگذاری نشان داده که همکاری و هماهنگی بین سطوح مختلف نظام فدرال آلمان از جمله تقویت بعد افقی به‌عنوان سازوکاری کلیدی حکمرانی در این کشور تلقی شده است. این امر موجب شده است که مباحث مرتبط با اصلاحات قانون پایه آلمان در خصوص اصلاح فدرالیسم آلمان از مفهوم سنتی «فدرالیسم رقابتی» که از سابقه تاریخی و نهادی برخوردار است، به سمت بهینه‌سازی افزایش پذیرش دموکراتیک اشکال همکاریانه هماهنگی دگرگون شود (Petersen et al., 2008: 5). در تحولات ناشی از اصلاحات اخیر، مفاد فدرالیسم در قانون اساسی آلمان از فدرالیسم همکاریانه نیز فراتر رفته و به سمت فدرالیسم بسیط و اجرایی سوق یافته است.

Commented [V1]: چه سالی

## نتیجه‌گیری

بررسی ریشه‌ها، ساختارها و کارکردهای فدرالیسم تعبیه‌شده در قانون اساسی جمهوری فدرال آلمان بعد از جنگ جهانی دوم نشان می‌دهد که اولاً ریشه‌های این فدرالیسم از تاریخ آلمان به‌ویژه تحولات سده هجدهم و نیمه اول سده بیستم نشأت گرفته است، ثانیاً شکست آلمان در جنگ جهانی دوم و اشغال این کشور توسط متفقین و تأثیر آنها در تعیین نوع نظام حکومتی بعد از جنگ آلمان غربی تلاش شده است که یک نظام فدرال در چارچوب فدرالیسم سنتی ایجاد شود. با وجود این مصالحه‌ای که در زمان تدوین قانون اساسی آلمان بین گونه‌های فدرالیسم طرح پیشنهادی ۱۶ لندری که از سال ۱۹۴۵ ایجاد شده بود و نیز فدرالیسم موردنظر

1. Thieß Petersen
2. Bertelsmann Stiftung
3. Competitive federalism

طرح پیشنهادی سه کشور آمریکا، بریتانیا و فرانسه که آلمان غربی را در اشغال داشتند، فدرالیسم گنجانده شده در قانون اساسی فدرال آلمان را به سمت نوعی فدرالیسم که از آن به عنوان فدرالیسم کارکردی یا اجرایی یاد می‌شود، سوق داده است. فدرالیسم ناشی از این قانون مصالحه‌ای بین ترجیحات نمایندگان لندرها آلمان در شورای پارلمانی برای یک دولت فدرال مرکزی و ترجیحات متفقین برای ایجاد یک فدراسیون غیرمتمرکز است. بر همین اساس قانون اساسی آلمان صلاحیت‌های قانونگذاری را اغلب به سطح فدرال داده و صلاحیت‌های اجرایی را به سطح لندرها و نیز سطح حکومت‌های محلی واگذار کرده است. به علاوه اصلاحات بعدی قانون اساسی آلمان به ویژه اصلاحاتی که در دو دهه اخیر در این قانون انجام گرفته، جداسازی بین امور قانونگذاری و اجرایی در دو سطح فدرال و لندرها را تشدید کرده است. بر این اساس ملاحظه می‌شود که فدرالیسم تعبیه شده در قانون اساسی جمهوری فدرال آلمان در سال ۱۹۴۹ که بر مبنای سنت‌های فدرالیسم قرن نوزدهم آلمان و طبق الگوی سنتی فدرالیسم شکل گرفته است، به مرور و در پرتو تحولات بعدی همچون توسعه‌گرایی، وحدت آلمان و تقویت روند همگرایی اروپا و تأسیس اتحادیه اروپا از آن فاصله گرفته و به سمت نوعی تمرکزگرایی حرکت کرده است که از آن با عنوان فدرالیسم بسیط، فدرالیسم کارکردی یا فدرالیسم اجرایی یاد می‌شود.

## منابع

### انگلیسی

#### A) Books

1. Bulmer, E. (2017), *Federalism* (Second ed.), Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).
2. Edwards, A., & Meer, J. v. (2000), GERMANY: ADMINISTRATION MEETS COMMUNITY. In H. Daemen, & L. Schaap, *Citizen and city: developments in fifteen local democracies* (pp. 95-109). Eburon: Delft.
3. Elazar, D. J. (1991), *Exploring Federalism*, London: University of Alabama Press.
4. Forum, M. (2018), *Implementing Federalism*, Melbourne: The Melbourne Forum on Constitution- Building in Asia and the Pacific.
5. Germany, C. P. (2008), *Country Profile: Germany*, Federal Research Division.
6. Gunlicks, A. (2003). *The Länder and German federalism*, Manchester: Manchester University Press.
7. Hix, S. (2008), The EU as a new political system. In D. Caramani, *Comparative Politics* (pp. 573-601), New York: Oxford University Press.
8. Jenny, C., & Ultimate, P. (2005), *Local Government National Report*, Canberra: Commonwealth of Australia Department of Transport and Regional Services.

9. Karsten Krüger, Martí Parellada, Daniel Samoilovich, Andrée Surssock. (2018). *Governance Reforms in European University Systems*, Switzerland: Springer International Publishing.
10. Law, B. (2010), *Basic Law for the Federal Republic of Germany*, German Bundestag.
11. Lovgren, B.-M. (2012), *Local and regional democracy in Germany*, Strasbourg: The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe.
12. Muresan, S. S. (2014), *Social Market Economy: The Case of Germany*, London: Springer.
13. OECD. (2010), *Better Regulation in Europe: Germany 2010*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
14. Pagano, M. A., & Leonardi, R. (2007), *The Dynamics of Federalism in National and Supranational Political Systems*, New York: Palgrave Macmillan
15. Peter, J. (2005). The federal framework., In P. James, *Modern Germany: Politics, society and culture* (pp. 29-42). London: Routledge.
16. Simon, G., & Paterson, W. E. (2005), *Governance in Contemporary Germany: The Semisovereign State Revisited*, Cambridge: Cambridge University Press.
17. Steinmetz, G. (1993). *Regulating the Social: The Welfare State and Local Politics in Imperial Germany*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
18. Thiess, B. (2001). *Fiscal Externalities in Local Tax Competition: Empirical Evidence from a Panel of German Jurisdictions*. Lexington Kentucky: Centre for European Economic Research (ZEW), Mannheim Martin School of Public Policy and Administration University of Kentucky.
19. Tyler, S. (2017, 7 7). *Introduction to the German Federal System*. Retrieved 10 11, 2020, from <https://myanmar-en.fnst.org>: <https://myanmar-en.fnst.org/sites/default/files/uploads/2017/07/07/germanfederalismenglishversion.pdf>
20. Umbach, M. (2002), Introduction: German Federalism in Historical Perspective. In U. Maiken, *German Federalism: Past, Present, Future* (pp. 1-14). New York: Palgrave.
21. Wollmann, Hellmut (2002), German local government under the impact of NPM modernization and new direct democratic citizen rights. *International Conference on Reforming local government: Closing the gap between democracy and efficiency* (pp. 1-28). Stuttgart: University Stuttgart.
22. Wollmann, Hellmut. (2005). The directly-elected executive mayor in German local government. In R. Berg, & N. Rikke, *Transforming Local Political Leadership* (pp. 29-41). London: Palgrave.
23. Wollmann, Hellmut. (2008), *Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany: Between continuity and change, divergence and convergence*, Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin, Institute of Social Science.
24. Wollmann, Hellmut. (n.d). *The two waves of territorial reforms of local government in Germany*, Berlin: Humboldt-Universität, Institute of Social Sciences.

**B) Articles**

25. Kaiser, A., & Vogel, S. (2017), "Dynamic De/Centralization in Germany, 1949–2010." *the Journal of Federalism*, Vol.49, No. 1, pp.84-111.
26. Law, J. (2013), "How Can We Define Federalism?" *Perspectives on Federalism*, Vol.5, No. 3, pp.88-120.
27. Niedobitek, M. (2018), "The German Bundesrat and Executive Federalism." *Perspectives on Federalism*, Vol. 10, No.2, pp.198-2014.
28. Petersen, T., Scheller, H., & Wintermann, O. (2008), "Public Attitudes towards German Federalism: A Point of Departure for a Reform of German (Fiscal) Federalism? Differences between Public Opinion and the Political Debate", *German Politics*, Vol.17, No.4, pp. 559-586.
29. Relchaed, C. (2003), "Local Public Management reforms In Germany." *Public Administration*, Vol. 8, No.2, pp.345-363.
30. Sturm, R. (2018). "Unitary Federalism—Germany Ignores the Original Spirit of its Constitution", *REAF-JSG*, pp.17-46.
31. Wollmann, Helmut (2004), "Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations", *Local Government Studies*, Vol.30, No.4, pp. 639 – 665.