

فدرالیسم آلمان در آستانه‌ی تحول

تألیف: رودولف هر بک

ترجمه‌ی: ناصر ایرانیپور

پیشگفتار مترجم

- در بحث‌های پیشین مربوط به فدرالیسم در آلمان از جمله گفتیم که انتخاب ساختار فدرالیستی برای آلمان توسط کشورهای متفقین بعد از جنگ جهانی دوم به جهت جلوگیری از تمرکز قدرت سیاسی در این کشور انجام گرفت. البته این گزینش با بافت سیاسی قبل از قدرت‌گیری فاشیسم در آلمان که اساساً غیرمتمرکز و ترکیبی از ولایتهای مختلف بود انطباق داشت و به این دلیل با موافقت مردم و نخبگان این کشور نیز روبرو گردید.
- اکنون فدرالیسم در این کشور ۸۲ میلیونی ترکیبی از یک دولت فدرال و ۱۶ دولت ایالتی می‌باشد که محدوده‌ی جغرافیایی و مرزهای سیاسی آنها با در نظر داشت ویژگیهای فرهنگی و تاریخی آنها تعیین گردیده است. هر یک از این ایالتها از خصلت و ساختار دولتی (پارلمان، قوه‌ی قضائیه، هیئت دولت و وزارتخانه‌ها و دستگاه اداری مستقل خود) برخوردارند. رئیس کابینه‌ی دولت ایالتی نخست‌وزیر می‌باشد که از طرف بزرگترین ائتلاف یا فراکسیون حزبی نمایندگان پارلمان ایالتی انتخاب می‌گردد، و همچنین رئیس دولت فدرال صدراعظم است که از طرف بزرگترین ائتلاف یا فراکسیون حزبی نمایندگان پارلمان فدرال برگزیده می‌شود. رئیس جمهور نیز که هر ۵ سال از طرف کل نمایندگان پارلمان فدرال و به همان تعداد از نمایندگان پارلمانهای ایالتی انتخاب می‌شود، نقش سمبلیک دارد و از حق دخالت در سیاست روز برخوردار نمی‌باشد.
- در این کشور صلاحیتها بین سطح فدرال و سطح ایالتها طوری تفکیک و تقسیم شده که سیاست کلان (اقتصاد ملی، سیاست خارجی، پولی و دفاعی) در حوزه‌ی اختیارات دولت فدرال و سیاستهای داخلی ایالتها (نظام آموزشی، دانشگاهی، فرهنگ و پلیس) در حیطه‌ی اختیارات خود آنها می‌باشد.
- البته هنگامی که گفته می‌شود که سیاست خارجی در حوزه‌ی صلاحیتهای دولت فدرال است، بدان معنا نیست که ایالتها قادر نیستند با کشورهای دیگر رابطه داشته باشند. برعکس، خیلی از ایالتها خود با کشورهای دیگر رابطه برقرار می‌کنند و حتی قراردادهای اقتصادی هم می‌بندند، مثلاً ایالت بایرن با روسیه یا ایالت نوردراین وستفالن با هلند.
- در آلمان سه نوع قانون اساسی وجود دارد: قانون اساسی فدرال (که مصوبه‌ی پارلمان فدرال و دوسوم نمایندگان ایالتها در شورای فدرال ایالتها می‌باشد)، قانونهای اساسی ایالتی (که تصویب شده‌ی پارلمانهای ایالتی می‌باشند) و قانونهای اساسی شهرداریها (که در شورای (پارلمان) شهرها تصویب می‌شوند). این تقسیم‌بندی برای کل قوانین موجود در این کشور صدق می‌کند که بستگی به اینکه آنها در کدام ارگان و سطح تصویب شده باشند، «قوانین فدرال»، «قوانین ایالتی» یا «قوانین شهرها» نامیده می‌شوند.
- دولت فدرال در ایالتها برای اجرای مصوبات پارلمان فدرال دستگاه اداری خود (مثلاً آن چنان که در آمریکا رایج است) را ندارد، بلکه ایالتها مسئولیت اجرای این مصوبات را نیز بر عهده دارند. چنین است که فدرالیسم آلمان را به این دلیل که الف) وظایف و صلاحیتهای سطوح فدرال و ایالتی با هم تداخل پیدا می‌کنند و ب) ایالتها از قدرت خیلی زیادی در سطح سراسری و فدرال برخوردارند و قادرند دولت فدرال را بلوکه کنند، «فدرالیسم متحده» یا «فدرالیسم درهم‌تنیده» نیز نامیده‌اند.

- یکی از اصلی‌ترین ویژگی‌های این نوع فدرالیسم این است که از یک طرف صلاحیت قانونگذاری دولت فدرال - علی‌الخصوص در زمینه‌ی مالی، اخذ و تخصیص مالیاتها - زیاد است و از طرفی دیگر نفوذ و تأثیر ایالتها از طریق ارگان مشترکشان، یعنی شورای فدرال ایالتها در سطح فدرال بسیار بالا می‌باشد؛ به این مفهوم که ایالتها عملاً از حق و تو برخوردارند و قادرند از تصویب نهایی و اجرای مهمترین قوانین فدرال که ابتدا از طرف پارلمان فدرال تصویب می‌شوند ممانعت بعمل آورند، چرا که این قوانین باید از تصویب شورای فدرال ایالتها به مثابه‌ی نمایندگی ایالتها نیز بگذرند.
- این مسأله بارها مورد اعتراض برخی از سیاستمداران فدرال که از رکود سیاست و اقتصاد و «ترافیک رفرم» می‌نالند، قرار گرفته است. به این دلیل آنها به دفعات خواستار تغییر وضعیت موجود شده‌اند؛ البته به اذعان آنها این تغییر نه یک تغییر ساختاری، بلکه اصلاح و مدرنیزه کردن خود فدرالیسم باید باشد. چرا که بر طبق قانون اساسی آلمان فدرالیسم در این کشور (بمانند ارکانهای مهم این سیستم چون دولت اجتماعی، دولت حقوقی، تقسیم و استقلال قوای سه‌گانه) به نفع یک سیستم و ساختار سیاسی دیگر قابل تغییر نیست، حتی اگر صددرصد نمایندگان مردم به این تغییر رأی بدهند.
- البته این بدان معنا نیست که ایالتها نمی‌توانند در هم ادغام شوند و واحدهای سیاسی بزرگتری را بوجود بیاورند، کماینکه در طول تاریخ فدرالیسم در آلمان چند مورد از وحدت ایالتها را نیز داشته‌ایم. آخرین نمونه‌ی این تلاشها به وحدت دو ایالت برلین و براندنبورگ برمی‌گردد که با موافقت اکثریت مردم این دو ایالت روبرو نشد و منتفی گردید. ابدیت اصل فدرالیسم در آلمان همچنین به این معنی نیست که صلاحیتها بین سطح فدرال و سطح ایالتها نمی‌تواند تغییر کنند. اما حتی این تغییر هم بدون موافقت ایالتها غیرممکن است. در چند دهه‌ی اخیر چند بار شاهد تغییر صلاحیتها و اختیارات به سود این یا آن سطح بوده‌ایم که نتیجه‌ی تلاشهای مشترک هر دو سطح فدرال و ایالتها این کشور بوده است.
- آخرین این تلاشها به چند سال اخیر برمی‌گردد که حاصل آن تاکنون تشکیل کمیسیونی مشترک از ایالتها و دولت فدرال در اکتبر ۲۰۰۳ بوده است که هدف آن تدوین پلاتفرمی پیشنهادی برای اصلاح و مدرنیزه کردن ساختار فدراتیو در آلمان می‌باشد. در پیوند با این بحث «مرکز تحقیقات فدرالیستی اروپا» در شهر توینگن آلمان سندی که مجموعه‌ای از مواضع و بحثهای مهم مربوط به اصلاح فدرالیسم در آلمان می‌باشد را در نوامبر همین سال تحت عنوان «آلمان در آستانه‌ی رفرم - یک سند» منتشر نموده است که ترجمه‌ی آزاد و تلخیص شده‌ی مقدمه و جمع‌بندی آن (صفحات ۵ تا ۲۵ کتاب) اکنون در اختیار شماست.
- شاید بتوان کشورهای فدرالیستی را از لحاظ تقسیم و تخصیص صلاحیتها بین دولت فدرال و ایالتها به دو دسته تقسیم نمود. دسته‌ی اول آن کشورهایی هستند که وظایف و اختیارات سطح فدرال و ایالتها بکلی از هم مجزا هستند و تأثیر آنها بر همدیگر خیلی محدود می‌باشد. به عبارتی دیگر، ایالتها در سطح و حوزه‌ی خود از اختیارات وسیعی برخوردارند، اما اختیارات آنها در سطح فدرال و تأثیر آنها بر دولت فدرال خیلی محدود می‌باشد. کانادا از زمره‌ی این کشورهاست. دسته‌ی دوم کشورهایی هستند که اختیارات قانونگذاری پارلمان فدرال وسیع و اختیارات ایالتها در سطح و حوزه‌ی ایالتی محدود و منحصر به بخشهای معینی چون آموزش و پرورش، نظام دانشگاهی و فرهنگ و پلیس و رسانه‌های همگانی می‌باشد، در عوض، قدرت و تأثیر آنها بر دولت فدرال خیلی بیشتر از دسته‌ی اولی می‌باشد. آلمان از جمله‌ی این کشورهاست.
- تمایل عمومی بحثهای آلمان به این سمت است که بخشی از صلاحیتهای دولت فدرال به ایالتها منتقل شود و به همان میزان از قدرت ایالتها در سطح فدرال کاسته شود. و این در حالیست که تعداد بسیاری از کشورهای اروپا چون فرانسه و بریتانیا، ... که کمابیش سنترالیستی هستند، عناصر فدرالیستی را وارد سیستم سیاسی خود می‌کنند و آن کشورهایی هم که چون آلمان و اتریش فدراتیو «اجرای» هستند، فدرالیسم آنها به نفع ایالتها تعمیق پیدا می‌کند. بقول یکی از کارشناسان این عرصه «فدرالیسم در آلمان با تجویز دوز بیشتر فدرالیسم مدرنیزه می‌شود».
- در پایان لازم به ذکر است که به جهت تلخیص از آوردن همه‌ی منابع خودداری شده است. آنجا نیز که ضروری تشخیص داده شده، توضیحاتی نیز از مترجم در پاورقی آورده شده‌اند.

پیشگفتار مؤلفین

فدرالیسم در آلمان نیاز به رفرم دارد. در این مورد سیاستمداران فدرال و ایالتی متفق‌القولند. این امر از طرف دانشمندانی که در ارتباط با فدرالیسم در آلمان تحقیق می‌کنند نیز ضروری تشخیص داده شده است. ظاهراً توافق بر سر دلایل این ضرورت هم وجود دارد؛ در این ارتباط ساختارهایی نام برده می‌شوند که بازده کاری سیاست در سطح فدرال و ایالتها را کاهش داده است، ساختارهایی که تصمیم‌گیریهای مهم را بلوکه می‌کنند و راه اصلاحاتی را که در زمینه‌های مهم سیاست ضروری و مبرم می‌باشند سد می‌کنند و از لحاظ کیفیت دمکراتیک هم ناکامل محسوب می‌شوند؛ همچنین از حجم بسیار زیاد «یکسانسازی» (Unitarisierung) و فقدان راههای مستقل سازماندهی و نوآوری سیاست، هم برای دولت فدرال و هم برای تک‌تک ایالتها ایراد گرفته می‌شود که خود از تبعات وجود «ساختار فدراتیو به هم پیوسته یا درهم‌تنیده» (Verbundföderalismus) می‌باشد. اگر پیشنهادهایی که برای از میان برداشتن یا دست کم کاهش نواقص و کاستی‌های فدرالیسم داده می‌شوند را از نظر بگذرانیم تصویر دیگری به دست داده نمی‌شود. بر اساس این پیشنهادها باید تقسیم صلاحیتها و اختیارات بین دولت فدرال و ایالتها، نظام مالی^۱ و نیز نقش شورای فدرال ایالتها مورد بررسی مجدد قرار گیرند.

اما این همه توافق نظر موجود تناسب زیادی با این واقعیت ندارد که در سه دهه‌ی اخیر سیستم فدرالیستی در آلمان بطور جدی اصلاح و مدرنیزه نشده است. کمیسیون ویژه‌ی اصلاح قانون اساسی در اواسط دهه‌ی ۷۰ بطور اساسی روی جنبه‌های مختلف فدرالیسم آلمان کار و تحقیق نمود؛ گزارش پایانی آن حاوی یک سری توصیه بود که البته مواضع ویژه‌ی بخشاً مخالف این پیشنهادها هم در این سند درج شده بودند. اما تغییری بنیادی در قانون اساسی این کشور روی نداد. سرنوشت «کمیسیون قانون اساسی مشترک پارلمان فدرال و شورای فدرال ایالتها» که در ابتدای دهه‌ی ۹۰ بعد از وحدت مجدد آلمان جهت تدوین پیشنهاداتی برای اصلاح قانون اساسی - من جمله نظم فدرالیستی این کشور - تشکیل شد نیز چنین شد؛ کمیسیون مزبور قادر نگردید در ارتباط با مسائل مشخص پیشنهاداتی که مورد پذیرش اکثریت نمایندگان این دو ارگان باشد ارائه دهد. چنین شد که این بار نیز قانون اساسی تنها به میزانی خیلی محدود اصلاح گردید.

^۱ اینجا مقصود نه یک قانون مجزا، بلکه آن بخش از قانون اساسی فدرال است که در آن امور مالی دولت فدرال و ایالتها تنظیم شده است (ماده‌های ۱۰۴ تا ۱۱۵). در کلیت خود قانون اساسی هر سیستم فدرالیستی تعیین می‌کند که: کدامین یک از سطوح فدرال یا ایالتی تأمین مالی کدام وظیفه‌ی معین دولتی را به عهده می‌گیرد؟ کدامیک از دو سطح نامبرده کدام قانون مالیاتی را صادر می‌کند؟ به چه شیوه‌ای درآمدها بین دو سطح تقسیم می‌شوند؟ چه وجوهی در چهارچوب مکانیسم تأمین توازن مالی بین دولت فدرال و ایالتها و بین خود ایالتها ردوبدل می‌شوند؟ کدام یک از این دو سطح مسئول اداره و تقسیم مالیاتها است؟... (برای کسب اطلاعات بیشتر در این خصوص رجوع کنید به فصل «نظام مالی در آلمان» در مجله‌ی «فدرالیسم در آلمان». مونس و مروالد ۲۰۰۲، ص ۳۸). (مترجم)

از اواسط و اواخر دهه‌ی ۹۰ به این سو خواسته‌ی رفرم همه‌گیر فدرالیسم آلمان مجدداً - این بار با قاطعیت و جدیت بیشتری و از طرف تعداد بیشتری از افراد و ارگانها - مطرح گردیده است، هر چند که نظریات و پیشنهادات مطرح شده در بحثها بیانگر وجود طیف بسیار وسیعی از مواضع بخشاً هنوز دور از هم می‌باشد. هر چه بیشتر وارد بحث جزئیات می‌شویم، به همان اندازه یافتن راه‌حلهای مورد توافق مشترک مشکل‌تر به نظر می‌رسد. توافقات موجود محدود به سرتیرها و شعارها و اصول کلی می‌باشند و شامل جزئیاتی که مهم هستند و باید روشن شوند نمی‌شوند و یا دست کم هنوز نمی‌شوند.

اکنون با تصمیم مسئولان سیاسی فدرال و ایالتها برای تشکیل کمیسیونی مشترک از پارلمان فدرال و شورای فدرال ایالتها جهت تدوین پیشنهاداتی برای اصلاح سیستم فدرالیستی آلمان و مقدمات مربوطه برای تغییر قانون اساسی کشور وضعیت جدیدی بوجود آمده است، تا جایی که آنها انتظاراتی را در مورد اصلاح واقعاً بنیادی فدرالیسم آلمان بوجود آورده‌اند و خود را به این اعتبار تحت فشار برای عملی نمودن آن قرار داده‌اند.

در بحث سالهای اخیر برای ایجاد رفرم ساختار فدرالیسم در آلمان طرحهای پیشنهادی متعددی ارائه شده‌اند. بنابراین کمیسیون جدید به اندازه‌ی کافی منابع و اسناد لازم در اختیار دارد. اما این طرحها آنقدر با هم متفاوتند که معلوم نیست که کمیسیون دست آخر کدام راه را برای حل مسائل مهم موجود فرموله و پیشنهاد خواهد نمود که در عین حال شانس حمایت دوسوم آراء نمایندگان پارلمان فدرال و شورای فدرال ایالتها را که برای تغییر قانون اساسی لازم می‌باشد را داشته باشد.

مجموعه اسنادی که اینجا معرفی می‌شوند، طبیعتاً همه‌ی نظرهای مطرح در این زمینه را در بر نمی‌گیرد. هدف ما تنها این بوده که مهمترین مواضع و پیشنهادات مطرح در کل طیف سیاسی را انعکاس دهیم، مواضع و پیشنهاداتی که مبنای کار و قابل استناد کمیسیون مربوطه نیز خواهند بود. آنها به خواننده کمک خواهند کرد کار کمیسیون را دنبال کرده و شانس تهیه‌ی طرحی قانع‌کننده توسط این ارگان را بهتر مورد ارزیابی و قضاوت قرار دهد.

[...]

توبینگن، ۳ نوامبر ۲۰۰۳

رودولف هربک و آنگرت اپلر

دیباچه‌ای بر آسیب‌شناسی فدرالیسم در آلمان و راه‌حلهای پیشنهادی

فدرالیسم به همراه اصول دموکراسی و دولت حقوقی از نرم‌های بنیادی کشور ۱۹۴۸/۴۹ بنیاد نهاده شده‌ی آلمان می‌باشد که آن زمان هنوز بخش غربی این کشور را در برمی‌گرفت. این امر به رهنمود قاطعانه‌ی کشورهای غربی ظفرمند در جنگ جهانی دوم برمی‌گردد، آن‌هنگام که آنها نخست‌وزیران وقت آلمان را مأمور این ساختند که سه بخش اشغال شده‌ی خود را در یک نظام دولتی ادغام کنند؛ البته این دستورالعمل با الگوها و تصورات اکثریت بزرگ فعالان سیاسی در ارتباط با نظام سیاسی منطبق بود. قانون اساسی در ماده‌ی ۷۹ و تبصره‌ی ۳ خود به این اصل «استحکام قانونی» بخشید: این اصل «ضمانت ابدی» تغییر جمهوری فدرال را به یک سیستم مرکزگرای فاقد ایالت‌های با کیفیت دولتی ممنوع ساخت، اما این اصل به معنی منتفی بودن سازماندهی نو ساختار فدراتیو نمی‌باشد: تعداد زیادی از تغییرات انجام گرفته در قانون اساسی که بخشاً اساسی هم بوده‌اند به تغییر نظم فدراتیو این کشور برمی‌گردند که هدف آنها انطباق دادن این سیستم با شرایط جدید بوده است. از طرفی دیگر ماده‌ی ۲۹ قانون اساسی ابتدائاً بطور خیلی روشن مقرر نموده بود که سازمان فدرالیستی آلمان با الزامات نو انطباق داده شود، اما این حکم در سال ۱۹۷۶ به یک مقررهِ اختیاری تغییر یافت.

مطمئناً اساسی‌ترین و مؤثرترین تغییر نظم فدرالیستی در آلمان در سال ۱۹۶۹ با تغییر قانون اساسی روی داد. با مجموعه تغییراتی که در ارتباط با «رفرم مالی بزرگ» در این سال روی دادند که شامل وارد کردن اصل «وظایف مشترک» در قانون اساسی (ماده‌ی ۹۱ آ و ۹۱ب قانون اساسی) نیز می‌شد، اتحاد و آمیختگی تنگاتنگی که تا آن زمان به مثابه‌ی جزء لاینفک فدرالیسم آلمان عملاً وجود داشت و در روند ۲۰ سال گذشته خود تعمیق یافته بود، اکنون به یک اصل قانون اساسی تبدیل شد و به «تداخل و به هم پیوستگی سیاست فدرال و ایالتی» نیز توسعه یافت. این اتحاد و در هم آمیختگی که قبل از تغییر قانون اساسی در سال ۱۹۶۹ در چهارچوب «فدرالیسم کوئوپراتیو» («همیارانه») وجود داشت کاهش گام به گام خودمختاری ایالتها را به همراه داشت، که البته ایالتها کاهش اختیارات در حوزه‌ی ایالتی را با افزایش حقوق خود در سهم شدن در قدرت دولت فدرال جبران نمودند. این حقوق در تناسب کامل با سنت «فدرالیسم اجرایی» آلمان از طرف دستگاههای اداری و حکومت‌های ایالتها پذیرفته شدند، در همان حال اما پارلمانهای ایالتها به حاشیه رانده شدند.

تأثیرات این نوع از سیستم «متحده‌ی فدرالیسم» که پس از تغییر قانون اساسی در سال ۱۹۶۹ «تداخل و درهم تنیدگی سیاست» نیز نامیده و پیوسته متحدتر و درهم آمیخته‌تر نیز می‌شد، با گذشت زمان، هر چه بیشتر منفی ارزیابی می‌گردید. برای نمونه انتقاد می‌شد که

- با انجام وظایف مشترک فدرال و ایالتی دستگاه بروکراتیک دولت فدرال و ایالتها تسلط پیدا کرده‌اند؛
- هر یک از دو سطح آنقدر به بخش خود اولویت و ارجحیت می‌دهند، بطوریکه اقدامات هماهنگ کننده بین این دو، اگر نه به کلی غیرممکن، دست کم مشکل گردیده است،
- پارلمانهای فدرال و ایالتها عملاً از کار برکنار شده‌اند؛
- کل پروسه‌ی انجام وظایف مشترک غیرشفاف و برای مردم مبهم شده بودند و مشخص نبود کدام تصمیم‌گیری را آکتور کدام سطح نموده است
- و این حقانیت دموکراتیک این تصمیم‌گیرها را زیر علامت سوال قرار می‌داد.

- علاوه بر آن، بی‌کفایتی و عدم کارایی این سیستم بویژه‌ی به مثابه‌ی یکی از عواقب ضرورت تصمیم‌گیریها بر اساس اتفاق آراء مورد انتقاد قرار می‌گرفت.
- بودجه‌ی دولت فدرال در نتیجه‌ی تأمین مالی مشترک بین ایالتها تقسیم می‌شد، عملاً همه‌ی آنها تلاش می‌کردند به سهم خود و «عادلان» از این وجوه برخوردار گردند.
- سبک غالب سیاست تحت مکانیسم «تداخل و درهم‌تنیدگی سیاست» مذاکره بود و نیجه‌ی پروسه‌های طولانی این مذاکرات تفاهم‌آور اغلب راه‌حلهای حداقل و مصالحه‌ای بودند که در بهترین حالت نیمه‌رضایت‌بخش بودند، آن هم به این دلیل که مانع تمرکز روی بخشهای معینی می‌شد.
- گرایش به تصمیمات مورد توافق همه - در واقع یافتن جستجوی نقطه‌ی مشترک و تفاهم و سازش - به این دلیل تقویت باز هم بیشتری یافت که تصویب تعداد هر چه بیشتری از قوانین فدرال نیاز به رأی موافق ایالتها داشتند، چیزی که به سبب غالب بودن ائتلافات سیاسی مختلف و حتی گاهاً متضاد از یک طرف در پارلمان فدرال و از طرفی دیگر در شورای فدرال ایالتها نیاز و اجبار به همکاری نیروهای سیاسی غالب در سطح فدرال با احزاب سیاسی حاکم در ایالتها را برای یافتن راه‌حل مشترک برای مسائل مهم بیشتر می‌ساخت، چیزی که «ائتلاف بزرگ» نیز نامیده می‌شود.

به این دلیل تعجب‌آور نیست که هر از چند گاهی تدابیر و راه‌حلهایی پیشنهاد می‌شد و همچنین تلاشهای سیستماتیک انجام می‌گرفت تا نظم فدرالیستی در آلمان مجدداً سازماندهی شود و از طریق رفرمهایی روندهای منفی که چون تبعات منطقی تغییر قانون اساسی در سال ۱۹۶۹ نگریسته می‌شدند اصلاح شوند. در ۲۲ فوریه‌ی ۱۹۷۳ پارلمان فدرال آلمان تشکیل کمیسیونی ویژه برای ارائه‌ی پیشنهاد جهت اصلاح قانون اساسی را تصویب نمود. کمیسیون مزبور وظیفه داشت که روشن کند که «آیا و تا چه اندازه ضروری است قانون اساسی با ملزومات زمان حال و آینده - البته با رعایت اصول اساسی و تغییرناپذیر آن - منطبق گردد و تغییر یابد». هدف این نبود که تجدید نظر کامل در قانون اساسی انجام گیرد؛ کمیسیون بررسیهای خود را روی دو موضوع کلی متمرکز ساخت که یکی «دولت فدرال و ایالتها» و دومی «پارلمان و حکومت» بود. تا جایی که به نظم فدراتیو برمی‌گشت نکات ذیل مورد بازبینی قرار گرفت: تقسیم صلاحیتها بین دولت فدرال و ایالتها، مسأله‌ی ماده‌های مربوط به تنظیم امور مالی دولت فدرال و ایالتها در قانون اساسی، برنامه‌ریزی کل^۲، تأمین سرمایه‌گذاری؛ نقش شورای فدرال ایالتها و جایگاه سطح شهرداریها و بالاخره روابط بین‌المللی با توجه به صلاحیت ایالتها.

این کمیسیون ویژه به این مسائل و مجموعه‌ای از مسائل دیگر در مقطع زمانی بیش از سه سال پرداخت و گزارش پایانی بررسیهای خود را که شامل توصیه‌هایی نیز برای تغییر قانون اساسی بود در دسامبر ۱۹۷۶ ارائه داد. این گزارش بسیار جامع دلالت بر تدابیر و

^۲ بر طبق ماده‌ی ۹۱ آ تبصره‌ی ۱ قانون اساسی آلمان دولت فدرال تحت شرایط خاصی به انجام وظایفی که اساساً متعلق به ایالتهاست کمک می‌کند، چنانچه این امور برای کل جامعه حائز اهمیت باشد و یاری دولت فدرال ضروری تشخیص داده شود. تکمیل و نوسازی دانشگاهها، تقویت اقتصاد مناطق، توسعه‌ی کشاورزی و حفاظت از سواحل از جمله‌ی این وظایف و امور هستند. برای انجام این «وظایف مشترک» ایالتها نصف و دولت فدرال نصف دیگر هزینه‌ها را بعهده می‌گیرد. سهمی که ایالتها می‌گیرند با هم برابر است، به این مفهوم که قدرت اقتصادی و مالی ایالتها در این خصوص نقشی بازی نمی‌کند. بر اساس قوانین اجرایی هر یک از این وظایف مشترک معین، تهیه‌ی «برنامه‌ریزی کل» از طرف کمیسیونهای برنامه‌ریزی در مورد هر کدام از آنها اجباری می‌باشد. در این کمیسیونها وزیر فدرال بخش مربوطه و وزاری ایالتها برای این رشته عضویت دارند و کار می‌کنند. هر یک از ۱۶ ایالت یک عضو دارند و دولت فدرال ۱۶ عضو. تصمیمات با اتفاق آراء و یا اگر این ممکن نباشد با اکثریت دوسومی گرفته می‌شوند. به این ترتیب ایالتها برای به کرسی نشاندن منافع خود به ارگان نماینده‌ی خود در سطح فدرال (شورای فدرال ایالتی) متوسل نمی‌شوند، بلکه در همین ارگان آن را پیاده می‌کنند. اینجاست که تأثیر دولت فدرال بر ایالتها و وابستگی اینها به دولت فدرال خیلی کم می‌باشد. (همانجا، فصل «نقش شورای ایالتها در سیستم سیاسی»، بویژه بخش مربوط به «وظایف مشترک دولت فدرال و ایالتها». ص ۳۴ و ۳۵. (مترجم)

کنکاشهای بغایت پایه‌ای و حرفه‌ای کمیسیون داشت و به این دلیل گزارش مربوطه همین امروز نیز منبعی بسیار غنی و ارزشمند برای مطالعه می‌باشد. در باره‌ی تعدادی از موضوعات اصلی که در گزارش پایانی فصل‌بندی شده بودند اعضای کمیسیون نظرات ویژه و فردی خود را نیز ارائه داده بودند و این حکایت از این دارد که برای موضوعاتی مشخص و پیچیده نسخه‌های آسان و از پیش آماده وجود نداشت و همچنین از این که حتی در مقابل پیشنهادات بکر و مدلل نیز انتقادات بجا و مستدل می‌توانند وجود داشته باشند. نتایج کار کمیسیون، یعنی پیشنهادات مشخص آن برای اصلاح قانون اساسی، تا اندازه‌ی زیادی پیامدی در پی نداشتند؛ عملاً اکثریت دوسومی که برای تکمیل یا تغییر قانون اساسی لازم بود، وجود نداشت. به احتمال قریب به یقین عواقب مکانیسم «تداخل سیاست» در نیمه‌ی اول دهه‌ی ۷۰ هنوز بطور کامل نمایان نشده بود.

اوایل دهه‌ی ۸۰ چنین به نظر می‌آمد که این امر در شرف تغییر است، آن هم آنزمان که در خود سیاست هم صداهایی در اعتراض به مکانیسم تداخل سیاست به سمع می‌رسید. پس از روی کار آمدن ائتلاف دمکرات مسیحی‌ها، سوسیال مسیحی‌ها و لیبرالها به صدراعظمی هلموت کول فعالیت‌هایی به سوی تداخل‌زدایی آغاز شد. این گامها اما از نخستین مراحل خود فراتر نرفت، چون دولت فدرال در وضعیت بسیار بغرنج و بحرانی که از لحاظ اقتصادی قرار داشت و درآمدهای خیلی کمتری به نسبت قبل داشت نه می‌توانست و نه می‌خواست که عقب‌نشینی از «وظایف مشترک» و اعطای آنها به ایالتها را با تخصیص دادن منابع مالی بیشتر به آنها پیوند دهد.

با وحدت مجدد آلمان در سال ۱۹۹۰ ۵ ایالت نو، که همه‌ی آنها با مشکلات جدی ساختاری روبرو بودند، وارد سیستم فدرالیسم متحده‌ی این کشور شدند. تمایزات و ناهم‌خوانی‌هایی که بین ۱۱ ایالت قدیمی به سهولت قابل رؤیت بودند با این الحاق افزایش یافتند و بدین وسیله ادامه‌ی پروسه‌ی تداخل‌زدایی و تفکیک سیاست سطح فدرال از سطح ایالتها را مانع شدند. با افزایش تفاوت‌های مالی و اقتصادی ما بین ایالتها تضاد منافع بین آنها نیز رشد نمود و چون ایالتها ضعیف‌تر نیاز به دولت فدرال و حمایت‌هایش داشتند، این نیز به خودی خود باعث تقویت دولت فدرال در مقابل دولتهای ایالتی گردید.

از اواسط دهه‌ی ۹۰ اعتراض در مورد وضعیت فدرالیسم آلمان بالا گرفت و بدین ترتیب دور جدیدی از بحث در مورد رفرم سیستم فدراتیو در آلمان آغاز گردید. منشأ خواست اصلاح نظام فدراتیو انتقادات ژرف و هدفمندی بود که به خصائص، عوارض اجتناب‌ناپذیر و پیامدهای سیستم فدراتیو می‌شد. این وضعیت با واژه‌ها و شعارهایی چون «یونیتاریسم» (همسان‌سازی)، «تداخل سیاست»، «فدرالیسم مشارکتی» (دستگاه‌های اجرایی) بطور خلاصه مشخص میشدند.

آن چه که مورد انتقاد قرار می‌گرفت موارد ذیل بود:

- عدم تحرک و پروسه‌ی انعطاف‌ناپذیر تصمیم‌گیری که همیشه در پی یافتن رأی موافق و رضایت همه یا اکثریت است؛
- استفاده‌ی ابزارهای احزاب بزرگ رقیب از شورای فدرال ایالتها - با توجه به تعداد دم‌افزون قانون‌هایی که نیاز به رأی موافق این ارگان دارد که پیامد آن بلوکه کردن متقابل می‌باشد، و حاصل این مکانیسم این است که تعدادی از پروژه‌های سیاست که همه در مورد ضرورت اجرای آنها هم‌نظرند اجرا نمی‌شوند؛
- عدم شفافیت پروسه‌ی تصمیم‌گیری که حکومت و دستگاه اداری بر آن غلبه دارند و عواقب آن نامعلومی مسئولیتها و بدین ترتیب عدم حقانیت دمکراتیک آن می‌باشد؛

- عدم بازدهی مکانیسم «توازن مالی»^۳ که به ایالتها ضمانت تأمین ۹۹،۵ درصدی نیازهای مالی آنها را می‌دهد و بدین وسیله هیچ انگیزه‌ای را در آنها برای افزایش تلاشهای خودی، به سوی برداشتن گامهای نو برای رقابت مدرن ایجاد نمی‌کند؛
- و بالاخره افراط در توجه به امر همبستگی - که البته کسی اساس و ضرورت آن را زیر سوال نمی‌برد - از طریق هم‌سطح سازی و برابری از بالا.

با توجه به کاستی‌های پیشگفته و تشخیص بحران ساختار فدرالیستی آلمان در نیمه‌ی دوم دهه‌ی ۹۰ طرفهای زیادی خواهان اصلاح این نظام شده‌اند و پیشنهادات عدیده‌ای هم در این زمینه ارائه نموده‌اند: محققین، سیاست، آکتورهای سیاسی (بویژه مسئولین سیاسی ایالتها از لحاظ اقتصادی قدرتمند) و همچنین بخش خصوصی (که نمایندگان آن «ترافیک اصلاحات» سخت مورد انتقاد را علی‌الخصوص به ساختار فدراتیو این کشور برمی‌گردانند). سرتیتر خواسته‌های اصلاحات تفکیک صلاحیتها و مسئولیت‌های سطح فدرال و ایالتها از هم و فدرالیسم رقابتی به عنوان الگویی جدید می‌باشد که گویا مخصوصاً به ایالتها امکانات نو را برای نوآوری و سازماندهی و ساماندهی خودمختارانه‌ی مسائل خود خواهد داد.

رفرم فدرالیسم در آلمان مستلزم تغییر قانون اساسی فدرال است و این نیز نیاز به رأی موافق اکثریت دوسومی از نمایندگان هم در مجلس فدرال و هم در شورای فدرال ایالتها دارد. با توجه به وجود منافع مختلفی که از یک طرف بین دولت فدرال و ایالتها و از طرفی دیگر بین خود ایالتها وجود دارد، این حد نصاب لازم خود به مانع اصلی در دستیابی به این هدف تبدیل شده است. به همین جهت، ایالتها بادن ورتمبرگ و بایرن، بعد از اینکه تلاشهای عدیده برای دستیابی به یک راه حل سیاسی بی‌نتیجه ماندند، با شکایت علیه «سیستم توازن مالی» در دادگاه قانون اساسی فدرال در صدد برآمدند با کمک قوه‌ی قضائیه باعث آغاز پروسه‌ی اصلاحات شوند و در صورت ممکن آن را به نتیجه نیز برسانند. دادگاه مزبور نیز قوه‌ی مقننه را ملزم ساخت که با تصویب «قانون معیارها برای مکانیسم برقراری توازن مالی» باعث روشن شدن مبانی قانونی نزاع شوند. با این حکم بحث رفرم فدرالیسم جان تازه‌ای گرفت، بدون اینکه با آن، یک نوع رفرم کل سیستم فدرالیسم آلمان و یا دست کم تغییر ماهوی مکانیسم توازن مالی آن شروع شود.

با این وصف بحث مربوط به مدرنیزه کردن سیستم فدرالیسم در آلمان ادامه پیدا کرد؛ از جانب طرفهای مختلف مکرراً پیشنهاداتی که بخشاً خیلی هم مفصل و مستند بودند ارائه شدند. مخاطبین و مسئولین اصلی سیاسی، ایالتها از طرفی و دولت فدرال از طرفی دیگر، نیز آمادگی و عزم راسخ خود را برای درپیش گرفتن اقداماتی برای رفرم فدرالیسم در آلمان اعلام نمودند. آنها وعده دادند تا بهار ۲۰۰۳ مواضع خود را برای مذاکره در یک گروه کار مشترک دولت فدرال و ایالتها فرموله کنند. در مارس ۲۰۰۳ نخست‌وزیران ایالتها این کشور «مبانی کلی برای مذاکره با دولت فدرال» را «با هدف مدرنیزه کردن نظم فدراتیو در آلمان» تصویب نمودند و در ماه آوریل نیز دولت فدرال مواضع خود را فرموله نمود. در ۲۶ ژوئن ۲۰۰۳ نخست‌وزیران ایالتها در نشست خود که صدراعظم این کشور

^۳ در سیستم فدرالیسم نیز مناطق و ایالتها مختلف الزاماً از توان اقتصادی و مالی برابر برخوردار نیستند. این امر می‌تواند به وجود سطوح متفاوت از منابع طبیعی و زیرزمینی، مزیت‌های جغرافیایی، زیربنای اقتصادی گوناگون، منابع مالیاتی متفاوت و همچنین سیاستهای مختلف اقتصادی و اجتماعی آن ایالتها مربوط گردد. برای اینکه ایالتها ضعیف نیز از عهده‌ی انجام وظایف دولتی خود برآیند، ماده‌ی ۱۰۷، تبصره‌ی ۲ جمله‌ی ۱ و ۲ قانون اساسی فدرال این کشور «سیستم توازن مالی» را مطرح کرده است و دولت فدرال و ایالتها را ملزم به اجرای آن نموده است. این سیستم که به آن «همبستگی مالی» نیز می‌توان اطلاق نمود، آن مکانیسمی است که بر اساس آن ایالتها از لحاظ بنیه مالی قوی و همچنین دولت فدرال به ایالتها از نظر مالی ضعیف یاری می‌رسانند. این سیستم توازن مالی یک بخش مهم و تفکیک‌ناپذیر سیستم فدرالیسم آلمان می‌باشد. کمک‌های مالی ایالتها توانمند به ایالتها کم‌بضاعت را «سیستم توازن مالی افقی» و کمک‌های دولت فدرال به ایالتها را «سیستم توازن مالی عمودی» می‌نامند. در سال ۲۰۰۰ ایالتها کمک‌کننده هسن، بادن ورتمبرگ، بایرن، نوردراین و وستفالن و هامبورگ بوده‌اند و مابقی ۱۱ ایالت - به ویژه در شرق این کشور - از کمک‌گیرندگان بر اساس سیستم نامبره بوده‌اند. بیشترین کمک را در این سال ایالت هسن (۲.۷۳۷.۰۰۰.۰۰۰ یورو) پرداخت نموده است. ایالت برلین نیز بیشترین کمک را از این «صندوق» دریافت نموده است (۲.۸۲۳.۰۰۰.۰۰۰ یورو). (همانجا، ص ۴۱). (مترجم)

نیز در آن شرکت نمود، از ادامه‌ی مذاکرات در مورد مسائل مطرح با دولت فدرال استقبال نمودند و در ۸ ژولای ۲۰۰۳ بین دو فراکسیون بزرگ در مجلس فدرال و شورای فدرال ایالتها، یعنی فراکسیون حزب سوسیال دمکرات و احزاب سوسیال مسیحی و دمکرات مسیحی، در مورد تشکیل کمیسیونی مشترک از مجلس فدرال و شورای فدرال ایالتها حاصل شد. وظیفه‌ی این کمیسیون تدوین پیشنهادهای برای رفرم نظام فدراتیو در آلمان اعلام شد. در ۱۶ اکتبر ۲۰۰۳ پارلمان فدرال و یک روز پس از آن شورای فدرال ایالتها نیز بکارگیری همچون کمیسیون مشترکی را تصویب نمود. ارگان مربوطه با تشکیل جلسه‌ی مؤسس خود در ۷ نوامبر ۲۰۰۳ کار خود را آغاز نمود و چنین پیش‌بینی شده که تا آخر سال ۲۰۰۴ کار خود را به پایان برساند.

کمیسیون در آغاز کار خود می‌تواند به منابع زیادی که حاصل سلسله بحثهای ماهها و سالهای اخیر بوده، رجوع نماید. ذیلاً برخی از این منابع و مواضع را به طور خلاصه معرفی می‌کنیم.^۴

مواضع دولت فدرال و دولتهای ایالتی

هر دو سطح از تداخل زدایی سیاسی و تفکیک صلاحیتها و مسئولیت مالی میان سطح فدرال و ایالتها جانبداری می‌کنند، اما تصورات و خواسته‌های آنها در مورد جزئیات این امر بخشاً با هم تفاوت‌های زیادی دارند.

○ ایالتها برای **سازماندهی نوین صلاحیتها** و اختیارات خواستار تقویت صلاحیتهای قانونگذاری خود هستند؛ آنهم از طرفی به وسیله انتقال عرصه‌های قانونگذاری از حوزه‌ی اختیارات پارلمان فدرال به پارلمان ایالتها و از طرفی دیگر از طریق گشایش امکان جایگزین کردن قانون و مقررات فدرال با قانون و مقررات ایالتی و قید و تضمین آن در قانون اساسی کشور. حکومت فدرال نیز بر این اعتقاد است که تداخل زدایی باید از طریق بازگرداندن اختیارات به ایالتها و گنجاندن یک تبصره برای گشایش امکان قانونگذاری در ایالتها، در مواردی که قانون فدرال نیز وجود دارند، انجام گیرد (البته مشروط به حذف الزام رأی موافق شورای فدرال ایالتها)، و نه از طریق اعطای حق زیاد از حد به ایالتها برای شکستن همواره‌ی قانون فدرال و جایگزین کردن آن با قوانین ایالتی، بدین معنی که دولت فدرال بر آن است که کمافی‌السابق قانون فدرال ارجح بر قانون ایالتی باشد و تنها در مواردی معین عکس آن صادق باشد. هر دو طرف بر زائد بودن مکانیسم تاکنونی «قانونگذاری کلی» که طبق آن پارلمان فدرال در قانونی صرفاً اصول و چهارچوب کلی را معین می‌کند و ایالتها باید در این چهارچوب خود جزئیات آن را در پارلمان ایالتی طی قانونی جداگانه به تصویب برسانند، تأکید دارند، اما در مورد شرایط و مکانیسمی که باید جایگزین آن بشود اتفاق نظر وجود ندارد.

○ دومین موضوع رفرم، **تأثیر و نقش شورای فدرال ایالتها** است. تعداد قوانین فدرالی که تصویب آنها مشروط به رأی موافق شورای فدرال ایالتها است باید طبق اعتقاد خود این ایالتها کاهش یابد؛ اما آنها این را مشروط به این می‌کنند که در درجه‌ی اول اختیارات و صلاحیتهای آنها گسترش یابد و در درجه‌ی دوم به آنها اجازه‌ی مشارکت در تدوین مقررات فدرال مربوط به سازمانها و آئین‌نامه‌های اجرایی داده شود. دولت فدرال در مقابل پیشنهادهای عمیق‌تری دارد و می‌گوید که الزام رأی موافق شورای فدرال ایالتها باید تنها محدود به آن بخش از قوانین گردد که بطور یقین به مسائل ایالتها برمی‌گردند، اینجا نیز در مورد جزئیات نظرات مختلفی می‌تواند وجود داشته باشد. دولت فدرال مخصوصاً سبک رأی‌گیری و تصویب قوانین بر اساس اکثریت نسبی را توصیه می‌کند، طوری که نظر ممتنع به مثابه‌ی رأی مخالف قلمداد نگردد. (بر

^۴ خود کتاب حاوی ۱۳ سند مهم در این باره است که عیناً درج گردیده‌اند. این مجموعه طیف بزرگی از نظریات مطرح و مهم در این مورد را نمایندگی می‌کند. علاقمندان را به مطالعه آن فرامی‌خوانم. (مترجم)

طبق قرار داد بین احزاب و ائتلاف حاکم برخی از ایالتها، اگر نمایندگی آنها در شورای فدرال ایالتها مثلاً به این خاطر که آنها قادر نیستند در مورد موضوعی معین به نظر واحدی دست یابند، آنها هنگام رأی‌گیری در شورای فدرال ایالتها پیرامون آن موضوع نظر ممتنع خواهند داد و این به منزله‌ی رأی مخالف می‌باشد. چنین به نظر نمی‌رسد که همچون مکانیسم نوی با موافقت ایالتها روبرو شود.

○ سومین موضوع مهم اصلاحات به **نظام مالی این کشور** و کاهش تأمین مالی مختلط برمی‌گردد. در این ارتباط ایالتها خواهان افزایش مسئولیت و پاسخگویی مستقل خود هستند و طالب حذف وظایف مشترک که بین دولت فدرال و دولتهای ایالتی وجود دارد می‌باشند. دولت فدرال در این زمینه خواهان اعطای مسئولیت رشد و توسعه نظام آموزش عالی و حقوق مربوط به پایه‌ریزی محتوای آن می‌باشد؛ این خواسته‌ی دولت فدرال و همچنین خواست تعیین استانداردی واحد و همه‌گیر در امر آموزش و پرورش با مخالفت قاطعانه‌ی ایالتها روبروست. تفاوت در توان مالی ایالتها در اهداف مختلف آنان نیز انعکاس می‌یابد. آنها خواهان آنند که دولت فدرال کمافی‌السابق در تأمین مالی تحقیقات شرکت کند و کمکهای مالی خود را به ایالتها اعطا کند و این کمکها نه تنها باید شامل تأمین مالی سرمایه‌گذاریها در این بخش، بلکه همچنین شامل اقدامات معطوف به این هدف نیز باشد (البته این مسأله نباید شامل هزینه‌ی کادر علمی و تحقیقاتی گردد). دولت فدرال در تلاش تفکیک و تقسیم دقیقتر مسئولیتها و تدقیق شرایط واگذاری این کمکهاست. کوشش ایالتها در کلیت خود معطوف به رعایت اصل *Konnexität* است که بر طبق آن باید وظایف، درآمدها و هزینه‌ها در یک جا متمرکز باشد، چیزی که بر طبق اظهارات ایالتها در انطباق با اصل مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی و شفافیت دمکراتیک نیز می‌باشد.

○ دولت فدرال در ارتباط با «**پیمان ثبات اروپا**»^۵ خواستار این است که مسئولیتهای مالی جداگانه‌ی دولت فدرال و ایالتها واضحت‌تر فرموله شوند. این امر بر طبق نظر دولت فدرال باید شامل توصیه‌های دقیق «شورای برنامه‌ریزی مالی» خطاب به ایالتها، اقدامات تنبیهی بر علیه ایالتها در صورت عدم رعایت این توصیه‌ها توسط آنها و ملزم ساختن ایالتها به سهم شدن در پرداختن جریمه به اتحادیه‌ی اروپا باشد. این خواسته از طرف برخی از ایالتها با این استدلال رد می‌شود که جایز نیست آنها را مسئول سیاستهای مالی غلط دولت فدرال دانست.

○ همچنین این خواسته‌ی دولت فدرال برای واگذاری امر عملی ساختن **خطوط و اصولی کلی اتحادیه‌ی اروپا** به وی با مخالفت دولتهای ایالتی این کشور روبرو شده است، چه که آنها بر این اعتقادند که این خواسته‌ی دولت فدرال حاوی تمایلات سترالیستی می‌باشد.

○ در هر دو سند دولت فدرال و ایالتها امر **تجدید و مدرنیزه کردن تقسیمات کشوری** (مثلاً وحدت و ادغام برخی از ایالتها در هم) طرح نگردیده است و این بی‌توجهی به این امر برمی‌گردد که همچون حرکتی با توجه به تجربه منفی گذشته در ارتباط با وحدت ایالتها و همچنین با توجه به نارضایتی سیاستمداران ایالتی که سرنوشت آنها ممکن است زیر سوال برود، هیچ شانس برای موفقیت نخواهد داشت. البته نمونه‌ی ویژه‌ی برلین و براندنبورگ که ممکن است بر طبق ماده‌ی ۱۱۸ آقانون اساسی فدرال وحدت و تشکیل ایالتی جدید ما بین آنها صورت گیرد، به قوت خود باقی خواهد ماند.

^۵ «پیمان ثبات سیاسی اتحادیه‌ی اروپا» (EU-Stability-Pakt) قرارداددست بین سران اتحادیه‌ی اروپا در سال ۱۹۹۷ در آمستردام که سیاستهای مالی این اتحادیه در آن فرموله شده است. البته بر عکس سیاست پولی که به اتحادیه‌ی اروپا واگذار گردید، سیاست مالی کمافی‌السابق در حوزه‌ی اختیارات دولتهای ملی عضو این اتحادیه باقی مانده است. بر طبق این قرار داد، هر عضو که بیشتر از ۳ درصد از درآمد ناخالص ملی خود کسر بودجه داشته باشد می‌تواند ابتدا جریمه‌ی واگذاری وثیقه‌ی ۵ درصد از درآمد ناخالص ملی خود به اتحادیه‌ی اروپا را به دنبال داشته باشد، چنانچه که در عرض ۴ ماه کسر بودجه‌ی خود را به زیر این سه درصد تعیین شده نیاورد. اگر این کسری بودجه دو سال ادامه داشته باشد، ممکن است این وثیقه‌ی گذاشته شده به جریمه‌ی نقدی تبدیل شود و مبلغ گذاشته شده دیگر به آن کشور مسترد نشود. در حال حاضر نزاعی بر سر جریمه‌ی چند میلیارد یورویی آلمان بین این کشور و کمیسیون اروپا (که کابینه‌ی دولت اروپا می‌باشد) در جریان است. این است که دولت فدرال بنا دارد، چنانچه جریمه شد، ایالتها را هم در پرداخت این جریمه شریک سازد. (مترجم)

با در نظر داشت اختلافات زیادی که در ارتباط با جزئیات مسائل مطروحه بین دولت فدرال از طرفی و دولتهای ایالتی از طرفی دیگر وجود دارند پیشنهاداتی که طرفهای دیگر ارائه می‌دهند جالب توجه می‌باشند: مثلاً دانستن اینکه آنها در رابطه با کدامیک از دو سند دولت فدرال یا دولتهای ایالتی اظهار نظر می‌کنند و چه استدلالات و پیشنهادات و خواسته‌هایی خود مشخصاً طرح می‌کنند، همچنین این نکته که آیا آنها مسائل و نکات و جنبه‌های دیگری را هم مطرح می‌کنند خالی از فایده نخواهد بود.

موضع پارلمانهای ایالتی

پارلمانهای ایالتی در مذاکرات دولت فدرال و دولتهای ایالتی پیرامون ایجاد رفرم فدرالیسم آلمان شرکت نداشتند؛ برداشت قوه‌ی مقننه‌ی ایالتها این بود که آنها را به حاشیه رانده‌اند. آنها با تشکیل «هیئت ویژه فدرالیسم پارلمانهای ایالتهای آلمان» که در آن روسای این پارلمانها و همه‌ی فراکسیونهای حزبی داخل آنها شرکت دارند، تلاش نمودند وارد بحث مربوط شوند و خواسته‌های ویژه‌ی خود را طرح کنند. در «بیانیه‌ی لوبک»، آنها بر این تأکید داشتند که فدرالیسم به مثابه‌ی یک مدل سیاسی سیستمی موفق بوده است، اما نیاز به رفرم دارد. آنها تمایلات دم‌افزون تمرکزگرایانه دولت فدرال و درهم‌تنیدگی تصمیمات سیاسی، همچنین سمتگیری به سوی فدرالیسم اجرایی، با اشاره به معیار حقانیت دموکراتیک و بازدهی کارکردها را مورد انتقاد قرار داده‌اند. بر طبق اعتقاد آنها حاصل رفرم فدرالیسم باید تقویت قوه‌ی مقننه ایالتها باشد؛ در بیانیه‌ی فوق‌الذکر به ویژه خواسته‌ی مشارکت بیشتر پارلمانهای ایالتها در امور مربوط به اتحادیه‌ی اروپا مطرح می‌شود. پیرامون موضوعات اصلی بحث فدرالیسم نمایندگان این پارلمانها خواهان این هستند که در کنار «قانون‌گذاری رقابتی»^۶ نوع دیگری از قانون‌گذاری به نام «قانون‌گذاری ارجح ایالتها» در قانون اساسی نیز گنجانده شود، مقررات قانون فدرال مدت معین و محدودی اعتبار داشته باشند و تبصره‌هایی برای گشایش امکان واگذاری وضع قوانین بیشتر به ایالتها و همچنین آزمایشی بودن مصوبات فدرال گنجانده شوند. این مجلس با استناد به اصل سوبسیدیاریتی^۷ خواستار واگذاری مجدد عرصه‌های بیشتری از قانون‌گذاری به ایالتها هستند و بر آنند که باید صلاحیتهای پارلمان فدرال برای قانونگذاریهای کلی محدود گردد و آن تعداد هم که باقی می‌ماند، باید مطلقاً فاقد جزئیات باشند. این ارگان همچنان خواستار اختصاص اعتبارات کافی مالی و اعطای خودمختاری بیشتر به ایالتها در ارتباط با درآمدها و هزینه‌ها می‌باشد. بر طبق نظر آنها وظایف مشترک سطح فدرال و سطح

^۶ از لحاظ صلاحیت قانون‌گذاری چند نوع قانون در آلمان داریم که تصویب نوعی از آنها انحصاراً در حوزه‌ی اختیارات و صلاحیتهای پارلمان فدرال است که به آن «قانون‌گذاری انحصاری» (ausschließende Gesetzgebung) گویند (ماده‌ی ۷۳، تبصره‌ی ۱ قانون اساسی فدرال)؛ دسته‌ای دیگر از قوانین وجود دارد که طبق «قانون‌گذاری رقابتی» (konkurrierende Gesetzgebung) می‌توانند از طرف پارلمان فدرال تصویب شوند و یا اینکه پارلمان از این حق صرف‌نظر کند و تصویب آنها را به پارلمان ایالتها موکول کند. در مورد دسته‌ی سوم از قوانین پارلمان فدرال بر اساس «قانون‌گذاری کلی» (Rahmengesetzgebung) تنها چهارچوب کلی قوانین را تصویب می‌کند و تصویب جزئیات این قوانین را به عهده‌ی خود ایالتها می‌گذارد. (مترجم)

^۷ این اصل حاکی از آن است که اختیارات در مورد مسائل معین باید به آن سطح از نظام فدرال (دولت فدرال، ایالتها و شهرداریها) داده شود که از عهده‌ی آن به بهترین نوع ممکن در قیاس با دیگر سطوح برمی‌آید. ابتدا باید از پایین‌ترین سطح ممکن آغاز و سوال کرد که آیا آن سطح از عهده‌ی انجام آن وظیفه‌ی معین به خوبی برمی‌آید یا نه. تنها آن هنگام که پاسخ منفی باشد باید آن را به سطحی بالاتر ارجاع نمود. هدف باید واگذاری بیشترین اختیارات ممکن به پایین‌ترین سطح نظام باشد، چون ارتباط آن با توده‌ها بیشتر است و به این ترتیب این مکانیسم از حقانیت دموکراتیک بیشتری برخوردار است. به هر حال ارگانهای بالایی باید از کم‌ترین اختیارات ممکن برخوردار باشند و تنها نقش کمکی داشته باشند. به این دلیل شاید بتوان آن را در زبان فارسی «اصل کمکی» نامید. (مترجم)

ایالتی باید کاهش یابد و انجام آنها با تخصیص منابع مالی ضرور به عهده‌ی ایالتها گذاشته شوند. سند منتشر شده‌ی «هیئت فدرالیسم مجالس ایالتها» بر آن است که این مجمع باید به کار خود ادامه دهد، تا مسائل ویژه‌ی پارلمانهای ایالتها را بطور شایسته دنبال کند.

موضع پارلمان ایالت بایرن

کمیسیون ویژه‌ی «رفرم فدرالیسم پارلمان ایالتی بایرن» نیز پس از دو سال و نیم مطالعه گزارش پایانی خود را در ماه مارس ۲۰۰۲ تحت عنوان «رفرم فدرالیسم - تقویت پارلمان ایالتها» منتشر ساخت. موضوع محوری این گزارش نسبتاً مفصل که در تدوین آن ۸ نماینده‌ی پارلمان و ۷ محقق شرکت داشتند، تلفیق سطح ملی با سطح اتحادیه‌ی اروپا می‌باشد. این گزارش نیز چون «بیانیه‌ی لوبک» خواستار مشارکت و دخالت ایالتها در امور مربوط به اتحادیه‌ی اروپا می‌باشد. چیزی که در این گزارش تازگی دارد این پیشنهاد می‌باشد که «تصویب قانونی که دولت فدرال به استناد آن صلاحیتهای قانونگذاری ایالتها را به اتحادیه‌ی اروپا انتقال می‌دهد، نه تنها باید نیاز به رأی موافق ایالتها داشته باشد، بلکه همچنین اکثریت پارلمانهای ایالتها نیز باید با آن موافق باشند». همچون مقرره‌ای باید در بند ۷۹، تبصره‌ی ۲ آ قانون اساسی فدرال گنجانده شود. آنچه که گزارش مربوطه در ارتباط با فدرالیسم آلمان مورد انتقاد قرار می‌دهد «فدرالیسم اجرایی» و میزان بالای یکپارچگی و همسان‌سازی در قانونگذاری این کشور می‌باشد. به این دلیل که دولتهای ایالتی مخصوصاً از طریق شورای فدرال ایالتها در سطح فدرال و سیاستهای مربوط به کل کشور دولت فدرال ایفای نقش می‌کنند و از این طریق جبران استقلال عمل از دست رفته‌ی خود و کاهش میزان سیاستگذاری مستقلانه‌ی خود به نفع دولت فدرال را می‌کنند، این پارلمانهای ایالتها هستند که بازنده‌ی همچون وضعیتی هستند. در کنار فراخوان برای تداخل‌زدایی سطح فدرال و سطح ایالتها و اجرای اصل سوبسیداریتی عنوان می‌شود که رقابت بین ایالتها اساساً چیز مثبتی می‌باشد، منتها این رقابت باید توأم با همبستگی باشد و مسائل مناطق و ایالتی که از ضعف ساختاری رنج می‌برند را در نظر بگیرد. این گزارش نیز معتقد است که اولویت به قانونگذاری توسط ایالتها باید باشد و در همین راستا خواستار بازگرداندن صلاحیت قانونگذاری از سطح فدرال به سطح ایالتها، تعیین محدودیت زمانی برای قانونهای فدرال و مقرره‌ی گشایش امکان تصویب قوانین فدرال از طریق ایالتها و آزمایشی بودن قوانین می‌باشد. این کمیسیون بر آن است که در صورت عملی نمودن همچون خواستی می‌توان و باید تعداد قوانین فدرالی که نیاز به موافقت ایالتها دارند را کاهش داد. یکی از عناصر مهم این پیشنهاد این است که در بخش مربوط به قانونگذاری رقابتی همکاری بین خود ایالتها گسترش داده شود. کمیسیون پارلمان ایالت بایرن همچنین پیشنهاد می‌کند که در انطباق با «اصل کنکسیتی»^۸ صلاحیت قانونگذاری از صلاحیت مالی جدا نباشد و این به معنی الغای وظایف مشترک سطح فدرال و سطح ایالتها و همچنین حذف کمکهای مالی دولت فدرال به دولتهای ایالتی - در حین جبران آن خسارات مالی که متوجه ایالتها می‌شود - می‌باشد، چرا که آنها بخاطر به عهده گرفتن کل وظایف قبلاً مشترک اکنون دیگر باید هزینه‌های بیشتری را متحمل شوند. علاوه بر اینها، کمیسیون خواهان تقویت خودمختاری مالیاتی ایالتها می‌باشد. این مهم باید در راستای پیوند دادن مسئولیت اجرای وظایف، فشار هزینه‌ها و صلاحیت کسب مالیاتها شامل شهرها نیز بشود.

^۸ اصل Konnexität حکایت از آن دارد که باید ارتباط و وابستگی بین مسئولیت اجرای وظایف و هزینه‌های آن از طرفی با صلاحیت اخذ درآمدها و مالیاتها از طرفی دیگر وجود داشته باشد، همچنین هم بخش انجام وظایف و هم بخش تخصیص درآمدهای هر سطح معین توأم در همان سطح تعیین شوند، نه اینکه سطحی (حال دولت فدرال یا دولت ایالتی یا شهرها) وظایف سطح دیگری را تعیین کند، در حالیکه تأمین هزینه‌های انجام این وظایف را صرفاً به عهده‌ی خود آن سطح بگذارد. برای نمونه اگر پارلمان فدرال تصویب می‌کند که بابت هر فرزندی که متولد می‌شود این یا آن مبلغ بعنوان مساعدت فرزندان به خانواده‌های مربوطه داده می‌شود، دیگر ایالتها نباید از منابع خود این وجوه را پرداخت کنند، بلکه این، بر طبق این اصل وظیفه‌ی خود دولت فدرال است. (مترجم).

موضع دستگاه اداری خودگردان شهرها (شهرداریها)

با توجه به رابطه‌ی بسیار تنگاتنگی که نظام فدرالیستی با دستگاه اداری خودگردان^۹ شهرها دارد، شرکت نمایندگان سطح شهرداریها در بحث مربوط به مدرنیزه کردن فدرالیسم بسیار بدیهی می‌نماید. اینجا برای نمونه نظر «اتحادیه‌ی شهرکها»^{۱۰} را منعکس می‌کنیم که در تابستان ۲۰۰۱ انتشار یافته است: مهمترین خواسته‌ی شهرکها این است که شهرداریها باید برای تضمین خودگردانی خود، از امکانات و منابع مالی متناسب با وظایفی که در پیش دارند برخوردار شوند. در ارتباط با اختیارات قانونگذاری، «اتحادیه‌ی شهرکها» معتقد است که تعداد موارد قانونگذاری رقابتی باید کاهش یابد و آنها انحصاراً یا به پارلمان فدرال و یا به قوه‌ی مقننه‌ی ایالتها سپرده شوند و یا اینکه سطح فدرال تنها تصویب چهارچوبهای کلی این قانونها را بعهده بگیرد و وضع جزئیات آنها به عهده‌ی خود ایالتها گذاشته شود. در انطباق با خواسته‌ی مدرنیزه کردن فدرالیسم جهت تقویت خودمختاری ایالتها، این ارگان توصیه می‌کند که اختیارات قانونگذاری ایالتها در کل افزایش یابد. در صورت حذف وظایف مشترک دولت فدرال و دولت‌های ایالتی، دولت فدرال باید سهم بیشتری از بودجه را به دولت‌های ایالتی [برای انجام کل این وظایف توسط آنها] اختصاص دهد و جبران افزایش هزینه‌های ایالتها را بکند و مخصوصاً در زمینه‌ی اعطای امکانات مالی به شیوه‌ی مناسبی به مناطق کمترشده‌یافته توجه کند. هسته‌ی اصلی خواسته‌های شهرها عبارت از گنجاندن «اصل کونکسیتی» در قانون اساسی فدرال می‌باشد. همچنین قانونگذاری در مورد مالیاتها نیز باید بر طبق نظر «اتحادیه‌ی شهرکها» تغییر یابد، آن هم با این هدف که نه تنها ایالتها، بلکه شهرداریها هم امکان تأثیرگذاری بیشتر بر درآمد‌های خود را داشته باشند. در سند مزبور این انتقاد «اتحادیه‌ی شهرکها» جلب توجه می‌کند که پیاده کردن موازین «قرارداد ثبات اقتصادی اتحادیه‌ی اروپا» در کشور، اساساً وظیفه‌ی دولت فدرال است، اما برای اینکار هنوز مبانی قانونی وجود ندارد. به همین سبب توصیه می‌شود اصولی که هم دولت فدرال و هم دولت‌های ایالتی باید ملزم به رعایت و اجرای آن گردند در قانونی که تصویب نهایی آن باید نیاز به رأی موافق نمایندگان ایالتها در سطح فدرال، یعنی شورای فدرال ایالتها، داشته باشد تعیین شوند.

^۹ بر طبق ماده‌ی ۲۸، تبصره‌ی ۲ قانون اساسی فدرال آلمان حتی شهرداریها از حق خودگردانی برخوردارند، به این معنی که بسیاری از مسائل اداری حوزه‌ی خود را خود با مسئولیت خود تنظیم می‌کنند. برای نمونه در برخی از شهرها شهردار مستقیماً از طرف مردم انتخاب می‌شود، درحالیکه در برخی دیگر از طرف بزرگترین فراکسیون یا ائتلاف سیاسی داخل شورای شهر. مخصوصاً در سوئیس به جهت رعایت اصول دموکراسی مستقیم قانون اساسی چگونگی اجرای قوانین را در اختیار خود شهرها قرار داده است. این نوع از سازماندهی دستگاه اداری شهرها را که در نظام‌های فدرال وجود دارد، «خودگردانی کمونی» (Kommunale Selbstverwaltung) گویند. (مترجم).

^{۱۰} شاید بتوان آلمان را «کشور تشکلات و جمعیتها» نامید. در این کشور غیر از ده‌ها هزار گروه و جمعیت و انجمن صنفی، سیاسی، ورزشی، فرهنگی، محیط‌زیستی و غیره، هر دسته از ارگان‌های دولتی نیز برای تبادل تجربه، تنظیم و تطبیق سیاست‌های خود و همچنین پیگیری منافع خود در سطح فدرال و سراسری تشکلاتی را بین خود بوجود آورده‌اند، از آن جمله‌اند: «اتحادیه‌ی شهرهای آلمان» (Deutscher Städtetag) که در سال ۱۹۰۵ تشکیل گردیده و در آن نمایندگان شهرداریهای همه‌ی شهرهای آلمان عضویت دارند و مرکز آن در کلن می‌باشد؛ «فدراسیون شهرها و شهرکهای آلمان» (Deutscher Städte- und Gemeindebund) که در آن همه‌ی شهرها به انضمام شهرکها در آن عضویت دارند و مرکز آن در دوسلدورف است و همچنین «اتحادیه‌ی شهرکها» (Deutscher Landkreistag) که در آن تنها شهرکها عضویت دارند و مرکز آن در بن می‌باشد. (مترجم).

موضع حقوق‌دانان دمکرات‌مسیحی

«گروه کار فدرال حقوق‌دانان دمکرات‌مسیحی» در ژوئن ۲۰۰۳ تزهایی را تحت عنوان «برنامه‌ی برلین برای رفرم فدرالیسم» منتشر ساخت که هدف اعلام شده‌ی آن در درجه‌ی نخست عبارت از «بازیابی توان عمل سیاسی و بازدهی کارکرد دولت فدرال و دولتهای ایالتی و بوجود آوردن مسئولیتهای شفاف و تفکیک شده و شرایط و مناسبات قابل اعتماد در حوزه‌ی مسائل مالی» می‌باشد. این اهداف از طرفی در خدمت تقسیم مجدد صلاحیتهای قانونگذاری بین سطح فدرال و سطح ایالتها می‌باشد؛ آنها در این بخش خواهان حذف قانونگذاری کلی، حذف وظایف مشترک و همچنین یک سلسله اصلاحات در قانونگذاری رقابتی هستند که خود من‌المجموع در خدمت افزایش استقلال عمل ایالتها می‌باشند. در مقابل این، باید تعداد قانونهایی که نیاز به رأی موافق شورای فدرال ایالتها دارند به میزان زیادی کاسته شود. همچنین ایالتها در رابطه با چگونگی اجرای قوانین فدرال آزادی عمل بیشتری داشته باشند. آنها این چنین قادر می‌گردند خود بهترین راه‌حلها را پیدا کنند و از این نظر با هم رقابت داشته باشند. این مسأله از نظر نویسندگان «برنامه‌ی برلین» از طرفی به معنی افزایش مسئولیتهای و اختیارات ایالتها می‌باشد و از طرفی دیگر به معنی پذیرش تمایزاتی در نظام سیاسی آنها. دومین بخش رفرم فدرالیسم، موازین و نظام مالی مندرج در قانون اساسی می‌باشد. نویسندگان این برنامه بر آن هستند که باید مناسبات مالی بین سطوح مختلف سیستم فدراتیو کشور از پیچیدگی درآورده و یک مرزبندی شفاف بین مسئولیتهای مالی سه سطح ایجاد شود، «برای اینکه هر کدام از سطوح فدرال (دولت فدرال، ایالتها و شهرها) بتوانند بر اساس اصل «فدرالیسم مالی» جداگانه و بطور خودمختار در مورد وظایف، درآمدها و مخارج خود تصمیم‌گیری کنند و مسئولیت مالی ضرور را برعهده داشته باشند». بطور مشخص توصیه می‌شود «تأمین مختلط مالی» از میان برداشته شود. در ارتباط با مکانیسم «توازن مالی»، نویسندگان این برنامه هیچ پیشنهادی نمی‌دهند. آنها می‌نویسند که نظام «توازن مالی عمودی» که تا سال ۲۰۱۹ برای تقویت اقتصاد ایالتهای شرق آلمان ضروری تشخیص داده شده، می‌تواند بعد از این تاریخ حذف گردد. اما برآنند که در ارتباط با «نظام توازن مالی افقی» تاکنون هیچ راه حلی که مورد توافق عموم باشد یافت نشده است. جالب اینجاست که این «برنامه» خواستار تغییر در صلاحیت قانونگذاری مالیاتی موجود نشده است؛ استدلال آن در این زمینه این است که در بازار داخلی اروپا، اروپایی که هنوز از مرزهای مالیاتی برخوردار نیست، درست نیست با تقسیم صلاحیت مالیاتی بین ایالتها در داخل آلمان شرایط مختلفی را بوجود آورد. نظام مالی آلمان باید به کمک وضع مقرراتی جهت محدود کردن قانونی بدهی‌ها و اخذ وام به مفهوم قرارداد ثبات اقتصادی اتحادیه‌ی اروپا با شرایط اروپا انطباق داده شود.

توصیه‌های بنیادهای سیاسی تحقیقاتی

بنیادها نیز وارد بحث رفرم فدرالیسم شده‌اند و برای مشاوره و کنکاش، گروه‌هایی از کارشناسان و محققین نامدار تشکیل داده‌اند. بدین سبب نتیجه‌گیریها و توصیه‌های آنها توجه زیادی را جلب نموده و با اقبال عمومی روبرو گشته و روی بحثها تأثیرات انکارناپذیری گذاشته است. ویژگی مشخص این توصیه‌های وسیع و مشروح و مستدل که «گروه کاری در چهارچوب بنیاد برتلسمان» تدوین و تهیه نموده، از جمله این است که در هر مورد تجارب کشورهای دیگر فدرالیستی نیز در نظر گرفته شده‌اند و از آنها پیشنهاداتی برای رفرم فدرالیسم در آلمان استنتاج گردیده است. نقطه عزیمت گروه کار بنیاد برتلسمان نیز انتقاد از سیستم فدرالیسم متحده‌ی آلمان را تشکیل می‌دهد، نوعی از فدرالیسم که باعث رکود و فلج شدن سیاست در آلمان شده است. «بنابراین

تداخل‌زدایی واقعی [تمرکززدایی] باید محتوی اصلی رفرم باشد.» با در نظر داشت پروسه‌ی همگرایی و وحدت کشورهای اروپا و جهانی شدن اقتصاد «تمایزات عرصه‌ای و منطقه‌ای در رقابت‌های مناطق و ایالتها از اهمیت دم‌افزونی برخوردار می‌گردد». توصیه‌های این گروه کار حول دو مسأله‌ی اساسی متمرکز است: نخست تقسیم و تفکیک وظایف و صلاحیتها بین دولت فدرال و ایالتها، دوم نظام مالی. گروه کار خواهان آن اقدامات اصلاحی می‌باشد که «توازن فدرال را مجدداً برقرار سازند، بصورتی که تأکید یک جانبه بر واحدگرایی و همسان‌سازی و اصل مساوات جای خود را به رقابت توأم با همبستگی به مفهوم فرصتهای برابر و خودمسئولیتی بدهد». گروه کار برای اقدامات مشخص اصلاحی معیارهای اصلی زیر را نام می‌برد: دسته‌بندی و متمایز کردن مشخص مسئولیتها و صلاحیتها، دولت فدرال از طرفی و دولتهای ایالتی از طرفی دیگر، شفافیت‌بخشیدن به ساختارهای سیاسی، بهبود امکانات مشارکت، تقویت توان تصمیم‌گیری‌ها و حفظ همبستگی همگانی. تا جایی که به توازن دولت فدرال و ایالتها برمی‌گردد، تمام این موارد بر طبق نظر گروه کار از طریق رعایت اصل سوپسیداریتی دست‌یافتنی هستند. در این راستا باید پیوسته اصل «در صورت گمان، به نفع ایالتها» اجرا شود.^{۱۱}

گروه کار سپس ۱۰ پیشنهاد مشخص را طرح و هر کدام از آنها را توضیح و به کمک نمونه‌های مشخص روشن و با ذکر تدابیر و تجارب بین‌المللی جامع می‌کند. سر تیترا این پیشنهادات از قرار زیرند:

- جایگزین کردن قانونگذاری کلی با قانونگذاری اصولی.
- اعطای امکان و حق وضع قوانین به ایالتها حتی در مواردی که پارلمان فدرال در چهارچوب حق قانونگذاری رقابتی‌اش قوانینی را وضع کرده است، البته با این تبصره که سطح فدرال حق اعتراض داشته باشد. (در اینجا گروه کار به یکی از نظرات ویژه مندرج در گزارش کمیسیون ویژه‌ی رفرم فدرالیسم در سال ۱۹۷۶ استناد کرده است).
- بوجود آوردن واقعی قانونگذاری رقابتی بین ایالتها، تا به کمک آن موجبات موفقیت بهترین مدل و کارکرد فراهم شود.
- بازگرداندن صلاحیتها به ایالتها، تا آنها امکان این را داشته باشند راه‌حلهای مختلفی را برای یک عرصه معین امتحان کنند.
- گسترش بخشیدن به همکاریها و اتحاد عمل مناطق مختلف. البته گروه کار خواستار افزایش این همکاریها بین مناطق مختلف کشورهای اروپایی با هم نیز می‌باشد.
- تغییر الزام موافقت شورای فدرال ایالتها با تصویب قوانین. معیار برای تعیین اینکه کدام قانون باید ملزم به رأی موافق شورای فدرال ایالتها باشد، باید صرفاً رعایت منافع ایالتها باشد و نه چیز دیگر.
- اصلاح شیوه‌ی رأی‌گیری در شورای فدرال ایالتها به این مفهوم که برای تصمیم‌گیریها و تصویب قوانین به جای اکثریت مطلق [بیشتر از ۵۰ درصد]، اکثریت نسبی [بیشترین رأی] کافی باشد.
- حذف «تأمین مالی مختلط» (که با توضیح نمونه‌ی بنای مراکز آموزش عالی که توسط دولت فدرال انجام می‌گیرد به تصویر کشیده شده است)، البته این کار باید از طریق تقسیم مجدد درآمدهای مالیاتی بین دولت فدرال از طرفی و دولتهای ایالتی از طرفی دیگر انجام گیرد.
- بهبود امکانات ایالتها برای اینکه بتوانند سیاستهای مالیاتی خود را به میزان بیشتری مستقلانه و با مسئولیت خود تبیین و اجرا کنند. البته گروه کار بطور مشخص خواستار سیستم رادیکال جداگانه مالیاتی نمی‌گردد، بلکه خواهان واگذاری حق تعیین تعرفه به ایالتها در ارتباط با مالیات بر درآمد و مالیات شرکتهای بازرگانی می‌باشد.

^{۱۱} به این معنی که اگر در موردی مشخص نبود که آیا صحیح است که این یا آن صلاحیت را به سطح دولت فدرال داد یا به ایالتها، در این حالت باید آنرا به ایالتها اعطا نمود. (مترجم)

و بالاخره رفرم سیستم توازن مالی توصیه می‌گردد که البته حفظ همبستگی همگانی باید یکی از اهداف محوری مجموعه نظام فدرالیستی بماند. اما در همان حال باید گفت که همسان کردن تقریباً کامل توان مالی ایالتها بیشتر از این پذیرفتنی نیست.

«بنیاد سیاسی فریدیش ناومن»^{۱۲} نیز گروه کاری را از محققین و سیاسیون صاحب نظر تحت عنوان «کمیسیون فدرالیسم انستیتوی لیبرال فریدریش ناومن» برای بررسی مسائل مربوط به رفرم سیستم فدرالیسم در آلمان در اوایل ۱۹۹۸ تشکیل داد و تاکنون ۵ سند را در این مورد منتشر نموده است. این گروه کار در اولین مانیفستی که در فوریه‌ی ۱۹۹۸ تحت عنوان «بر علیه انعطاف‌ناپذیری و انجماد در نظام دولتی» منتشر نمود، در باره‌ی اصلی‌ترین مسائل مرتبط با بحث فدرالیسم اعلام موضع کرد. نویسندگان سند مزبور خواهان جدایی دقیق و روشن مسئولیتهای سطح فدرال از سطح ایالتی، آنهم، هم در بخش اجرای وظایف و هم در بخش مربوط به مسائل مالی این وظایف شده‌اند؛ پیاده نمودن مصمم‌تر اصل سوبسید یاریتی را می‌طلبند؛ خواستار ممکن کردن رقابت بین ایالتها هستند؛ معتقدند که مکانیسم برقراری تأمین کامل مالی ایالتها الگو و ملاک عمل قرار نگیرد و همچنین برآنند که قانونهای نیازمند به رأی موافق ایالتها باید به حداقل ممکن کاهش یابد. در سندهای بعدی این بنیاد تعدادی از این پیشنهادها مشروحتر توضیح داده شده‌اند. این کمیسیون در تابستان ۱۹۹۸ نیز نظر خود را در رابطه با سیستم مالی آلمان اعلام کرد و بر مبنای رد «هم‌ارزشماری» و «یکسان‌سازی شرایط زندگی» مردم در آلمان از تعیین دقیق و شفاف صلاحیتهای و مسئولیتهای مالیاتی سطح فدرال و سطح ایالتها جانبداری می‌کند، به این معنی که صلاحیت انجام وظایف و تعهد تأمین مالی این وظایف نباید به سطح یا ارگانهای متفاوت واگذار شوند، بلکه باید در یک دست متمرکز باشند. این مسأله البته مستلزم حذف صلاحیتهای و وظایف مشترک دولت فدرال و ایالتها، گذشت آنها از کمکهای مالی دولت فدرال و منسوخ کردن اشتراک مالیاتی دولت فدرال و ایالتها^{۱۳} (به استثنای مالیات بر درآمد و بر سود شرکتها). تحقق این هدف می‌تواند در چند مرحله میسر گردد؛ برای نمونه در مرحله‌ی اول به کمک تعیین درصدهای مالیاتی سالانه توسط دولت فدرال، ایالتها و شهرها. این سند خواهان تغییر بنیادی مکانیسم برقراری تعادل و توازن مالی می‌باشد، چون معتقد است که مکانیسم کنونی موجب برابری زیاد از حد ایالتهای کم‌بازده و ناکارآمد با ایالتهای توانمند شده است. از نظر محققین لیبرال تنها معیار برای پرداخت کمکهای مالی دولت فدرال و دولتهای ایالتی بتواند به ایالتهای از لحاظ مالی بی‌بضاعت باید این باشد که نظام دولتی آنها از

^{۱۲} در آلمان - علاوه بر کنسرنهای تجاری - هر کدام از احزاب مهم سیاسی نیز بنیادهای نزدیک به خود برای حمایت از آموزش سیاسی و کادر علمی-سیاسی نزدیک به خود را دارند. آنها تقریباً بطور کامل از خزانه‌ی دولتی تأمین مالی می‌شوند. ملاک حمایت از این بنیادها از طرف دولت، نه نزدیکی و دوری از حاکمیت سیاسی، بلکه اهمیت سیاسی و اجتماعی آنها می‌باشد، کم‌اینکه احزاب اپوزیسیون نیز از این حمایتها برخوردارند، حتی «بنیاد روزالوزامبورگ» نزدیک به حزب سوسیالیسم دمکراتیک. این حزب در دوره‌ی انتخاباتی حاضر حتی در مجلس فدرال نیز نمی‌باشد، چرا که در آخرین انتخابات مجلس فدرال ۵ درصد آرای لازم برای ورود به پارلمان فدرال را نیاورد. مهمترین این بنیادهای سیاسی عبارتند از «بنیاد فریدریش ابرت» (نزدیک به حزب سوسیال دمکرات آلمان)، «بنیاد کنراد آدناور» (نزدیک به حزب دمکرات مسیحی آلمان)، «بنیاد هانس بوکلر» (سندیکاها)، «بنیاد هاینریش بول» (حزب سبزها)، «بنیاد فریدریش ناومن» (حزب دمکراتهای آزاد - لیبرالها)؛ «بنیاد هانس زایدل» (حزب سوسیال - مسیحی) و «بنیاد روزالوکزامبورگ» (حزب سوسیالیسم دمکراتیک). (مترجم)

^{۱۳} نظام مالی آلمان، هم از وظایف مشترک سطح مختلف فدرال، ایالتی و شهرها برخوردار است و هم از منابع مالی مشترک. مثلاً امر علم و تحقیقات از وظایف مشترک دولت فدرال و ایالتها می‌باشد؛ یا جاده سازی وظیفه‌ی مشترک سطح ایالتی و شهرداریهاست. این آمیزش در مورد درآمدهای مالیاتی نیز صدق می‌کند. در این کشور چهار دسته مالیات وجود دارد: ۱. دسته‌ای از مالیاتها تماماً به خزانه‌ی دولت فدرال واریز می‌گردند؛ مانند مالیات بر توتون، بنزین، بیمه، قهوه. ۲. دسته‌ای دیگر کاملاً به دولتهای ایالتی تعلق دارند؛ مانند مالیات بر ثروت، وسایل نقلیه، آبجو و ارث. ۳. دسته‌ی سوم از مالیاتها را تنها شهرها اخذ می‌کنند؛ مانند مالیات بر املاک و بر نوشیدنیها. ۴. دسته‌ی دیگر از مالیاتها مشترکند و بین دولت فدرال، ایالتها و شهرها تقسیم می‌شوند؛ مانند مالیات بر حقوق و یا درآمد، مالیات بر کسب و کار یا مشاغل. ۵. و بالاخره دسته‌ای نیز بین دو سطح فدرال و ایالتی تقسیم می‌شوند؛ مانند مالیات بر مصرف، مالیات بر سود سرمایه و مالیات بر درآمد شرکتها که تنها بین دولت فدرال و ایالتها تقسیم می‌گردند. (مترجم)

کار نیافتند. میزان این مساعدتها نیز نباید زیاد باشد.^{۱۴} این مجمع در پائیز ۱۹۹۹ مانیفست دیگری را تحت نام «پیش بسوی تقسیم مجدد وظایف و صلاحیتها بین سطح فدرال، سطح ایالتی و سطح شهرها: اصل سوبسیدیاریتی را بدون اگر و اما بکار بندیم!» منتشر نمود و خواستار تعریف و تفکیک اختیارات سطوح و پیاده‌نمودن پیگیرانه‌تر و قاطعانه‌تر اصل سوبسیدیاریتی گردید. آنها در این سند نیز خواستار الغای «وظایف و صلاحیتهای مشترک» و همچنین کاهش رادیکال تعداد قوانینی که بر اساس مکانیسم قانونگذاری رقابتی و قانونگذاری چهارجوبی تصویب می‌شوند شده‌اند. آنها همچنین تقسیم و دسته‌بندی واضحتر و دقیق‌تر مسئولیتها را بین دولت فدرال و ایالتها ضروری تشخیص داده‌اند؛ در این رابطه مخصوصاً باید صلاحیتهای دستگاه اداری سطوح مختلف روشن‌تر تعریف و فرموله شوند. نویسندگان این سند همچنین تأکید می‌کنند که رعایت اصل سوبسیدیاریتی مخصوصاً به معنی اولویت و ارجعیت حوزه‌ی خصوصی اشخاص است. گروه مزبور در سومین سندی که در تابستان ۲۰۰۲ تحت نام «در راه یک فدرالیسم اصلاح‌پذیر: پارلمانهای ایالتی را تقویت و شورای فدرال ایالتها را نوسازی کنید!» منتشر نمود، خواستار تقویت اختیارات پارلمانهای ایالتی به جای مشارکت دولتهای ایالتی در چهارجوب شورای فدرال ایالتها در سطح سراسری و فدرال شد. این سند نیز خواهان کاهش محسوس موضوعاتی بود که تصویب نهایی آنها نیز به رأی موافقت شورای فدرال ایالتها دارد و در این راستا ۱۶ مورد را برمی‌شمارد که نیاز به رأی این ارگان نداشته باشند. البته در عین حال معتقد است که باید ضرورت رأی موافق شورای فدرال ایالتها در دو مورد و موضوع معین در قانون گنجانده شود: یکی آنجا که دولت میزان بدهکاری خالص خود را می‌خواهد افزایش دهد و دومی در مورد تعیین مبانی محاسبه‌ی مالیات بر درآمد می‌باشد. مولفین این سند برآند که شورای فدرال ایالتها در درجه‌ی نخست یک عرصه‌ی سیاسی ایالتهاست و به همین جهت باید منعکس‌کننده‌ی کامل آرایش سیاسی پارلمانهای ایالتی باشد و این مستلزم ایجاد تغییراتی در ترکیب این ارگان و شرکت دادن اپوزیسیون داخل پارلمانهای ایالتی در آن می‌باشد.^{۱۵} سند مزبور با این دو پیشنهاد که اعضای شورای فدرال

^{۱۴} ایالتهای قدرتمند می‌گویند که چرا آنها باید مسئول سیاستهای مالی و اقتصادی و رفاهی غلط ایالتهای کم‌توان باشند و ایراد می‌گیرند که چرا ایالتهای کوچک که برخی از آنها تقریباً تنها از یک شهر تشکیل شده‌اند (مانند برلین، برمن، هامبورگ) و برخی دیگر نیز بسیار کوچک می‌باشند (مانند زارلند) در ایالتهای بزرگتر ادغام نمی‌شوند، تا از هزینه‌های کادر دولتی صرفه‌جویی شود. گفته می‌شود که آلمان به نسبت جمعیت ۸۲ میلیون نفری خود بیشترین تعداد نمایندگان پارلمان را در سطح دنیا دارد: تنها مجلس فدرال قریب ۶۰۰ نماینده و ۱۶ پارلمان ایالتی در حال حاضر جمعاً ۲۲۴۳ نماینده دارد. به این تعداد پارلمانتاریست باید تعداد کادر وزارتخانه‌ها در سطح فدرال و ۱۶ ایالت را افزود. و این چیزی است که منتقدین لیبرال و ایالتهای پر قدرت اقتصادی مورد نکوهش قرار می‌دهند. طرف مقابل اما می‌گوید که این سیستمی است که مردم خواهان آنند و این بهایی است که ما باید برای دموکراسی بپردازیم. این طیف اذعان می‌دارد که یک سیستم متمرکز با یک دولت مقتدر مرکزی طبیعتاً کم‌هزینه‌تر است، اما به همان اندازه‌ی اندک هم با اصول دموکراتیک و شرایط تاریخی و تعدد فرهنگی آلمان هم‌خوانی دارد و این چیزی است که ما آگاهانه آنرا رد می‌کنیم. (مترجم)

^{۱۵} «شورای فدرال ایالتها» (Bundesrat) ارگانی است که ایالتها را در سطح فدرال نمایندگی می‌کند و در آن هر کدام از دولتهای ایالتی به تناسب جمعیت خود ۳ الی ۶ عضو دارند. اساسی‌ترین وظیفه‌ی این ارگان کنترل دولت فدرال و تأثیرگذاری بر محتوی قوانینی است که به منافع آنها برمی‌گردد. به همین خاطر آنها از تصویب قوانینی که در آنها منافع ایالتها در نظر گرفته نشده‌اند پرهیز می‌کند. اعضای این ارگان را دولتهای ایالتی که معمولاً ائتلافی از چند حزب می‌باشد، ارسال می‌کنند. احزابی که در این ایالتها در اپوزیسیون قرار دارند، در این هیئتهای نمایندگی ایالتها شرکت داده نمی‌شوند. ریاست این ارگان بصورت ادواری تعیین می‌شود، به این معنی که هر کدام از ایالتها یک سال ریاست آنرا بعهده می‌گیرند. در سالهای اخیر شورای فدرال ایالتها به ارگانی کنترل و ترمزکننده‌ی اپوزیسیون سراسری در مقابل دولت فدرال تبدیل شده است، چرا که - همانطور که قبلاً نیز اشاره شد - در آن معمولاً اپوزیسیون اکثریت دارد. آنگاه که ائتلاف دموکرات مسیحی، سوسیال مسیحی و لیبرلها در سطح فدرال حاکمیت را در دست داشت، سوسیال دموکراتها (چون حکومت اکثریت ایالتها در دست آنها بود) در این ارگان اکثریت داشتند و از آن به عنوان اهرم فشار بر دولت استفاده می‌کردند. در حال حاضر تناسب قوای سیاسی در آلمان دقیقاً برعکس پیش است، به این مفهوم که ائتلاف سوسیال دموکراتها و سبزها در سطح فدرال در حکومت هستند و تقریباً هر آنچه آنها در پارلمان فدرال با توسل به اکثریت کرسی‌هایشان تصویب می‌کنند، در شورای فدرال ایالتها رد و بلوکه می‌شود، چون در آن اکنون دموکرات مسیحی‌ها، سوسیال مسیحی‌ها و لیبرالها اکثریت دارند (چرا که اکثریت دولتهای ایالتی در دست آنها قرار دارند). همین مسأله باعث شده که برخی انتقاد کنند که شورای فدرال ایالتی در درجه‌ی نخست نه ارگان ایالتها، بلکه ارگان اپوزیسیونی است که در واقع محل عرض اندامش باید پارلمان فدرال باشد و نه شورای فدرال ایالتها. (مترجم)

ایالتها از جانب پارلمانهای ایالتی برگزیده شوند و آنها وکالت آزاد^{۱۶} داشته باشند، خواستار تغییر بنیادی سیستم سیاسی در ارتباط با «مجلس دوم» (شورای فدرال ایالتها) می‌شود.

بلاواسطه در ارتباط با تأسیس کمیسیون مشترک پارلمان فدرال و شورای فدرال ایالتها برای رفرم فدرالیسم، بنیادهای نزدیک به احزاب سیاسی ائتلافی را با «بنیاد برتلس من»، «بنیاد فریدریش ارهارد» و «بنیاد اقتصاد بازار» بوجود آوردند و در یک اطلاعیه‌ی مطبوعاتی تحت عنوان «فدرالیسم کارآمد گامهای اصلاحی متهورانه را الزامی می‌سازد» متوسل به افکار عمومی شدند. از محتوی اطلاعیه‌ی مزبور چنین برمی‌آید که بنیادهای عضو این ائتلاف نسبت به ارائه‌ی پیشنهادات واقعاً اساسی جهت رفرم فدرالیسم توسط کمیسیون رفرم پارلمان فدرال و شورای فدرال ایالتها چندان خوش بین نیستند. آنها می‌نویسند: «چنانچه کمیسیون مزبور در چهارچوب تعیین شده باقی بماند، در بهترین حالت تنها می‌توان انتظار اقدامات اصلاحی در زمینه‌ی تداخل زدایی و تفکیک وظایف دولت فدرال از ایالتها را داشت.» ائتلاف مزبور معتقد است که این گام اما باید نقطه‌ی شروعی برای بازبینی بخشها و مسائل دیگر مربوط به سیستم فدراتیو آلمان باشد. بر طبق نظر آنها این بازبینی باید شامل موارد ذیل گردد:

- تنظیم مجدد صلاحیتهای قانونگذاری؛
- بررسی راههایی برای ممکن نمودن تشکیل اتحادها و ائتلافات منطقه‌ای مابین ایالتها (چنانچه ممکن نیست که تقسیمات و ساختار کشوری کنونی تجدید سازمان شود)؛
- بازبینی سیستم رأی‌گیری در شورای فدرال ایالتها؛
- بازبینی وظایف مشترک و تأمین مالی مخلوط با هدف برجیدن بیشترین میزان ممکن از هر دوی اینها؛
- تدابیر مربوط به سازماندهی نو نظام مالی با هدف رعایت دقیق اصل کنکسیتی
- و بالاخره بازبینی امر تداخل و درهم‌تنیدگی مالیاتی.

مواضع اهل علم

در بحث مربوط به رفرم فدرالیسم کارشناسان علمی صاحب‌نام نیز شرکت داشته‌اند. نظریات آنها مورد توجه فراوانی قرار گرفت. **هانس یورگن**، رئیس دادگاه فدرال قانون اساسی آلمان، که در موارد متعدد در مورد رفرم و هدایت سیستم فدراتیو آلمان اظهار نظر کرده است، در پائیز ۲۰۰۳ یک سخنرانی در مورد «فدرالیسم زیر محک آزمایش» ایراد کرد که در آن محصور ماندن و بلوکه شدن کنونی سیاست و همچنین عدم کارآیی و یا دست کم ضعف کارکرد نهادهای دولتی را ناشی از سازماندهی کنونی و شیوه‌های تأثیرگذاری نظام فدرالیستی در آلمان می‌داند. ایشان در بخش اول سخنرانی‌اش آن روندهایی را در نظام فدرال آلمان ترسیم نمود که باعث بوجود آمدن سیستم بسیار بغرنج «فدرالیسم متحده یا به هم پیوسته» با امکانات و اهرمهای متعدد بلوکه کردن سیاست فدرال شده‌اند. وی در این راستا انتقال وظایف دولتی از سطوح پایین به سطوح بالا؛ «فدرالیسم مشارکتی» که نمایندگان حکومت در انحصار گرفته‌اند؛ سیستم تأمین مالی مخلوط و مشترک؛ ایفای نقش «جانشین اپوزیسیون» توسط شورای فدرال ایالتها؛ سیستم انتخاباتی نسبی در ایالتها که باعث تشکیل حکومت‌های ائتلافی با ترکیب سیاسی مختلف و به طبع آن باعث بغرنج‌تر شدن «انبوه مذاکرات» در «فدرالیسم مشارکتی» شده است؛ و بالاخره مصالحه بعنوان فرم تصمیم‌گیری نمادین «فدرالیسم متحده» که به ویژه هنگام تصمیم‌گیری

^{۱۶} به این معنی که در تصمیم‌گیری و دادن رأی تنها از وجدان خود پیروی کند و بر اساس اعتقادات خودش رأی بدهد و ملزم به پیروی از موضع حزب و فراکسیون حزب خود نباشد. (مترجم)

در مورد اصول و تبیین سمت‌گیریهایی اساسی همواره به زیان ثمربخشی و بازدهی و پاسخگویی دموکراتیک تمام می‌شود. هانس یورگن در بخش دوم سخنرانی‌اش به راه‌های از میان برداشتن ضعف‌های فدرالیسم کنونی آلمان که وی شناسایی کرده است می‌پردازد و در رابطه با تداخل زدایی و تفکیک دو سطح فدرال و ایالتی توصیه می‌کند که باید در مورد آلترناتیو‌هایی برای شورای فدرال ایالتها اندیشید و در این رابطه مدل مجلس سنای آمریکا را بعنوان جانشین نام می‌برد. و توصیه می‌کند که حقوق شورای فدرال ایالتها در ارتباط با وابسته نمودن قوانین به رأی موافق آن کاهش یابد، این مهم باید در پیوند با اقداماتی در راستای تعیین مرزبندی کامل بین صلاحیتهای سطح فدرال و ایالتی انجام پذیرد. وی به امکان کاهش موارد لزوم موافقت شورای فدرال ایالتها با قوانین اشاره می‌کند و معتقد است که این مسأله باید با امر واگذاری حق تنظیم و تصویب قوانین اجرایی آن به ایالتها همراه باشد. وی بر آن است که تغییراتی در سیستم انتخابات آلمان - و احتمالاً جایگزین کردن سیستم فعلی با سیستم انتخاباتی اکثریتی - قادرند مانع بوجود آمدن «اتلاف‌های حکومتی همه حزبی با تمام عوارض بخشاً فلج‌کننده‌ی جانبی» آن بشوند. وی به طرفداران «فدرالیسم رقابتی» یادآور می‌شود که وجود هر رقابت کارا مستلزم وجود دو فاکتور مهم است: از یک طرف شرکت‌کنندگان تقریباً هم‌وزن و هم‌وزن و از طرفی دیگر وجود یک «سیستم مشوق، و این مشوق بر اساس شرایط موجود تنها طبیعت اقتصاد مالی می‌تواند باشد». به همین سبب وی از تجدید تقسیمات کل کشور «با هدف تشکیل ایالتها کمتر، اما هم‌توان و از نظر وسعت و بزرگی حدالمقدور برابر بعنوان پیش‌شرط ضرور فدرالیسم رقابتی نام می‌برد؛ اما در عین حال ابراز تردید می‌کند که امر در پیش‌گرفتن اقدامات ضرور برای تجدید آرایش ایالتها و تغییر در تقسیمات کشوری از نظر سیاسی پیاده‌شدنی باشند و یا حتی بصورت وسیع و جدی خواسته شوند.

فریتس و. شارپف که در کارهای علمی خود در طول ده‌ها سال همواره به مسأله‌ی فدرالیسم در آلمان و اروپا پرداخته است و آثار فراوانش برخوردار به مسأله‌ی فدرالیسم را در آلمان تحت تأثیر قرار داده است و به همین خاطر با توجه فراوانی روبرو گشته است، در مرحله‌ی کنونی بحثها که در مورد آینده‌ی فدرالیسم در آلمان در جریان است نیز اظهارنظر نموده است. وی از جمله در مقاله‌ای تحت عنوان «آزادیهای بیشتر برای ایالتها. فدرالیسم آلمان بر بستر رقابت مناطق اروپا» که در تاریخ ۷ آوریل ۲۰۰۱ در روزنامه‌ی «فرانکفورتر آلگماینه» انتشار یافت، اظهار نمود که رقابت مناطق اروپا بستر و شرایط بسیار مناسبی برای رفرم فدرالیسم در آلمان را بدست می‌دهد. وی در مقاله‌اش نشان می‌دهد که پایه‌ریزی مدل «فدرالیسم رقابتی» به جای مدل «فدرالیسم تفاهمی» کنونی که پیوسته مورد انتقاد قرار گرفته است، به چه مفهومی خواهد بود؛ ایجاد مکانیسم رقابتی در زمینه‌های مالی، مالیاتی و مقرراتی بین ایالتها آلمان نتیجه‌ی این تحول خواهد بود. نویسنده‌ی مقاله به شیوه‌ی خیلی مشخص در مورد عواقب و نتایج همچون رقابتی برای موقعیت و جایگاه ایالتها آلمان در رقابت مناطق اروپا بحث می‌کند و به وجود دو نوع ارزیابی در ارتباط با اهمیت و تأثیر همچون رقابتی اشاره می‌کند: آنچه که یک طرف بعنوان «رقابت توانها» مورد استقبال قرار می‌دهد، طرف دیگر بعنوان «رقابت نابودساز» و بعنوان «رقابت در ارزان‌فروشی» مورد نکوهش قرار می‌دهد. شارپف به نسبت اقدامات کلی و غیره‌دفمند، مانند انتقال صلاحیتهای قانونگذاری از دولت فدرال به ایالتها، خیلی بدبین است و توصیه می‌کند که بند آزمایشی بودن قوانین به سود ایالتها در قانون اساسی قید شود، تا آنها بتوانند خود مستقلانه این موازین را تنظیم و تصویب کنند، و این همان چیزی است که بعنوان یک نظر خاص و منفرد در گزارش کمیسیون ویژه‌ی رفرم فدرالیسم در آلمان در سال در دهه‌ی ۷۰ نیز پیشنهاد شده بود. تبصره‌ی «آزمایشی بودن قوانین امکان و اجازه‌ی این را به پارلمانها و حکومت‌های ایالتی خواهد داد، «خود مستقلانه آن زمینه‌ها و عرصه‌های کاری را تعیین کنند که بر اساس اعتقاد سیاسی‌شان قانون واحد فدرال امکان‌سازندگی و خلاقیت و کارآیی آنها را محدود می‌کند، سپس آنها باید بتوانند در این زمینه‌ها موازینی را در ایالت خود فرموله کنند که مکمل یا جایگزین قانون فدرال شوند». شارپف در این خصوص چنین نتیجه‌گیری می‌کند: «با همچون رفرمی آلمان یک گام مهم به سوی فدرالیسم رقابتی نوآور برخواهد برداشت و توان حل مشکلات فدرالیسم دوچندان خواهد شد، و این در عین حال در خدمت تقویت دموکراسی نیز خواهد بود.»

پروفسور دکتر **گبهارد کیرشگسندر** از دانشگاه سانکت گالن نیز با مقاله‌ای تحت عنوان «رفرم فدرالیسم از طریق تقویت فدرالیسم» در بحث رفرم فدرالیسم آلمان شرکت نموده است و در آن توجه خاصی به تجربیات و جنبه‌های فدرالیسم سویس مبذول داشته است. از نظر وی فدرالیسم به مفهوم رقابت بین واحدهای سیاسی می‌باشد، در حالیکه همچون رقابتی بین ایالت‌های آلمان به میزان زیادی منتفی گشته است. درهم‌تنیدگی که بین دولت فدرال و ایالت‌ها در رابطه با مالیات‌ها وجود دارد و همچنین فقدان حق ایالت‌ها برای تعیین مقررات و قوانین مالیاتی از «تبعات منطقی فدرالیسم نیستند، بلکه مشکل ویژه‌ی آلمان» می‌باشد. به همین خاطر وی خواستار تفکیک جدی‌تر و دقیق‌تر وظایف بین دولت فدرال و سطح ایالت‌ها و اختصاص دادن منابع مالی ایالت‌ها به خود آنها شده است؛ تفاوت‌هایی که بصورت انکارناپذیری بوجود می‌آیند را باید از طریق پایه‌ریزی یک سیستم نو برای برقراری توازن مالی مناسب کاهش داد، اما تماماً از بین نبرد. تقویت ایالت‌ها به این شیوه برای آنها این امکان را بوجود خواهد آورد، مستقلانه رفرم‌هایی را در حوزه‌ی مسئولیت خود عملی کنند. این رفرم‌ها چنانچه موفق و مؤثر ارزیابی شوند، در ایالت‌های دیگر نیز مورد تقلید قرار خواهند گرفت.

تشکیل کمیسیون ویژه‌ی رفرم فدرالیسم

پارلمان فدرال و شورای فدرال ایالت‌ها در اکتبر ۲۰۰۳ تشکیل کمیسیون مشترکی را برای مدرنیزه کردن نظام فدرالیستی در آلمان تصویب نمودند که در آن هر کدام ۱۶ عضو و به همان میزان معاون دارند. کمیسیون، اعضای دیگری را نیز با حق بیان و حق درخواست تقاضا، اما بدون حق رأی دارد: ۴ نماینده از دولت فدرال، ۶ نماینده از پارلمان‌های ایالتی و ۳ نماینده از هیئت رئیسه‌ی مجمع مشترک شهرها (هر بار با همان تعداد جانشین)؛ کمیسیون همچنین ۱۲ کارشناس را با حق بیان، اما بدون حق درخواست تقاضا یا رأی، تعیین نموده است. در مصوبه‌ی مربوط به تأسیس این کمیسیون وظایف آن نیز فرموله شده است. پیشنهادات این کمیسیون برای مدرنیزه کردن ساختار فدراتیو در آلمان باید تا پایان سال ۲۰۰۴ آماده و ارائه شوند. اولین جلسه‌ی مؤسسان این کمیسیون در تاریخ ۷ نوامبر ۲۰۰۳ برگزار گردید.

Rudolf Hrbek/Annegret Eppler (Hrsg.):
Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung – Tübingen.
Deutschland vor der Föderalismus-Reform.
Eine Dokumentation.
Occasional Papers, Nr. 28.
ISBN 3-9806978-7-8.

تاریخ ترجمه: ۱۱ مارس ۲۰۰۶