

مدخلی بر بحث فدرالیسم در آلمان*

ترجمه ناصر ایرانیپور

نوشته Ursula Münch و Heinz Laufer

۱. زوایای بحث فدرالیسم

اصل ۲۰ قانون اساسی آلمان از جمله می گوید: «جمهوری فدرال آلمان یک کشور فدراتیو و دمکراتیک مبتنی بر عدالت اجتماعی است.» این اصل به مثابه یکی از مهمترین اصول قانون اساسی آلمان کاراکتر نظام سیاسی این کشور را تبیین کرده است. بدین ترتیب کشور آلمان مجموعه‌ای از ایالت‌های متحد با موقعیت قانونی بسیار قوی می‌باشد. تصمیم آگاهانه قانونگذاران آلمان در سالهای ۱۹۴۸/۴۹، مبنی بر اینکه نظام سیاسی آلمان نباید یک دولت واحد و متمرکز باشد، با همراهی کشورهای غربی پیروزمند در جنگ جهانی دوم اتخاذ گردید و نسل‌های متوالی بعد از جنگ را هم ملزم به پذیرش و رعایت آن نمود؛ چه که بنیان قانون اساسی بر اساس تبصره سوم بند ۷۹ قانون اساسی هر نوع تغییری از این جهت را از قانونگذار سلب نموده‌اند. بدین ترتیب بند مزبور **ضامن بقای** این سیستم برای همیشه می‌باشد. با این وصف اشتباه خواهد بود چنانچه گفته شود که سیستمی که مد نظر قانون اساسی است دگم و تغییر ناپذیر است. اتفاقاً بر عکس: اگر تاریخ این سیستم در آلمان را بعد از ۱۹۴۹ مورد توجه قرار دهیم، خواهیم دید که ساختار فدرالیستی در آلمان، یعنی رابطه دولت فدرال با ایالت‌ها همواره دستخوش تغییرات بوده است. **در آلمان نظام دولتی فدراتیو پیوسته خود را با شرایط اجتماعی و فرهنگ سیاسی غالب تطبیق داده است.** این نظام بویژه آن هنگام می‌بایست قدرت تغییر و انطباق خود با شرایط را به نمایش بگذارد که نیازها و ملزومات سیاست داخلی و خارجی آنرا ایجاب می‌کرده است.

با ذکر فاکتورهای تاثیرگذار بر ساختار فدراتیو مشخص می‌گردد که بررسی پدیده فدرالیسم در آلمان نباید صرفاً از زاویه قانون اساسی مورد ارزیابی قرار گیرد، بلکه باید زوایای دیگر هم مورد توجه قرار گیرند، چرا که مخصوصاً در نظام‌های فدراتیو گاهاً واقعیات عینی سیاسی از نرم‌های قانونی فاصله می‌گیرند. تاریخ و واقعیات جاری برخی کشورها نشان داده است که تحت فدرالیسم می‌توانند مکانیسم‌هایی عمل کنند که **در قانون اساسی پیش‌بینی نشده‌اند** و بدین ترتیب تصویر دیگری از ساختار کشوری فدراتیو به نسبت آنچه که در قانون اساسی معین شده، بدست داده شود.

* متن حاضر ترجمه فصل اول کتاب «Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland» (سیستم فدراتیو در جمهوری فدرال آلمان) می‌باشد که توسط «مرکز فدرال آموزش سیاسی» آلمان در سال ۱۹۹۷ انتشار یافته است. تلاش نموده‌ام آنجا که ضروری بوده توضیحاتی را در پاورقی بیاورم و آنرا با (م.) مشخص نمایم. تأکیدات در متن از من است. (مترجم.)

مثلاً از طریق «**شورای ایالتها**» در آلمان اصل فدرالیسم تحت الشعاع «**اصل احزاب**» به عقب رانده می‌شود، بدون اینکه این امر در قانون اساسی در نظر گرفته شده باشد.¹

یکی دیگر از نمونه‌هایی که نشان می‌دهد که چگونه سیاست می‌تواند کیفیت اجرای اصول فدرالیسم را تحت الشعاع قرار دهد و با آن تداخل پیدا کند، روابط مالی بین دولت فدرال و دولت‌های ایالتی می‌باشد. مثلاً اگر دولت فدرال بخواهد به دولت‌های ایالتی کمک مالی اعطا کند و آنرا مشروط به انجام یک سری تغییرات مضمونی کند، این قضیه می‌تواند تحت شرایط خاصی باعث تغییراتی در نظام فدرالیستی کشور شود و وزنه را به زیان ایالتها و به سود دولت مرکزی تغییر دهد، چیزی که در قانون اساسی اصلاً به آن اشاره نشده است.

در کنار روندهای سیاسی و اکتورهای سیاسی همچنین باید این مسئله را که فدرالیسم چقدر در میان مردم پذیرفته و نهادینه شده است، مورد توجه قرار داد. برای نمونه در بعضی از نظام‌های فدراتیو آمادگی مردم برای پذیرش تنوعی که با تقسیم وظایف در نظام فدرالیستی جامعه پیوند دارد، خیلی بیشتر از آلمان می‌باشد. این وضعیت حکایت از یک مشکل مشخص سازماندهی فدرالیستی جامعه می‌کند: دقیقاً این تلاش‌های مسئولین سیاسی جامعه برای ترتیب اثر دادن به آرزوی دیرینه مردم جهت همسانسازی شرایط زیستی آنها است که اغلب باعث کاستن از وجهه و اعتبار کارکرد فدرالیستی می‌شود، آن هم به این دلیل که مردم موافق این نیستند که سیاستمداران به بهانه استتاجی از سیاستها و تلاش‌های همسانسازی شرایط زندگی مردم، قبل از هر چیز یک نوع واحد بزرگ سیاسی بوجود بیاورند.

۲. مفاهیم مهم در بحث فدرالیسم

تشریح و توضیح شیوه‌های عمل و نهادهای سیستم فدرالیستی و تغییرات آن در طول زمان، شناخت برخی مفاهیم را الزامی می‌سازد. البته اینجا باید خاطر نشان ساخت که تعریف جامع، مانع و واحدی از این مفاهیم وجود ندارد.

مهمترین این مفاهیم مفهوم «فدرالیسم» می‌باشد. مفاهیم دیگر بیشتر در خدمت نشان دادن سمت و سوی تغییرات در کشورهای فدرالیستی بکار برده می‌شوند؛ از آن جمله اند اصطلاحات «یونیتاریزاسیون» (تمرکزگرایی) و «دستریزاسیون» (تمرکززدایی).

«**فدرالیسم**» به آن اصل سازماندهی ساختار کشوری گفته می‌شود که در آن واحدهای اساساً متساوی‌الحقوق و مستقل برای ایجاد یک واحد بزرگتر سیاسی با هم متحد می‌شوند.¹ وجه مشخص اساسی این نظام این است که اجزای تشکیل دهنده آن (یعنی دولت‌های ایالتی از طرفی و دولت فدرال از طرفی دیگر) **هم مستقل از هم** کار کنند و **هم با همدیگر در ارتباط تنانگ** باشند. این اصل اغلب با عبارت «**تنوع در اتحاد**» نیز تعریف می‌شود. فرق نمونه‌های مختلف سیستم فدراتیو در این است که در برخی از آنها تنوع برجسته‌تر است، در حالیکه در برخی دیگر به اتحاد اهمیت بیشتری داده می‌شود.

¹ در آلمان یکی از اهرم‌های مهم تاثیرگذاری ایالتها بر قانونگذاری در سطح فدرال و همچنین بر روند تحولات سیاسی در سطح سراسری شورای ایالتها میباشد. در این شورا هر ایالت به نسبت جمعیت خود ۳ الی ۶ نفر عضو دارد. این ۳ الی ۶ نفر هم از جانب هر یک از ۱۶ دولت ایالتی به این شورا اعزام میشوند و خود این دولت‌های ایالتی هم در واقع از جانب احزاب اداره میشوند. به این ترتیب احزاب تاثیر بسزایی بر کارکرد فدرالیسم دارند و این اتفاقاً امری است که در قانون اساسی در نظر گرفته نشده است. (م.)

پیش شرط فدرالیسم همگونی نسبی اعضا می‌باشد؛ بدین معنی که بدون حداقلی از همسانی و هموعی اتحاد ممکن نیست. پیش شرط دیگر فدرالیسم این است که این همسانی خیلی زیاد نباشد: در کنار خصوصیات، منافع و اعتقادات مشترک باید ویژگی‌های خاص اعضا هم در میان باشند و این چند گونه‌گی‌ها مانع این شوند که آنها یک دولت تک واحدی بوجود بیاورند.

اساساً می‌توان فدرالیسم را سیستمی تصور کرد که در حد میان دو سیستم متضاد باهم قرار دارد: از طرفی سیستمی متمرکز و اقتدارگرا و از طرفی دیگر کشوری که اعضای آن چنان مستقل از هم عمل کنند که دیگر اثر زیادی از دولت واحد و مرکزی آنها باقی نماند. بنابراین فدرالیسم نظامی است که هدف ایجاد توازن بین کل از یک طرف و اجزاء آن از طرف دیگر را دنبال می‌کند و هیچکدام را به نفع آن دیگری قربانی نمی‌کند.

حکومت فدرال به آن نوع ساختار و تقسیمات کشوری گفته می‌شود که از ارتباط و بهم پیوستگی دولتهای متعدد غیر مستقل (ایالتها) بوجود می‌آید و در آن استقلال دولتی و ملی تنها منحصر به دولت مرکزی می‌باشد. هم دولت مرکزی و هم دولتهای ایالتی **خصلت و هویت دولتی** دارند.^۲ در دولت واحد و متمرکز اختیارات و تصمیم‌گیریها در انحصار مرکز می‌باشد، در حالیکه در دولت فدرال این اختیارات طوری بین ایالتها و دولت مرکزی تقسیم شده‌اند که هیچکدام از این دو سطح از اختیارات، صلاحیتها و قدرت نامحدود برخوردار نباشند.

هر چند این تقسیم‌بندی انعطاف‌پذیر است، اما برای اینکه بتوانیم از فدراتیو بودن یک ساختار دولتی صحبت کنیم، باید این دولت از جنبه‌های مختلف زیر برخوردار باشد:

- دولتهای عضو این نظام (ایالتها) باید حوزه‌های اختیارات معینی داشته باشند که تحت مسئولیت و بر مبنای تصمیم‌گیریهای مستقل خویش اداره کنند.
- این دولتهای ایالتی برای اینکه توان اجرای وظایف در چهارچوب اختیارات فوق را داشته باشند، باید از استقلال مالی معینی نیز برخوردار باشند.
- دولتهای ایالتی باید مضاف بر آنچه شمرده شد امکان شرکت در شکل‌گیری اراده سیاسی دولت مرکزی را نیز داشته باشند و این امر هم باید در قانون اساسی این کشور قید و تضمین شود.

یکی از مهمترین وجوهی که این نوع ساختار دولتی را از انواع دیگر نظامهای سیاسی متمایز می‌سازد همانا این است که در این نظامها هیچ کدام از دو سطح ایالتی و مرکزی به تنهایی قدرت و اختیار این را ندارد که اختیارات آن دیگری را محدود کند و یا گسترش دهد. در یک دولت فدراتیو حقوق مستقل دولتهای عضو تنها با توافق طرفین (دولت مرکزی و دولتهای ایالتی) تغییرپذیر هستند. بر این اساس مکانیسمهایی در ساختار فدراتیو وجود دارند که مانع از این می‌شوند که هر کدام از دو سطح تصمیمات خود را به یکدیگر تحمیل کنند. بنابراین در این کشورها دو مرکز تصمیم‌گیری وجود دارند؛ یکی دولت مرکزی و دیگری دولتهای ایالتی که به آن «دوآلیسم در قدرت» نیز می‌گویند.

نه تنها در چهارچوب یک کشور واحد، بلکه بین چند کشور مستقل نیز میتوان با عقد قراردادی ساختار فدرالیستی بوجود آورد که به آن در واقع «**کنفدرالیسم**» گویند. در این سیستم کشورهای عضو از لحاظ بین‌المللی نیز مستقل می‌مانند و حق آنها برای خروج از آن نظام و اتحاد محفوظ خواهد ماند. به این خاطر این نظام ساختاری بی‌ثبات و نامنسجم به حساب می‌آید. نمونه‌های تاریخی، این واقعیت را بوضوح نشان میدهند. بطور مثال کنفدراسیون آمریکا که بین سالهای ۱۷۸۱ و ۱۷۸۷ وجود داشت، بویژه به این خاطر به فدرالیسم تبدیل گردید، چون اتحاد ضعیفی که بر اساس قانون اساسی ۱۷۷۷ بین دولتهای عضو کنفدراسیون بوجود آمده بود توانایی حل مشکلات اقتصادی و سیاسی که

در نتیجه جنگهای استقلال طلبانه با بریتانیای کبیر وجود آمده بودند را نداشت. نمونه‌های دیگر برای ساختارهای کنفدرالیستی «جمعیت هم‌پیمانان سوئیس» در مقطع زمانی ۱۸۱۵ و ۱۸۴۸ و همچنین «بوند آلمان» در بین سالهای ۱۸۱۵ تا ۱۸۶۶ می‌باشد.

به غیر از مفاهیمی که نام برده شدند اصطلاحات دیگری هم در بحث مربوط به فدرالیسم بکار برده می‌شوند که به کمک آنها می‌توان اشکال مختلف فدرالیسم در کشورهای مختلف را بطور جداگانه تشریح و تحلیل کرد.

تغییر توازن قدرت به نفع حکومت مرکزی را - بسته به اینکه این تغییر به چه شیوه‌ای انجام گرفته و چگونه بروز عینی یافته باشد - «سنترالیزه» و یا «یونیتاریزه» کردن ساختار دولتی می‌نامند. هر چند تعریف واحدی برای این دو مفهوم، تعریفی که از جانب همه و در همه جا یکسان بکار برده شود، وجود ندارد. اما در کل، روند **یونیتاریسم** (همگون‌گرایی) میزان همگون‌سازی در سازماندهی دولتی را نشان می‌دهد. هر قدر مسئولین سیاسی یک دولت تلاش کنند مضاف بر نرم‌های اساسی واحدی که وجود دارند مشکلات و مسائل جامعه را هم بطور یکسان حل و فصل کنند، به همان اندازه آن کشور یونیتاریستی و همگون‌گرا است. و این در حالیست که «سنترالیسم» (تمرکزگرایی) غیر از یگانه‌گرایی و همسان‌سازی در زمینه‌های معین، رابطه‌هرمی بین سلسله مراتب و ارگانهای بالایی و پایینی دولتی را نیز توصیف می‌کند.^۳ حاصل یک روند و ساختار سنترالیستی این است که ارگانهای فوقانی در مقام تصمیم‌گیرنده قرار می‌گیرند و ارگانهای تحتانی دولتی ملزم به اجرای آن تصمیمات می‌باشند. بالایی‌ها چهارچوب و شیوه کار را برای پایینی‌ها معین می‌کنند، بدون اینکه پایینی‌ها از آزادی تصمیم‌گیری قابل‌ذکری برخوردار باشند.

فرق دیگر سنترالیسم و یونیتاریسم به این پرسش برمی‌گردد که این «یکسان‌سازی» چگونه بوجود آمده‌است؛ چنانچه این گرایشات صرفاً از طریق اجرای دستورات دولت مرکزی بدست آمده باشد، سنترالیسم [تمرکزگرایی از بالا] نام دارد، اما اگر این یکسان‌سازی در نتیجه همکاری و هماهنگی آزاد بین بخشهای مختلف تشکیل‌دهنده این دولت - چون ایالتها - بدست آمده باشد یونیتاریسم [همگون‌گرایی از پایین] نامیده می‌شود. بنابراین گرایشات و روندهای یونیتاریستی به خواستها و تلاشهای آزادانه ایالتها برای کمتر کردن تفاوتها بین خودشان (مثلاً در زمینه آموزش و پرورش و دانشگاهها) بر می‌گردد و نه به دستورات و رهنمودهای دولت مرکزی. ایالتها همچنین می‌توانند از دولت مرکزی یا پارلمان فدرال بخواهند که با وضع قوانینی در زمینه معینی موجبات همسان‌سازی و همگرایی بین ایالتها را فراهم نمایند.^۴

مضافاً اینکه، مرزبندی بین گرایشات و روندهای سنترالیستی و یونیتاریستی در نظامهای فدرالیستی اغلب دشوار است، به همین جهت کمتر اصطلاح یونیتاریسم بکار برده می‌شود و برای تعیین و تشریح تحولات مربوطه در کشورهای فدراتیو بیشتر مفهوم سنترالیسم را بکار می‌برند. دلیل دیگر صرف‌نظر کردن از تفاوت‌گذاری بین دو مفهوم همچنین به این واقعیت برمی‌گردد که روندها و گرایشاتی که با این مفاهیم تشریح می‌شوند اغلب بر روی همدیگر تأثیر می‌گذارند. یونیتاریسم مثلاً می‌تواند به این دلیل که ایالتها کارکرد اداری و اجرایی غیرمتمرکز دارند کم‌رنگتر نمود پیدا کند. در درکهای جدید از فدرالیسم سطح غیرمتمرکز در خود ایالتها - یعنی شهرها - هم دخیل داده می‌شوند،^۵ به این دلیل مرز بین یونیتاریسم و سنترالیسم کم‌رنگتر می‌گردد و این دو مفهوم با هم تداخل پیدا می‌کنند.

اما تفاوت‌های بین مفاهیم فوق‌آنها گام بیشتر آشکار می‌گردد که آنها نه مسیر تحولات در کشورهای فدرالیستی، بلکه مشخصاً چگونگی تمرکز قدرت در کشور و «**دولت واحد**» را تشریح کنند. در دولت واحد [یا تک‌واحدی] قدرت دولتی در انحصار چند ارگان مرکزی می‌باشد و در آن، ارگانها و واحدهایی محلی و منطقه‌ای - دولتهای

منطقه‌ای و ایالت‌های مختلف - که استقلال سیاسی داشته باشند، وجود ندارند. دولت‌های واحد خود دو گونه‌اند: متمرکز و غیرمتمرکز. «**دولت واحد متمرکز**» به آن سیستم سیاسی گفته می‌شود که در آن قدرت تصمیم‌گیری در یک مکان واحد متمرکز شده باشد، مثلاً به همان نوع که در آلمان شرقی سابق وجود داشت. در **نظام‌های واحد نامتمرکز** کل کشور به واحدهای منطقه‌ای (مثل شهرها، حوزه‌ها، استانها) تقسیم شده است و این واحدها هر کدام از حوزه‌های تصمیم‌گیری مستقل خود برخوردار هستند. اینکه با این وجود این کشورها را نمی‌توان کشورهای فدرالیستی نامید به این واقعیت برمی‌گردد که در آنها واحدهای منطقه‌ای موقعیت حقوقی بسیار ضعیفی دارند و به غایت کم تأثیر هستند.

به این ترتیب یکی از وجوه مشخصه دولت‌های واحد غیرمتمرکز این است که در این کشورها این تنها دولت مرکزی است که می‌تواند میزان عدم تمرکز را تعیین کند. بر عکس کشورهای فدرالیستی که در آنها هیچکدام از سطوح مرکزی و ایالت‌ها قادر نیستند اختیارات آن یکی سطح را مشخص کنند، در کشورهای با سیستم دولتی واحد ارگان‌های دولتی منطقه‌ای مجریان دستورات ارگان‌های دولت مرکزی هستند و تضمین‌های قانونی که از آنها در مقابل دولت مرکزی دفاع کنند معمولاً وجود ندارند. بهترین نمونه این نوع ساختار دولتی بریتانیای کبیر می‌باشد: در این کشور دولت مرکزی مارگارت تاچر توانست با دست زدن به اقداماتی جایگاه ارگان‌های نواحی و شهری را به شدت تضعیف کند. بدین ترتیب سیمای این کشور - که سابقاً به وضوح یک ساختار دولتی واحد غیر متمرکز بود - بطور اساسی تغییر کرد. برعکس این روند در فرانسه دیده می‌شود. در این کشور در نتیجه مجموعه اقدامات تمرکززدایانه‌ای که در اوایل دهه ۸۰ شروع شدند، ساختار دولتی از یک نظام سنتاً واحد متمرکز به یک نظام و دولت واحد غیرمتمرکز سمت‌وسو پیدا کرد.^۶

یکی از مفاهیم دیگری که باید از مفهوم فدرالیسم جدا شود، «رگینالیسم» («**جنبش منطقه‌گرایی**») است. اصطلاح «منطقه» اغلب به قلمرو یا ناحیه‌ای گفته می‌شود که به سبب مشترکات معینی که مردم آن ناحیه دارند غالباً به آن بعنوان یک واحد به هم پیوسته نگریسته می‌شود. به مفهوم تنگ کلمه آن مناطقی در برخی کشورها بعنوان «واحد به هم پیوسته» به حساب می‌آیند که یک هویت سیاسی مستقل و در بسیاری موارد از لحاظ حقوقی موجه نیز دارند.^۷ اصطلاح «منطقه‌گرایی» در این ارتباط به جنبشهایی گفته می‌شود که «با تکیه بر مخصوصاً ویژگیهای قومی، فرهنگی و تاریخی یک منطقه و مردمی که آنجا زندگی می‌کنند، بر علیه اقتدارگرایی و ادعای حاکمیت حکومت مرکزی موضع گرفته‌اند و برای آن منطقه خودمختاری می‌طلبند و بخشی از آنها برای جدایی و تشکیل دولت مستقل خود تلاش می‌کنند».^۸ برای نمونه اومبرتو بوسی، رهبر حزب «لگا نورد» در پاییز سال ۱۹۹۶ تلاش کرد با تکیه بر چنین جنبشی مردم شمال ایتالیا را قانع کند جمهوری مستقل پادانین را بنیان گذارد. اتفاقاً این نمونه به خوبی نشان می‌دهد که مد نظر جنبشهای منطقه‌گرایی نه صرفاً حفظ هویت فرهنگی مردم آن منطقه، بلکه اغلب اهداف سیاسی و منافع اقتصادی و مالی آن منطقه نیز دنبال می‌شوند.

البته باید بین جنبشهای سیاسی منطقه‌گرایانه که بر علیه دولت‌های مرکزی و یا مناطق دیگر عرض اندام می‌کنند با «**گرایشات منطقه‌ای**» که در حال حاضر در اتحادیه اروپا در جریان است، فرق گذاشت. مبنای فکری و اعتقادی گرایشات منطقه‌ای این است که برقرار نمودن ساختارهای فراملیتی تنها آن هنگام با منافع شهروندان پیوند خواهد خورد که همگام با آن، روند عکس آن نیز جهت تقویت ساختارها و نهادهای منطقه‌ای در داخل این ملیتها در جریان باشد.^۹ بنابراین هدف گرایشات منطقه‌ای نامبرده این است که مسائل و منافع مناطق در چهارچوب روند تصمیم‌گیریهای

اتحادیه اروپا بیشتر مورد توجه قرار گیرند و دخیل داده شوند، آن هم مستقل از هویت و جایگاه حقوقی و سیاسی آن مناطق.

۳. روند فدرالیسم در آلمان

در بین مفاهیم توضیح داده شده مفهوم فدرالیسم به بهترین وجه خود نوع سازماندهی دولتی در آلمان را توصیف می‌کند. ساختار فدرالیستی در آلمان خود را مدام و بطور فعال با نیازها و واقعیتهای اجتماعی و سیاسی تطبیق می‌دهد، بنابراین این ساختار تحول‌پذیر است. این ظرفیت به ویژه آن هنگام آشکار می‌گردد که ملاحظه کنیم، نظام فدرالیستی در آلمان به نسبت آن هنگام که پایه گذاری شد به چه میزان تغییر پیدا کرده است. اینجا است که پی خواهیم برد که آلمان از نظر تغییرات در ساختار فدرالیستی بطور کلی چند مرحله مختلف زیر را از سرگذرانده است:

در اولین مرحله که سالهای بین ۱۹۴۹ و اواخر دهه ۶۰ را در بر می‌گیرد توازن نیرو به نفع دولت مرکزی یعنی دولت فدرال تغییر پیدا نمود. این روند اما تنها حاصل تلاشها و تصمیمات آگاهانه مسئولان و فعالان سیاسی آن زمان نبود، بلکه قبل از هر چیز به نوع و شکل آن نظم فدرالیستی برمی‌گردد که در همان ابتدا در قانون اساسی این کشور تبیین گردیده بود. همچنین سنت و سابقه ساختار فدرالیستی و غیرمتمرکز در آلمان در این زمینه نقش بازی کرده است. در سالهای ۷۰ با گذر به «فدرالیسم کنوپراتیو» مرحله دوم شروع شد. البته کاربرد این ترمینولوژی برای نظام فدرالیستی در آلمان مشکل ساز است، چرا که این اصطلاح آغاز یک مرحله جدید در همکاریهای فدرالیستی را تداعی می‌کند، در حالیکه تاریخ فدرالیستی آلمان همیشه مملو از همکاریهای تنگاتنگ دولت مرکزی و دولتهای منطقه‌ای بوده است. اساساً همکاریهای دولت مرکزی و دولتهای عضو و منطقه‌ای و همچنین همکاری فی مابین دولتهای منطقه‌ای جزء اصلی‌ترین وجوه مشخصه هر نظام فدراتیو می‌باشد. چه بسا ایده «تنوع در اتحاد» صرفاً به معنی رقابت بین سطوح مختلف در نظم فدرالیستی نیست و از جمله شامل بستر گسترده سیاستهای مشترک نیز می‌شود. در زمینه‌هایی که تبیین یک سیاست واحد پرهیزناپذیر به نظر می‌رسد، اغلب دولت فدرال است که بر اساس قانون‌گذاری فدرال وارد عمل می‌شود، قانون‌گذاری‌ای که در آن دولتهای عضو از طریق شورای فدرال (Bundesrat) نیز شرکت دارند. امکان دوم این است که دولت فدرال و ایالتها در انجام وظایف محوله دست در دست همدیگر کار می‌کنند و با هم همکاری تنگاتنگ دارند.

در آلمان از اواخر دهه ۶۰ به این سو به تشدید این همکاریها بین دولت مرکزی و دولتهای عضو (ایالتها) پیوسته اهمیت بیشتری داده شد. دلیل در پیش گرفتن این رویه هم قبل از هر چیز این اعتقاد دولت ائتلافی لیبرال و سوسیال‌دمکرات آن زمان بود که مقابله با مشکلات دم‌افزون اقتصادی، ساختاری و رشد اقتصاد تنها زمانی بطور مؤثر میسر است که دولت فدرال و دولتهای ایالتی عملکرد خود را بیش از پیش با هم هماهنگ کنند. رفرم مناسبات مالی دولت مرکزی با ایالتها، ایجاد نهادهای متعدد مشترکی که از جانب نمایندگان هر دو طرف اداره شوند و همچنین در پیش گرفتن همکاریهای نزدیکتر بین هر دو سطح فدرال و ایالتی جهت به انجام رساندن بهتر وظایف دولتی در خدمت این هدف بودند.

اما موفقیت‌های سیاست «فدرالیسم کنفدراتیو» آن چنان بزرگ نبودند که انتظار می‌رفت. مضاف بر آن عوارض منفی این سیاست هر روز آشکارتر می‌گردید: اولاً برای شهروندان خیلی مشکل گردیده بود، تجسم کنند که چه سطحی چه مسئولیتی دارد و در موارد معین آیا دولت مرکزی است که باید پاسخگو باشد یا دولتهای ایالتی. ثانیاً هم استقلال عمل ایالتها لطمه خورده بود و هم بازده کاری دولت مرکزی. به همین دلیل **انتقاد از سیاست «فدرالیسم کنفدراتیو»** و از اشکال پیاده شدن آن در **مرحله سوم** روند فدرالیسم در آلمان هر دم افزایش می‌یافت.

در این راستا جالب توجه آن نتیجه‌گیری‌هایی است که از «روندهای منفی» نظم فدرالیستی به عمل می‌آمد. به ویژه در عکس‌العمل‌هایی که در مقابل اشکال بروز «فدرالیسم کنفدراتیو» نشان داده می‌شد، می‌توانست دریافت که چه تصورات ایده‌آلیستی معینی، هم سیاسیون و هم محققین در مورد ماهیت، سیما و ساختار یک نظام فدرالیستی دارند.^{۱۰} این بینشها مشکل‌سازند، آنهم به این دلیل که آنها اغلب حامل تصورات ذهنی و رویایی در مورد پدیده فدرالیسم هستند و واقعیات جامعه فدرالیستی با آن سنجیده می‌شوند. از جمله این الگوهای رویایی «**فدرالیسم دوآل**» (فدرالیسم دو گانه) می‌باشد. با این مفهوم آن مدل از فدرالیسم معرفی می‌شود که وجه مشخصه اصلی آن جدایی دو سطح سیستم فدراتیو، یعنی دولت مرکزی و دولتهای عضو، از هم می‌باشد. طبق این نظریه: هر یک از این دو سطح تا اندازه زیادی باید متکی به خود باشند و به آن دیگری وابسته نباشند. وظایف و اختیارات دولتی باید بطور دقیقی بین این دو سطح تقسیم شوند و هر کدام از آن دو، هم اختیار وضع قوانین و هم اجرای آنها را داشته باشند، لذا لازم نیست که آنها با هم کار کنند. و چون آنها درآمدهای مستقل خود را دارند و هر کدام جداگانه می‌توانند مالیات اخذ کنند، جدا کردن دقیق مسائل مالی دو طرف از همدیگر ممکن و میسر می‌گردد و همچنین چون هیچ کدام از ایالتها به حمایت مالی ایالتها دیگر و دولت مرکزی نیازی نخواهند داشت قادر می‌شوند که استقلال سیاسی و عمل خود را حفظ کنند.

مدل فدرالیسم دوآل در بحث مربوط به رفرم محتمل سیستمهای فدرالیستی اغلب به عنوان یک دیدگاه الگویی به میان کشیده می‌شود، در حالیکه هیچ نظام فدرالیستی یافت نمی‌شود که بر اساس چنین الگویی پیاده شده باشد. حتی فدرالیسم نوع ایالات متحده آمریکا هم که قبل از ۱۹۳۰ اغلب به عنوان فدرالیسم دوآلیستی نام برده می‌شد، از همان ابتدا اشکال مختلف همکاری بین دولت مرکزی و ایالتها را می‌شناخت و پیاده می‌کرد. با محصور کردن دو سطح فدرالیسم در آمریکا و کشیدن دیوار چین بین دولت مرکزی و ایالتها آن کشور، آن طور که در مدل نامبرده عملی و مفید معرفی می‌شود، آمریکایی‌ها موفق نمی‌شدند، بین خود اتحاد بوجود بیاورند و بر مشکلات مشترک فائق آیند.

هر چند مدل مزبور پیوند زیادی با واقعیات عینی ندارد، مع الوصف نویسندگان زیادی در آلمان هستند که در بحث مربوط به فدرالیسم با اصرار اظهار می‌دارند که «فدرالیسمی که در قانون اساسی از آن سخن به میان آمده در ابتدا ساختار دوآلیستی داشته است»^{۱۱} بنابراین هر گاه آنها سیستم فدراتیو را مورد بررسی قرار می‌دهند، واقعیات و اشکال ظهور فدرالیسم در آلمان را با تصورات ایده‌آلیستی و رویایی که از فدرالیسم دارند مقایسه می‌کنند و از آن پیشنهاداتی برای رفرم این سیستم در آلمان استنتاج می‌کنند.

نظریه بالا دو فاکت مهم را نادیده می‌گیرد: یکی اینکه بالاخره هر نظام فدرالیستی به حداقلی از همکاری سطوح مختلف (فدرال و ایالتها) نیازمند است و تنها در چنین حالتی است که این نظام سیاسی مخصوصاً در برخورد با مسائل اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی توانایی عمل را دارد. دوم اینکه وجود همکاری بین دولت مرکزی و دولتهای عضو اساساً به سابقه تاریخی فدرالیسم در خود آلمان نیز برمی‌گردد و به این ترتیب تداخل و درهم‌تنیدگی هر دو سطح از همان ابتدا - یعنی در زمان تشکیل «بوند شمال آلمان» در سال ۱۸۶۷ و «رایش آلمان» در سال ۱۸۷۱ - در قانون اساسی

نظام فدرالی به ثبت رسیده و بدین ترتیب به رسمیت شناخته شده است. بنابراین همکاری بین بخشهای تشکیل دهنده فدرالیسم در آلمان پدیده تجربه شده‌ای است و نیازی به کشف مجدد آن وجود ندارد. چنین است که مدل فدرالیستی در آلمان از همان ابتدا یک نوع «**فدرالیسم به هم پیوسته و متحد**» (Verbundmodell) را به نمایش می‌گذاشته است. این مدل که «**فدرالیسم داخل کشوری**» (Intrastaatlicher Föderalismus) هم نامیده می‌شود، دارای مشخصات و عناصر زیر می‌باشد:^{۱۲}

- تقسیم‌بندی اختیارات و صلاحیتها نه بر اساس بخشهای مختلف سیاست و یا وظایف دولت (آنطور که در آمریکا می‌بینیم)، بلکه بر مبنای **نوع صلاحیتها** انجام گرفته است: **قانون‌گذاری** در درجه نخست در حوزه صلاحیتهای دولت مرکزی است، اما **اجرای قوانین** تقریباً تنها در حوزه اختیارات دولتهای عضو، یعنی ایالتها، می‌باشد.

- حکومتهای ایالتها از طریق ارگانی به نام «**شورای ایالتها**» در تدوین قوانین و **شکل‌گیری اراده فدرال در سطح سراسری** شرکت دارند. دولتهای ایالتی از یک طرف قادرند روی تصمیمات و سمت‌گیریهای مهم دولت مرکزی تأثیر تعیین‌کننده بگذارند و از طرفی دیگر برای این تصمیمات از جانب مردم ایالتها خودشان و بویژه از طرف رأی‌دهندگان در انتخابات مورد مواخذه سیاسی قرار گیرند. اینجاست که سیاست فدرالی و سیاست ایالتی چنان درهم تنیده می‌شوند که اغلب خود دولتهای ایالتی و پارلمانهای ایالتی نیز به آسانی نمی‌توانند نشان دهند که استقلال کامل خویش را حفظ نموده‌اند.

- به دلیل تقسیم‌بندی صلاحیتها و اختیارات و همچنین به دلیل این واقعیت که دولتهای عضو از طریق یک ارگان مرکزی (شورای ایالتها) تأثیر تعیین‌کننده‌ای بر سیاستهای دولت مرکزی دارند، هر یک از دو سطح نظام فدرال - یعنی دولت فدرال و دولتهای ایالتی - مجبور است که **همکاری مضمونی** با آن یکی سطح داشته باشند. این همکاریها با همکاری ایالتها بین همدیگر و تلاش آنها برای هماهنگ کردن مواضع و سیاستهایشان تکمیل خواهد شد.

نوع فدرالیسمی که در **آمریکا** پیاده شده است با مدل فدرالیسم در آلمان تفاوت‌های بسیاری دارد. فدرالیسم نوع آمریکایی «**مدل جدا از هم**» و یا «**فدرالیسم میان کشوری**» نامیده می‌شود. هر چند در آمریکا نیز دو سطح دولت فدرال و حکومتهای ایالتی با هم همکاری دارند و بنابراین سیستم آنجا را نمی‌توان فدرالیسم دوآل نامید، با این وصف در آنجا جدایی و استقلال دو سطح نامبرده از هم بسیار بیشتر از آلمان است:

- در آن کشور بخش اعظم صلاحیتها نه بر اساس نوع آنها (بخش قانون‌گذاری و بخش اداری)، بلکه بر اساس زمینه‌های سیاسی و وظایف دولتی تقسیم شده‌اند. در آنجا هر یک از دو سطح نه تنها در زمینه وضع قانون، بلکه در اجرای آنها از لحاظ اداری هم صلاحیت دارند، به همین دلیل در انجام وظایف دولتی معین خیلی به ندرت نیاز به همکاری مشخص با هم دارند.

- از سال ۱۹۱۳ اعضای سنا مستقیماً از جانب مردم انتخاب می‌شوند. کار سناتورها بر این اساس مورد ارزیابی قرار می‌گیرد که آیا آنها توانسته‌اند در واشنگتن دی‌سی به خوبی مدافع منافع آن دولت ایالتی باشند که نمایندگی می‌کنند. هر چند سناتورها نمایندگی دولت ایالتی خود را می‌کنند، اما چون آنها نه به دولت این ایالت و نه به پارلمان آنجا وابسته‌اند، متمایز کردن این دو سطح از همدیگر برای مردم آسان می‌نماید.

در مقابل هم قرار دادن و مقایسه کاراکترهای ایده‌آلیستی این دو مدل فدرالیستی نشان می‌دهد که ساختار مشخص هر نظم فدراتیو تا اندازه‌ی خیلی زیادی به گذشته و سنت‌های آن نظم و به تبیین و تعیین و قید آن در قانون اساس آن کشور معین برمی‌گردد. در آلمان نیز فدرالیسم ریشه در تاریخ این کشور دارد و برخورد مکانیکی با آن مفید نیست. این نکته بویژه آن هنگام باید در نظر گرفته شود که بخواهیم در مورد رفرم سیستم فدرالیسم بحث کنیم. بنابراین فایده‌چندانی ندارد اگر بخواهیم عناصر و وجوه مشخصی از نظام فدرالیستی در آمریکا را در نظام فدرالیستی آلمان پیاده کنیم. تا زمانی که جنبه‌های دیگر «مدل به‌هم‌پیوسته» سیستم فدرالی در آلمان حفظ شوند، هدف جدایی دقیق صلاحیتها و مسئولیتهای دو سطح نظام فدرالی از همدیگر دست‌یافتنی نیست.

البته منظور از ارزیابی فوق‌مطلقاً این نیست که هر یک از کشورهای فدرالیستی همیشه تنها یک نوع مشخص از فدرالیسم را باید داشته باشند. واقعیت این است که تمام نظامهای فدرالیستی پیوسته در معرض تحولات عدیده قرار دارند، مثلاً پیش آمده که مراحلی که در آن توازن نیرو و وزنه صلاحیتها بیشتر به سود حکومت مرکزی تغییر یافته (سمتگیری تمرکزگرایانه)، جای خود را به مراحل دیگری که در آن عکس این روند در جریان بوده و نفوذ و اعتبار دولتهای ایالتی افزایش یافته (سمتگیری تمرکززدایانه)، داده است.

شناخت تحول‌پذیری نظامهای فدرالیستی نگاه علمی تاکنونی به فدرالیسم را نیز تغییر داده است. مدت زمان طولانی تئوریهای حقوق دولتی در ارتباط با فدرالیسم غالب بودند. آنها درک دگمی از فدرالیسم دارند، درکی که تقریباً تنها از قانون اساسی وقت مایه می‌گیرد و به داده‌ها و ساختارهایی که در آن ترسیم شده، استناد می‌کند. مثلاً اگر در سیستم فدراتیو تغییراتی برای نمونه در زمینه تغییر صلاحیتهای سطح مرکزی و ایالتی رخ دهد و اگر پروسه‌هایی برای وفق دادن ساختارهای موجود با نیازهای سیاسی و اجتماعی در جریان باشد، آنان این تغییرات و روندها را بعنوان لطمه‌ای به فدرالیسم موجود ارزیابی می‌کنند. دلیل آن را هم لغزش از نرمها و خواصی می‌دانند که فدرالیسم «اصولاً» باید داشته باشد و ساختارهای دولتی فدراتیو با آن محک زده می‌شوند؛^{۱۳} از جمله آن نظریات رویایی «مدل دوآلیستی فدرالیسم» است که از آن سخن رفت.

این نوع گرایشات (تغییرناپذیری فدرالیسم) بویژه آن هنگام خود را نشان می‌دهند که روند آتی فدرالیسم مورد بحث قرار گیرد. این بینش نه تنها تحولات یونیتاریستی را بعنوان نمود کنونی فدرالیسم معرفی می‌کند که ریشه در واقعیات معین دارد، بلکه حتی این تصور بین صاحب‌نظران این طیف فکری غالب است که جهتگیری یونیتاریستی در فدرالیسمهای مدرن من‌المجموع پرهیزناپذیرند. همچون درکی از فدرالیسم از این ارزیابی اشتباه نشأت می‌گیرد که گویا ساختار فدراتیو یک مرحله گذرا از سازماندهی دولتی است که بر حسب اجبار به سمت واحدگرایی و مرکزگرایی بیشتر در ساختار دولتی سیر خواهد کرد.

اما در سالهای اخیر از نفوذ و اعتبار چنین درکی از فدرالیسم کاسته شد؛ نقش اصلی را در این امر نظریاتی در علوم انسانی در آمریکا بازی کردند.^{۱۴} اکنون دیگر این ارزیابی که فدرالیسم یک اصل سازماندهی است که قادر است توازن بین جنبه‌های تنوع و اتحاد را همواره بر اساس نیازهای زمان باز تعریف کند و سازمان دهد خیلی بیشتر از قبل در بین محققین و دانشمندان دیده می‌شود. این شاخه از تحقیقات فدرالیستی همواره تأکید می‌کند که نباید پنداشت، فدرالیسم آن نوع از سازماندهی تغییرناپذیر دولتی است که وجه مشخصه آن نوع معینی و قبلاً دقیقاً تعریف شده‌ای از جدایی قوا و تقسیم قدرت بین دو سطح مختلف فدرال و ایالتهاست، بلکه باید به فدرالیسم به مثابه **روندی پویا و در حال تحول** نگریسته شود. آنها معتقدند که ساختار فدراتیو همواره در معرض تغییرات می‌باشد، چرا که خود سیستم و

آکتورهای آن پیوسته تلاش می‌کنند شیوه‌های کاری‌ای بیابند که به کمک آنها حل مشکلات و وظایفی که مرتب در حال تغییرند ممکن گردد. البته این ارزیابی که فدرالیسم یک «سیستم دینامیک و زنده»^{۱۵} است به کلی نو نیست. این را تحقیقات هاینریش ترپیل نشان می‌دهد. وی در سال ۱۹۰۷ نوشت: «... حتی تصور نمی‌توان کرد که کشور فدراتیوی در جهان یافت شود که عاری از نزاع و کشمکش بین تلاش‌های یونیتاریستی و فدرالیستی باشد»^{۱۶}.

یکی از فاکتورهای مهمی که بر پویایی و پیاده شدن مشخص فدرالیسم در یک جامعه تأثیر تعیین کننده دارد، موضع و **برخورد مردم** آن کشور است. بویژه در آلمان مقطعی وجود داشته‌اند که خشم و نارضایتی مردم بخاطر پیچیده به نظر رسیدن پروسه‌های سیاسی در نظام فدراتیو از آرزوی آنها برای استقلال مناطق و ایالتها بسیار بیشتر بوده است. از طرفی دیگر رویدادها و جریان‌ات در ارتباط با متحد شدن آلمان در سال ۱۹۹۰ نشان دادند که تمایلات مردم برای تقویت ایالتها نیز می‌تواند افزایش یابد و روندی عکس روند فوق جریان یابد. برای نمونه اکثریت مردم سابق آلمان شرقی تصمیم گرفتند ایالتهاهای خود را - که تنها در مقطع زمانی کوتاهی بین سالهای ۱۹۴۹ و ۱۹۵۲ وجود داشتند - مجدداً زنده و با سیستم واحد و مرکزگرای آلمان شرقی سابق وداع کنند.

بنابراین تاریخ فدرالیسم در خود آلمان نیز بطور آشکار تایید می‌کند که سیستم فدراتیو در این کشور همواره سیستمی پویا و زنده بوده است: در این کشور گاهاً مقطعی وجود داشته‌اند که در آنها دولت مرکزی به دلیل ضرورت‌های سیاسی و بر پایه تمایلات مربوطه در میان مردم دست بالا را داشته است. در پی آنها اما مقطعی آمده‌اند که ایالتها قادر گشته‌اند نفوذ و تأثیرات خود را افزایش دهند. دلیل این تغییر و تحولات هم به این واقعیت برمی‌گردد که تجمع قدرت زیاد در تنها یک سطح نظام فدراتیو باعث بوجود آمدن واکنش‌های متقابل در سطح مقابل می‌گردد؛ هم در بین آکتورهای سیاسی این سطح و هم در میان مخاطبان اقدامات سیاسی.

۴. دلایل وجودی و اهداف فدرالیسم

در تاریخ آلمان ساختار فدرالیستی چون ابزار و فرمی برای **دستیابی به اتحاد سیاسی و ملی** برگزیده شد. بنابراین با انتخاب نظم فدراتیو در آلمان اهداف معین سیاسی دنبال می‌شد.

اما دلیل پایه‌گذاری یک سیستم فدراتیو همچنین می‌تواند وجود یک **ساختار متنوع قومی** باشد. نمونه‌های برجسته چنین سازماندهی دولتی سوئیس، کانادا و یا هند می‌باشند. مردم این کشورها از بافت قومی مختلف تشکیل می‌گردند و تقریباً در مناطق معین و به هم پیوسته سکونت دارند و تنها زمانی راضی خواهند شد که در چهارچوب کشورهای مربوطه بمانند که هویت‌های مستقل آنها از طریق یک ساختمان فدراتیو حفظ شود. در پیوند با این مسئله این سوال که چگونه ترسیم خطوط تضادهای قومی با هدف ملی و بین‌المللی دستیابی به همزیستی ملیتها و گروه‌های قومی هماهنگ است، یکی از مسائل کلیدی و مهمی خواهد بود که سیاست در قرن ۲۱ بیش از پیش به آن خواهد پرداخت. دست آخر احتمالاً نتیجه زیر گرفته خواهد شد: **فدرالیسم نظامی است که جذب و ادغام جوامع به لحاظ فرهنگی و قومی چندگونه را میسر می‌سازد، آن هم به این صورت که از یک طرف پیوند اقتصادی، سیاسی و همچنین نظامی عناصر تشکیل دهنده آن نظام را ممکن می‌سازد و از طرفی دیگر تا اندازه معینی اجازه استقلال فرهنگی - اجتماعی و خودمختاری سیاسی دولتهای عضو را خواهد داد**.^{۱۷}

همچنین **وضعیت جغرافیایی** یک کشور می‌تواند تصمیم‌گیری به سود بنای یک نظام فدراتیو را الزامی سازد. مثلاً این ضرورت زمانی می‌تواند احساس شود که وسعت یک کشور چنان زیاد باشد که حکومت مرکزی - صرف نظر از امکانات تکنیکی که امروزه وجود دارند - قادر نباشد سریع و بطور مطلوب در ارتباط با مسائل مناطق دوردست وارد عمل بشود.

۵. مزایای سازماندهی فدرالیستی

در مورد آلمان طبیعتاً گسترده‌تری جغرافیایی بعنوان دلیلی برای انتخاب ساختار فدرالیستی نمی‌توان طرح شود. اما از جمله **دلایل قومی** و بیشتر از این، **دلایل تاریخی**، زنده کردن مجدد ساختارهای فدرالیستی در آلمان را بعد از جنگ دوم جهانی الزامی ساختند. اما اینکه آیا امروز هم این تفاوت‌های تاریخی و فرهنگی بین ایالت‌های آلمان و همبستگی قومی در داخل آنها محسوس و مؤثرند، با نگاهی با تفاوت‌های راینلاند، براندنبورگ، بنادر تجاری و بایرن مشخص می‌گردد.

حتی اگر مسیر تاریخی فدرالیسم در آلمان را از مراحل آغازین تا سیستم امروزی آن تعقیب و ترسیم کنیم و هنوز تفاوت‌هایی از لحاظ فرهنگی و منطقه‌ای بین ایالت‌های آلمان ببایم، باز طرح این سوال جایز است که چه معنی دارد که ساختار کنونی فدراتیو را در یک کشور مدرن صنعتی و خدماتی پابرجا نگه داریم. چه توجیهی برای این وجود دارد که در ۱۶ ایالت آلمان سیستم‌های متنوع آموزشی وجود دارند؟ و به چه دلیلی اکثریتی از ایالت‌ها از طریق شورای فدرال قادرند برای مدت طولانی جلو تصویب قوانینی را بگیرند که از نظر دولت فدرال و همچنین اکثریت نمایندگان مجلس فدرال - مثلاً از لحاظ سیاست مالی - ضروری هستند؟^{II}

ارائه پاسخ به این سوالات آنگاه آسان خواهد بود، چنانچه در نظر داشته باشیم که غیر از استدلال‌ات پیشگفته دلایل دیگری هم برای ضروری بودن فدرالیسم می‌توانند وجود داشته باشند.^{۱۸} منظور اینجا قبل از هر چیز دلایل و نظریاتی بر اساس «**تئوری دمکراسی**» است: هر نظم دمکراتیک نیاز به این دارد که از جانب مردم تأیید و حمایت شود. به هر میزان که دمکراسی امکانات نهادی و قانونی بیشتر برای بوجود آوردن وفاق و تفاهم، برای فعالیت و برای بوجود آوردن احساس یگانگی و نزدیکی شهروندان با سیستم بگشاید، به همان میزان هم شانس آن سیستم برای افزایش کارکرد و ثبات و همچنین مقبولیت آن در جامعه بیشتر خواهد شد. در نظام فدراتیو حداقل یکی از اشکال شرکت مردم در زندگی سیاسی - که بسیاری از مردم آن را محدود به شرکت در انتخابات می‌کنند - بیشتر از نظام‌های دیگر به اجرا درمی‌آید. بنابراین از دید تقویت دمکراسی نیز نظام فدراتیو قابل قبول‌تر است.

^{II} قوانینی که در مجلس فدرال آلمان با اکثریت آراء تصویب می‌شوند بر دو دسته‌اند: دسته‌ای از آنها را شورای فدرال که از نمایندگان ۱۶ ایالت آلمان بوجود می‌آید، می‌تواند با اکثریت آراء رد کند و به این ترتیب قانون مزبور به اصطلاح بلوکه شده و اجرا نمی‌گردد. این دسته از قانونها قانونهایی هستند که به منافع ایالتها برمی‌گردد. اما دسته دوم از قانونها که در مجلس فدرال تصویب می‌شوند و صرفاً به اختیارات دولت فدرال برمی‌گردند، شورای فدرال می‌تواند در مورد آنها نظرات اصلاحی بدهد، اما آنها را نمی‌تواند بلوکه کند. (م.)

نظام فدراتیو نه تنها از لحاظ کمی انطباق بیشتری با اصول دموکراتیک دارد^{III}، بلکه از نظر **افزایش کیفیت شرکت مردم در سرنوشت سیاسی** خود نیز این سیستم از طریق روشن و قابل فهم بودن مسئولیتها و ساختار دولتی و احتمالاً نزدیکی بیشتر مردم به ارگانها و ادارات و مسئولان دولتی توانایی و قابلیت بیشتری می‌تواند از خود نشان دهد. دست کم این حکم موقعی صدق می‌کند که دولتهای ایالتی خود نیز ساختار غیرمتمرکز داشته باشند و با ارگانهای پایینی خود همان برخوردی را بکنند که خود از دولت مرکزی و فدرال انتظار دارند. سیستم فدراتیو در عین حال آن نوع از سازماندهی دولتی است که امکانات بیشتری را در اختیار مسئولین دولتی می‌گذارد تا تصمیمات مربوطه را در نزدیکی موضوعات و مسائل مربوطه و مردمی که با آنها درگیرند بگیرند. این امر باعث این می‌شود که پروسه‌های سیاسی و عملکردهای دولت با شفافیت بیشتری در انظار مردم قرار می‌گیرد.^{IV}

تقسیم وظایف در نظام فدراتیو این امکان را به دولت می‌دهد که خود را از وظایفی که در سطح ایالتی بهتر حل و فصل می‌شوند رها سازد و تمام هم و توان خود را وقف انجام وظایفی کند که الزاماً در سطح مرکزی باید حل شوند. کاستن از حجم این وظایف می‌تواند از پیچیدگی‌ها و بغرنجی‌ها بکاهد و بازدهی عملکرد دولتی را افزایش دهد. اما برای اینکه انجام این مهم خود موجب افزایش بیش از حد حجم مسئولیت‌های ایالتها و مناطق نگردد، لازم است که «اصل سوبسیداری» («**اصل همیاری و همفکری**») در پیش گرفته شود. اصل نامبرده از اصل تقسیم قوای سه گانه و اصل قرارداد اجتماعی بوجود آمد. بر اساس این اصل **ارگانها، گروهها و جمعیت‌های بالایی اجازه دارند تنها آن وظایفی را بعهده بگیرند که ارگانها، گروهها و جمعیت‌های پایینی نمی‌توانند آنها را به همان خوبی و یا بهتر به انجام برسانند.** بنابراین اجرای «اصل همیاری و همفکری» بر هر دو طرف - یعنی هم سطح فدرال (مرکزی) و هم سطح ایالتی - تأثیر می‌گذارد: در درجه نخست باید از این دفاع نمود که وظایف مورد بحث بطور غیرمتمرکز سازماندهی و انجام شوند. از طرف دیگر باید در نظر گرفت که نظام فدراتیو طولانی مدت به خطر خواهد افتاد، چنانچه از ایالتها بیش از حد کار کشیده شود و یا برعکس، کم به کار گرفته شوند. بنابراین اصل نامبرده به کل نظم فدراتیو خدمت می‌کند.

محدود نمودن قدرت سیاسی یک عنصر مهم در تمام دموکراسیهای مبتنی بر دولتهای قانونمدار است. همچون نگرشی برای تفکیک و تقسیم هر چه بهتر وظایف در نظم فدراتیو در ارتباط مستقیم با **ایده تقسیم قوا** قرار دارد. این مهم به دو صورت انجام می‌گیرد: **تقسیم افقی قوا** و **تفکیک عمودی قدرت**. تقسیم افقی قوا به تقسیم‌بندی کلاسیک قوای دولتی به قوای مقننه، مجریه و قضایی اطلاق می‌گردد. بنابر این این تقسیم‌بندی به سطوح حقوق دولتی برمی‌گردد.^{۱۹} مخصوصاً در نظامهای پارلمانتاریستی که در آن مکانیسمهای زیادی برای محدود کردن قدرت دولتی وجود دارند، تقسیم‌بندی افقی قدرت دولتی آشکارا تعدیل می‌یابد. بویژه شیوه عملکرد **دمکراسی چند حزبی** در این امر نقش دارد. اینکه این امر زیانی به تفکر تقسیم قوا نمی‌رساند به این واقعیت برمی‌گردد که مکانیسمهای مهم دیگری هم برای تقسیم قدرت دولتی وجود دارند. در محدود ماندن قدرت سیاسی دو فاکتور مهم دیگر نیز نقش اساسی بازی می‌کنند: یکی محدود بودن زمانی مسئولیتها و پستهای سیاسی و نمایندگی مردم و دیگری محدود بودن اختیارات

^{III} مقصود این است که در نظام فدراتیو مردم در تعداد انتخابات بیشتری شرکت می‌کنند مانند انتخابات مجلس فدرال، انتخابات مجلس ایالتی، انتخابات شورای شهر و غیره (م).

^{IV} یکی از وجوه مهم هر نظام دموکراتیک این است که معین باشد که چه تصمیم سیاسی از جانب چه کس و ارگانی گرفته شده، چه مرحله‌ای را طی کرده و مردم به چه شیوه‌ای می‌توانند بر آن تأثیر بگذارند. (م).

قانونگذار (مجلس)^V، آن هم بر اساس داده‌ها و موازین قانونی موجود و نیز از طریق کنترل اجرای این موازین و داده‌های قانونی توسط دادگاه قانون اساسی.^{VI} در ادامه بحث مربوط به عناصر محدود کننده قدرت سیاسی همچنین باید در نظر گرفت که روند شکل‌گیری اراده سیاسی و پروسه اتخاذ تصمیمات سیاسی تنها در سطوح دولتی جریان ندارند، بلکه احزاب، تشکلات سیاسی و صنفی و همچنین افکار عمومی با تمام تنوع آن - از جمله از لحاظ پایگاه اجتماعی و طبقاتی - در آن سهم تعیین‌کننده دارند. مکمل اشکال و مکانیسمهای پیشگفته بازدارنده تمرکز قدرت سیاسی پارامتر تفکیک عمودی قدرت می‌باشد. در سیستم فدرالی آلمان اختیارات انحصاری دولت مرکزی و دولتهای عضو (ایالتها) خیلی محدود است، به این معنی که به ندرت اتفاق می‌افتد که آنها بتوانند بدون همکاری مسئولین ارگانهای سیاسی طرف مقابل کاری را انجام دهند. هم دولت فدرال و هم ایالتها اگر بخواهند بطور مؤثر و مفید به وظایف سیاسی خود عمل کنند، به دلیل محدود بودن اختیاراتشان و به علت امکانات بازدارنده‌ای که در نتیجه این محدودیتها وجود دارند، به همدیگر نیازمندند. بنابراین همکاری بین آنها پرهیزناپذیر است. به این ترتیب دولت مرکزی و دولتهای ایالتی همدیگر را می‌توانند کنترل کرده و بر روی همدیگر تأثیر بگذارند. این «مکانیسم کنترل و توازن قدرت» مانع سوءاستفاده از قدرت می‌گردد و به این جهت یکی از اجزاء مهم دولت و سیستم قانونمند بشمار می‌رود.

موجودیت دو سطح سیاسی در نظم فدراتیو با تقسیم عمودی قدرت پیوند خورده است: مسئولین امور و نمایندگان مردم در انتخابات مختلفی انتخاب می‌شوند، به همین دلیل ترکیب احزاب سیاسی در پارلمانهای فدرال و ایالتها مختلف می‌باشد. حکومتها در سطح مرکزی و ایالتی از طرف احزاب مختلفی تشکیل می‌گردند. از این طریق رأی‌دهنده‌گان امکان این را می‌یابند که تمایلات حزبی خود را حداقل در یکی از این دو سطح به مسئولیت دولتی تبدیل کند.^{VII} در عین حال به اپوزیسیونی که در مجلس فدرال است این امکان داده می‌شود که حداقل بخشی از تصورات و برنامه‌های آلترناتیو خود را در یک یا چند ایالت به اجرا در آورد. به این ترتیب اپوزیسیون امکان می‌یابد هم توانایی و صلاحیت حکومتداری خود را به اثبات برساند و هم شخصیتها و راهکارهای سیاسی آلترناتیو خود را عرضه کند و تکامل دهد.

^V اختیارات مجلس فدرال در تدوین و تصویب قوانین نامحدود نیست. از این لحاظ سه نوع قانون داریم: ۱. دسته‌ای از قوانین را که بنیادهای سیستم چون فدرالیسم، دولت قانونی، دولت مبتنی بر عدالت اجتماعی، دموکراسی، تفکیک اختیارات قوای سه‌گانه، جدایی دین از دولت، استقلال رسانه‌های همگانی و از این قبیل را بر می‌گیرد، پارلمان حتی با صددرصد آراء هم نمی‌تواند تغییر دهد. ۲. دسته‌ای دیگر از قوانین که به نوعی با اختیارات و منافع ایالتها تداخل و ارتباط پیدا می‌کند، تنها با موافقت شورای فدرال که در آن نمایندگان ایالتها عضویت دارند تغییر پذیرند. ۳. مجلس فدرال تنها آن قوانینی را می‌تواند تغییر دهد که قانون اساسی آنها را در حوزه اختیارات دولت فدرال گذاشته. تازه آن دسته از بندهای قانون اساسی که تغییر پذیرند نیز، تنها با سه چهارم رأی نمایندگان مجلس فدرال و سه چهارم نمایندگان شورای فدرال می‌توانند تغییر داده شوند، برای نمونه قانون پناهندگی. (م).

^{VI} هم مردم و هم ارگانهای دولتی حق قانونی دارند از ارگانهای دولتی در دادگاههای اداری و یا دست آخر در دادگاه قانون اساسی فدرال آلمان شکایت کنند. برای نمونه چند ماه پیش شاهد این بودیم که ایالتی که دموکرات مسیحیها و سوسیال مسیحیها در آن حکومت می‌کنند از دولت فدرال آلمان و رئیس سوسیال‌دموکرات وقت شورای فدرال آلمان که گویا «به شیوه غیرقانونی» قانون پناهندگی و مهاجرت را به تصویب رسانده بودند شکایت کردند و موفق نیز گردیدند و بدین ترتیب قانون مزبور اجرا نگردید. (م).

^{VII} مقاطعی وجود داشته‌اند که اغلب ایالتها در دست حزب سوسیال‌دموکرات (SPD) بوده‌اند، درحالیکه این حزب در مجلس فدرال در اپوزیسیون بوده است. مقاطعی نیز - چون اکنون - داشته‌ایم که اکثریت ایالتها در دست دموکرات مسیحیها (CDU) و سوسیال مسیحیها (CSU) بوده است، در حالیکه این دو حزب در مجلس فدرال در اپوزیسیون بوده‌اند. بسیار نیز دیده می‌شود که مردم حزبی را برای رفتن به پارلمان فدرال انتخاب می‌کنند، در حالیکه به همین حزب برای رفتن به پارلمان ایالتی رأی نمیدهند. حزب لیبرال دموکراتهای آزاد (FDP) اغلب در همچون وضعیتی بوده است. (م).

این نوع سیستم اداره امور همچنین مزایایی را هم برای نسل سیاسی آینده دربردارد، بدین معنی که آنها امکان و شانس بیشتری برای کسب تجربه سیاسی و پرورش و خبره شدن در زمینه سیاست را خواهند داشت، زیرا که این سیستم نسبت به سیستم واحد و متمرکز نیاز به کادر سیاسی بیشتر دارد. بدین وسیله سیستم فدراتیو سرعت جابجایی نخبگان سیاسی را افزایش می‌دهد: برای نمونه صدراعظم‌های آلمان کورت جورج کیسینجر، ویلی برانت، هلموت کل و گرهارد شرودر هر کدام سابقاً رئیس یکی از دولتهای ایالتی بوده‌اند، صدراعظم هلموت شمیت قبل از دوران صدراعظمی سناتور (وزیر) داخله ایالت هامبورگ بود؛ خیلی از وزرای فدرال نیز آن هنگام که در ایالتها وزیر بوده‌اند شایستگی خود را در انجام امور محوله نشان داده‌اند. ناگفته نماند که سیاست در سطح فدرال نیز خود همواره عرصه و منبعی برای مناصب و پستهای بالای ایالتها بوده است.

فدرالیسم نظم و ساختار داخل احزاب سیاسی را نیز متنوعتر می‌سازد و دمکراسی درون حزبی را تقویت می‌کند. به سبب اینکه ایالتها خود هویت دولتی و مستقل دارند، شاخه‌ها و کمیته‌ها و ارگانهای احزاب سیاسی در این ایالتها نیز می‌توانند خودمختاری و استقلال خود را بوجود بیاورند. شاخه ایالتی حزبی که در حکومت یا در ایفای نقش اپوزیسیونی پارلمان ایالتی آبدیده شده، وزنه و اعتماد به نفس بیشتری در برابر مرکزیت حزب دارد، آن هم در قیاس با شاخه ایالتی حزبی در یک سیستم واحد و متمرکز، زیرا که در سیستمهای متمرکز حکومت و پارلمانهای منطقه‌ای وجود ندارند نا احزاب در آن نقشی داشته باشند. استقلال شاخه‌های احزاب در ایالتها، حضور آنها در پارلمان و در حاکمیت ایالتها و کسب تجربه و آبدیده شدن آنها به تدوین برنامه حزب و تبیین سیاستها و اهداف حزبی در سطح فدرال و سراسری نیز یاری می‌رساند.^{VIII}

از مزایای دیگر ساختار فدراتیو رقابت بین سطوح مختلف دولتی و اعضا (ایالتها) می‌باشد. آنجا که حوزه‌هایی با صلاحیت مشابه وجود دارند، دولت فدرال و ایالتها و یا ایالتها بین خود می‌توانند بر سر بهترین شیوه به انجام رساندن وظایف دولتی رقابت داشته باشند. یک همچون رقابتی نوآوری را تقویت می‌کند و علاوه بر آن این امکان را بدست می‌دهد که اقدامات و شیوه‌های برخورد با مسائل ابتدا در یک سطح مورد آزمایش قرار گیرند. از تنوع راهکارها و شیوه‌های به انجام رساندن وظایف دولتی مردم نیز سود می‌برند. برای نمونه شهروندان می‌توانند سیاستها و عملکردهای دولت فدرال را با دولت ایالتی شان و یا سیاستهای ایالت خود را با ایالتهای دیگر مقایسه کرده و استنتاجات خود را بکنند. این مقایسه هم شامل کیفیت و حجم کارکرد دولت می‌شود و هم هزینه‌های آن. این قیاس مبنای خوبی برای کنترل سیاسی و ارزیابی عملکردهای دولت می‌باشد.

در سیستم فدراتیو دولتهای ایالتی به نحوی سیاستهای مستقل خود را دارند و مانند کشورهای متمرکز مجبور نیستند از سیاستهای واحد دولت مرکزی پیروی کنند، به همین دلیل این سیستم بهتر از سیستمهای واحد و متمرکز می‌تواند از تضادها و اصطکاکات بکاهد. در هر حال، **در یک سیستم متعادل فدرال وجود تلاشها و حرکتیهای جدایی طلبانه خیلی غیر محتمل تر از یک سیستم متمرکز است.**

مخصوصاً در حوزه فرهنگ می‌توانیم به وضوح ببینیم که ساختارهای فدراتیو در چه ابعادی رقابت و تنوع را تقویت می‌کنند. هر چند که تنوع مؤسسات فرهنگی ایالتها - بویژه دانشگاهها، تئاترها، موزه‌ها و کتابخانه‌ها - ریشه در

^{VIII} یکی از فواید جانبی، اما مهم حکومتمداری احزاب در ایالتها این است که این احزاب فرصت و امکان این را خواهند یافت که ایده‌ها و برنامه‌های خود را به مرحله اجرا در آورند. این مسئله به کاستن از رادیکالیسم و افراطی‌گرایی و به پروسه منطقی و معتدل شدن آنها یاری می‌رساند. این نیز باعث تقویت تفاهم بین احزاب خواهد شد، چرا که آنها در اغلب موارد بدون کمک و ائتلاف با احزاب دیگر قادر نخواهند شد، دولت تشکیل دهند. (م.)

استقلال سیاسی سابق این ایالتها در عصرهای پیشین دارد، اما حفظ و گسترش آنها در دوره حاضر به این اراده سیاسی و تصمیم آگاهانه برمی گردد که قدرت سیاسی باید غیرمتمرکز باشد و کل کشور از تنوع معنوی و فرهنگی برخوردار گردد. **پلورالیسم فرهنگی** در سیستم فدراتیو آلمان در بخش رسانه‌های همگانی نیز به چشم می خورد. سازماندهی رادیو و تلویزیون در آلمان فدرالیستی است و سازمان **رادیو و تلویزیون آلمان** - مثلاً شبکه اول تلویزیون این کشور (ARD) - قبل از هر چیز ترکیبی از رادیو و تلویزیونهای ایالتها می باشد. البته دولت فدرال هم دو مؤسسه رادیو و تلویزیونی را تأمین مالی می کند: «دویچه وله» و «دوچلاند فونک» که وظایف ویژه‌ای دارند.^{IX} حتی این واقعیت که در آلمان - مثلاً بر عکس فرانسه یا بریتانیا کیبر - **مطبوعات** با سبکها و سمت گیریهای مختلفی بوجود آمده‌اند نیز از جمله به این امر برمی گردد که قدرت سیاسی مابین ۱۷ پایتخت (۱۶ پایتخت ایالتی و ۱ پایتخت فدرال) تقسیم شده است.^X

از لحاظ **کارایی اقتصادی** نیز ساختار فدراتیو می تواند تحت شرایطی بهتر باشد. صرف نظر از اعتبار اصل برابری، زمینه‌ها و شرایط مختلفی که مناطق مختلف یک کشور (مثلاً در زمینه منابع طبیعی و زیرزمینی و درجه رشد اقتصادی) دارند، اتخاذ سیاستهای مختلف اقتصادی را ایجاب می کنند. همچون امری در ساختارهای دولتی فدراتیو با تعیین **چهارچوبهای قانونی مختلف**، اقدامات حمایتی معین و تعیین شرط و شروط برای بخشهای مشخص اقتصاد سهل تر از سیستمهای متمرکز است که در آنها بر طبق قواعد و مقررات و سیاستهای کلی و یکنواخت اقتصادی در سطح سراسری عمل می شود.^{XI}

مزایای نامبرده ساختار فدراتیو - بویژه آن دسته که به مکانیسمهای تقسیم قدرت و تنوع شیوه‌های زندگی برمی گردد - بر بخشهای دیگر زندگی نیز تأثیر دارند. مثلاً کلیسای کاتولیک در سطح ایالتی کنفرانسهای اسقفی برگزار می کند، کلیسای پروتستان سازماندهی فدراتیو دارد، مؤسسات علمی و فرهنگی خود را بر اساس ساختار دولتی فدراتیو سازمان داده‌اند. همچنین سازمانهایی که در زمینه کار و اقتصاد فعالیت دارند (اتحادیه‌ها، سندیکاهای کارگران، کارمندان، کارفرمایان)، جمعیتهای ورزشی و سازمانهای تفریحی بر اساس سازماندهی فدرالیستی کشور سازمان داده شده‌اند. بنابراین شهروندان آلمان در زندگی روزانه‌شان با فدرالیسم سروکار دارند. فدرالیسم یک مقوله خشک و تجربیدی نیست، بلکه یک **سبک و شیوه معین زندگی** است.

^{IX} در آلمان رسانه‌های همگانی یک امر «فرهنگی» تلقی می شود و فرهنگ هم صرفاً در حوزه صلاحیت ایالتها می باشد و دولت مرکزی حق دخالت در امور فرهنگی را ندارد. به همین جهت دولت مرکزی آلمان وزارت فرهنگ ندارد (البته چند سال پیش «وزیر مشاور» برای این امور گذاشته شده است)، در حالیکه هر یک از ۱۶ ایالت وزارت فرهنگ خود را دارند. بنابر این رادیو و تلویزیون در آلمان دولتی نیست و بودجه آن را تأمین نمی کند. «شورای رادیو و تلویزیون» در ایالتها ترکیبی از نمایندگان کارکنان رادیو و تلویزیون و مجامع و گروههای مهم اجتماعی از جمله سندیکاهای، احزاب، کلیساها و غیره می باشد. (م.)

^X در آلمان مطبوعات در پایتخت (برلین) متمرکز نشده. مهمترین و پرتیراژترین روزنامه‌ها و مجلات آلمان که سهم بسزایی در شکل گیری افکار عمومی دارند، در شمال و مرکز و جنوب آلمان منتشر می شوند: مثلاً «شپیگل» و «بیلد» در هامبورگ، «فرانکفورتر آلگماینه تساتونگ» و «فرانفورتر روندشاو» در فرانکفورت و «زوددویچه تساتونگ» و «فوکوس» در مونیخ. در ضمن، پرخواننده ترین روزنامه‌ها روزنامه‌های منطقه‌ای هستند و نه سراسری. (م.)

^{XI} برای نمونه سیاستهای اقتصادی ایالتها شرق آلمان که از لحاظ اقتصادی چندان رشد یافته نیستند، علی القاعده باید با سیاستهای اقتصادی ایالتها جنوب آلمان که از صنایع سنگین و اقتصاد سالمی برخوردارند فرق کند. در پیش گرفتن اقدامات حمایتگرانه و تقویتی هدفمند و متنوع در مناطق مختلف در یک سیستم غیرمتمرکز سهلتر از یک سیستم واحد و متمرکز است. (م.)

۶. معایب سازماندهی فدراتیو

هر چند سیستمهای فدراتیو نسبت به سیستمهای متمرکز مزیت‌های زیادی دارند، با این وجود نباید جوانب منفی ساختارهای فدرالیستی را نادیده گرفت. از جمله آنها «**اثر شهروندان ایالت‌های غیر خودی**» (spillover-effects) می‌باشد که «**عامل برون‌مرزی**» (Externatität) نیز نامیده می‌شود. مفاهیم فوق برای نشان دادن یک مشکل معین سیستم فدرالیسم بکار برده می‌شوند: می‌دانیم که کالاها و خدمات زیربنایی که در یک ایالت مشخص عرضه می‌شوند، مورد استفاده شهروندان ایالت‌های دیگر نیز می‌توانند قرار گیرند، و این در حالیست که آنها سهمی در تأمین هزینه‌های آنها نداشته‌اند. ادامه همچون وضعیتی در طولانی مدت می‌تواند باعث بوجود آمدن کمبودهایی در تأمین مردم شهروندان خودی با خدمات دولتی و عمومی بشود. این ایراد قابل درک است، چرا که مثلاً ایالتی که می‌تواند از تأسیسات آموزشی و دانشگاهی ایالت همسایه استفاده کند، دیگر هیچ علاقمندی نشان نخواهد داد تا خود این خدمات پر هزینه را ارائه کند، در حالیکه ایالت عرضه‌کننده این خدمات نه آماده است و نه از نظر مالی توانایی آن را دارد که همه آنانی را که از ایالت‌های دیگر می‌آیند و از این امکانات (سو) استفاده می‌کنند، در برنامه‌ریزیهای خود در نظر بگیرد. نتیجتاً گستره خدمات دولتی کاهش می‌یابد. این تأثیرات خارجی در سیستمهای فدراتیو باعث بوجود آمدن اصطکاکات و مشکلاتی مابین شهرهایی که از لحاظ مالی و خدماتی ثروتمندند و مناطق اطراف که فاقد این امکانات هستند، می‌شود. البته این مشکلات محدود به خدمات مثبت نمی‌شوند، بلکه مسائل و پدیده‌های منفی را هم می‌توانند در برگیرند؛ برای نمونه آن هنگام که مجتمعات صنعتی در یک ایالت یا شهری مالیات می‌پردازند، ولی برای مناطق یا شهرهای همسایه تنها تخریب محیط زیست را به ارمغان می‌آورند. البته این زیانهای سیستم غیر متمرکز را می‌توان با مقررات تقسیم فشار و جبران خسارت تعدیل نمود. خیلی از کشورهای فدراتیو ابزارها و مکانیسمهای متنوعی برای تعدیل فشارهای مالی در این زمینه و جبران عواقب منفی این پدیده بوجود آورده‌اند.

یکی دیگر از جنبه‌های منفی سیستمهای فدراتیو «**هزینه‌های نقل مکان**» است که برای ایالتها و بویژه برای شهروندان می‌تواند بوجود بیاید: در کشور فدراتیو ایالتها خدمات و امکانات متفاوتی نسبت به همدیگر عرضه می‌کنند. این مسئله باعث می‌شود که مردم و علی‌الخصوص شرکتها به ایالت‌هایی که از امکانات بیشتری برخوردارند و از نظر مالیاتی بهترند و خدمات زیربنایی غنی‌تری ارائه می‌کنند کوچ کنند. این پدیده برای آن ایالت‌هایی که مردم و شرکتها از آنها کوچ می‌کنند بسیار زیان بخش است، زیرا که در این حالت توانایی برنامه‌ریزی اقتصادی و مالی و همچنین ظرفیت سازندگی آنها بطور محسوسی محدود می‌شود. نتیجتاً اینکه اگر آنها حتی صلاحیت قانونی اخذ مالیات را هم داشته باشند این کار را خیلی محتاطانه و به ندرت انجام می‌دهند، چون نگران این هستند که شرکت‌های آن ایالت به ایالت‌های مثلاً کم‌مالیات‌تری کوچ کنند و برای آنها سیلی از بیکاران باقی بگذارند. اینجاست که عواقب منفی رقابت بین ایالتها - صرف‌نظر از تمام فوایدی که دارد - عیان می‌گردد. مشکلات زائیده پدیده کوچ که خود یکی از عواقب ساختار فدراتیو می‌تواند باشد، برای شهروندان ملموس‌تر است: مثلاً به رسمیت شناختن مدارک تحصیلی و دانشگاهی‌ای که در ایالتی دیگر اخذ شده‌اند می‌تواند توأم با صرف انرژی و دوندگی زیادی باشد، و این جنبه منفی تنوع فرهنگی است که بیشتر از محاسن آن سخن رفت.

برخی از مزیت‌های سازماندهی فدرالی نیز ممکن است از نظر بخشی از مردم - بسته به دیدگاه آنها و نوع پیاده شدن این سیستم - ایراد بحساب بیایند: گفتیم که ساختارهای فدرالیستی ابزارهای متعددی در زمینه‌های متفاوت دارند که مانع سواستفاده سیاسی از قدرت می‌شوند. اتفاقاً ممکن است بخشی از مردم به سبب وجود همین مکانیسم‌ها که روندهای سیاسی را غالباً کند و کسل‌کننده هم می‌کنند، دولت را چون یک **دستگاه بی‌کفایت** و پرهزینه با یک **پروژه مبهم تصمیم‌گیری** سیاسی ارزیابی کنند؛ اینجاست که آنها تنوع را ستایش نمی‌کنند، بلکه برعکس، ایراد می‌گیرند که کارهای دولت ناروشن است و معلوم نیست با توجه به **انبوه آکتورهای سیاسی** کی چه مسئولیتی دارد؛ زیاد بودن تعداد ادارات و نمایندگی‌ها هم که برای کسب تجربه و پخته‌شدن نسل سیاسی آینده محمل و عرصه خوبی هستند، با توجه به فاکتور بالا بودن «هزینه‌های رهبری سیاسی» منفی ارزیابی می‌شوند. اتفاقاً فاکتور نامبرده در سالهای اخیر دلیل ایالت‌های از لحاظ مالی و اقتصادی قوی بوده برای منحل کردن ایالت‌های کوچک و کم‌بازده.

و بالاخره آنهایی که مدت‌های مدیدی است که خواستار اصلاحاتی در فدرالیسم به سود تقویت دولت مرکزی می‌باشند، نه برای موجودیت شورای ایالت‌ها و نه برای تقسیم قدرت و اختیارات بین دولت فدرال و ایالت‌ها چندان ارزشی قائل نیستند، زیرا که به نظر آنها تفاهمات و توافقاتی که به دلیل این تقسیم قدرت طی مذاکرات طولانی مدت بوجود می‌آیند از یک طرف باعث از بین رفتن زمان می‌شوند و از طرف دیگر موجب می‌شود که مضمونها در جریان مذاکرات بین این دو سطح سیقل داده شوند و بطور خیلی اساسی تغییر کنند.

نمونه‌های ذکر شده نشان می‌دهند که ارزیابی مردم از ساختارهای فدراتیو هم به دیدگاه آنها بستگی دارد و هم به نوع پیاده شدن این سیستم. اینکه آیا مردم تفاوت‌های موجود بین ایالت‌ها را مثلاً در زمینه استاندارد رفاهیات اجتماعی نادیده می‌گیرند یا نه، از جمله به این امر بستگی دارد که این تضادها به چه دلیلی بوجود آمده‌اند و چگونه برداشت می‌شوند: چنانچه برای شهروندان ممکن باشد که آن تفاوت‌هایی را که زائیده سیستم فدراتیو هستند در ارتباط با حجم مالیات‌هایی ببینند که دولت ایالتی آنها را می‌گیرد و آن را بعنوان سیاست دمکراتیک ارگانهای منتخب خود ارزیابی کند، در این حالت احتمال پذیرش این تفاوتها زیاد است. اما اگر فدرالیسم خود را محدود به عناصر فلکلوریک کند و ساختارها و پروسه‌های فدرالیستی تنها چون انبوهی از ارگانها به نظر بیایند و نه بعنوان تنوع قابل ارجح، در چنین حالتی احتمال این که جنبه‌های منفی ساختار فدرالیستی پذیرفته و نادیده گرفته شوند خیلی کم خواهد بود.

۷. موضوع روز بودن ایده فدرالیسم در سطح جهان

با توجه به محاسن و برتریهای سیستم فدراتیو تعجب‌آور نیست که - علیرغم تمام معایب و جنبه‌های منفی که این ساختار می‌تواند داشته باشد - روز به روز در سطح جهان علاقمندی به این نوع سازماندهی دولتی بیشتر می‌شود. هر چند که هنوز هم تعداد دولتهایی که کاراکنتر کامل فدرالیستی دارند نسبتاً اندک است، اما خیلی از کشورهای جهان با مکانیسم‌هایی کار می‌کنند که دست کم عناصری از آنها فدرالیستی و تمرکززدایانه هستند.^{۲۰}

این روند در ارتباط با تغییرات بنیادی قرار دارد که در سالهای اخیر در سیمای جهانی دولتها بوجود آمده است. «**دولت ملی**»^{XII} که بیش از سیصد سال الگویی معتبر برای سازماندهی دولتی به حساب می‌آید، مخصوصاً از اوایل دهه ۹۰ به این سو مورد تردید قرار گرفته است. عوامل متعددی در این سمت‌گیری جدید نقش داشته‌اند که دست کم ۲ مورد آنها ارتباط مستقیمی با موضوع فدرالیسم دارند:

- اول اینکه تعداد «دولتهای ملی» که آماده‌اند استقلال عملی و قانونی هر چه بیشتری به ارگانهای با ترکیب چند ملیتی بدهند افزایش یافته است. در این موارد خواست استقلال ملی و به بازگشت به خود جای خود را به میل به همکاری بر اساس انگیزه‌های سیاسی و اقتصادی داده است. **در حال حاضر تقریباً یک سوم تمام دولتهای جهان، یعنی ۶۰ دولت، از اتحادهای قراردادی با کارکتر کنفدرالیستی بوجود آمده‌اند.** حتی اگر این تلاشها در آینده نزدیک تشکیل دولت فدرالیستی را نیز در دستور روز قرار ندهند، این روند تقویت و رشد ساختارهای چندملیتی در این کشورها در ارتباط با بحث و ایده فدرالیسم از اهمیت زیادی برخوردار خواهد بود.

- گرایش به همکاری فشرده‌تر بین‌المللی و تشکیل سازمانهای جهانی مناسب به این درک از جمله تاریخی برمی‌گردد که وجود مشکلات مشترک - مثلاً مشکل به خطر افتادن محیط‌زیست و منابع هستی‌بخش طبیعی - برخورد مشترک را الزامی می‌سازد. بنابراین طرح دولت ملی با این معضل روبرو خواهد بود که تعداد زیادی از مشکلات را نمی‌تواند به کمک سیاستهای مبتنی بر دولت ملی حل و فصل کند.

- یکی از دلایل دیگری که دولت ملی بعنوان تنها واحد تصمیم‌گیری و اجرایی اهمیت خود را از دست می‌دهد، در ارتباط مستقیم با طرح فدرالیسم قرار دارد. منتها خوشحالی حتی پروپاقرص‌ترین جانبداران طرح فدرالیستی در مورد پیروزی و فائق آمدن طرح آنها بر طرح دولت ملی محدود است. آن هم به این خاطر که بازگشت به فواید و محاسن سازماندهی فدراتیو دولتی ممکن است بعنوان نشانه‌های بحران و بی‌ثباتی ارزیابی شوند. کشورهایی خود را با این نموده‌های بحران و حتی انحلال روبرو می‌بینند که دیگر دلایل و فاکتورهایی که قبلاً اتحاد آنها را بر اساس دولت ملی نگاه می‌داشت، وجود نداشته باشند و جنبشهای مختلف ناسیونالیستی اتحاد کشور را به خطر بیاندازند. در همچون وضعیتی کارکرد و نقشی که فدرالیسم برای «انتگرسیون» (**جذب و ادغام**) قومیت‌های یک جامعه دارد، برجستگی پیدا می‌کند. در چنین حالتی وظیفه اصلی فدرالیسم این خواهد بود که تضادها و بحرانهای قومی جامعه را حل کند. اهمیت این نقش فدرالیسم بویژه آن هنگام واضح می‌گردد که توجه داشته باشیم که از ۱۸۵ دولتی که استقلال آنها به رسمیت شناخته شده‌اند حداقل ۱۷۰ دولت بافت قومی متنوع دارند و در سطح جهان ۳۰۰۰ گروه وجود دارند که خود را قوم و یا ایل می‌نامند. ایده‌ها و شکل سازماندهی فدراتیو را برای این طرح می‌کنند تا با اجرای آنها ضمن پاسخ درخور به خواستهای این ملیتها مکانیسمی بوجود بیاورند تا کشور و دولت واحد بکلی از هم نپاشد.

^{XII} منظور اینجا دولتهایی است که صرف‌نظر از اینکه این کشورها از چه تعداد ملیت بوجود آمده باشند، تنها یک ملت است که حکمرانی می‌کند و دیگر ملیتهای ساکن آن کشور از شرکت در حاکمیت سیاسی محرومند. این نظامها را «یک دولت-یک ملت» نیز می‌نامند. (م.)

سازماندهی فدرال دولتی برای کشورهای که با مسئله ملی روبرو هستند بویژه در مقطع زمانی بعد از انحلال اتحاد شوروی و کشورهای سابق بلوک شرق اهمیت بیشتری پیدا کرده است. در بسیاری از این کشورها مشکلات منتج از بحران قومی چنان بزرگ هستند که **تنها با مکانیسمهای فدرالیستی می توان یگانگی کشور را حفظ نمود.**

تمونه **یوگسلاوی** سابق نشان داد که بسیاری اوقات ساختارهای فدرالیستی نیز با مشکلات و اصطکاکات داخلی عدیده‌ای روبرو می‌شوند. جمهوری فدرال یوگسلاوی - همانند اتحاد شوروی سابق - از تنوع و ناهمگونی قومی، فرهنگی و دینی کم‌نظیری، حتی در قیاس با دیگر کشورهای اروپایی برخوردار بود. رهبری وقت یوگسلاوی ابتدا بر سنت مبارزه آزادیبخش که جوهر ایدئولوژیک و نقش متحدکننده داشت و مخصوصاً به رهبری کاریسماتیک رئیس‌جمهور وقت، تیتو، تکیه نمود. اما به محض اینکه این عناصر کارایی خود را از دست دادند و بویژه بعد از فروپاشی اتحاد شوروی - که مردم یوگسلاوی حضور آن را بعنوان تهدیدی برای خود قلمداد می‌کردند و همین مسئله خلقهای این کشور را برای مدت مدیدی متحد ساخته بود - آشکار گردید که این اتحاد و توافق چقدر شکننده بوده است.

اما درست نیست گفته شود که شروع جنگ داخلی در بالکان نشان داده که ساختارهای فدرالیستی توان همبسته کردن خلقها را ندارند و انحلال این نظامها اجتناب‌ناپذیر است. آنچه که مورد یوگسلاوی واقعاً نشان می‌دهد این است که فدرالیسمی که از بالا تزریق می‌شود و فاقد تفاهم پایه‌ای و سراسری و تثبیت‌کننده و همچنین حقانیت دمکراتیک است، به محض اینکه عامل جبر کارایی خود را از دست داد شکست خواهد خورد. مگر نه این است که نمونه یوگسلاوی نشان داد که چقدر برای نظام فدراتیو و اعضا و خلقهای تشکیل‌دهنده آن خطرناک است که یک قومی - و در این مورد صربها - بخواهد هژمونی انحصاری خود را به دیگر خلقها تحمیل کند و آنها را از حقوق خود محروم سازد؟

علت تجزیه **چکسلاواکی** به دو کشور مستقل در سال ۱۹۹۲ نیز در این واقعیت نهفته است که این کشور اساساً فاقد سنتها و تجارب فدرالیستی بود، هر چند که از سال ۱۹۶۸ اسماً فدراتیو بود. در عین حال این سیستم قادر نبود در روند اجرای قانون اساسی به ندرت یک نظم فدرالیستی بوجود بیاورد. فقدان تجربه غنی در پیوند دادن موفق‌آمیز خواست استقلال و خودمختاری منطقه‌ای با آرزوی ایجاد یک دولت ملی مشترک منجر به این شد که با فروپاشی بلوک شرق در داخل خود جامعه انشقاق قومی بوجود بیاید. جنبش ناسیونالیستی مخصوصاً در جمهوری منطقه‌ای سلواک آماده نبود یک دولت مشترک را بپذیرد و در تلاش بوجود آوردن یک دولت ملی مستقل سلواک بود. و دیدیم دست آخر موفق هم شد. ولی اکنون خیلی از سلواکها به ویژه به خاطر وضعیت و ساختار بد اقتصادی این گام را به عنوان خطا ارزیابی می‌کنند؛ در عین حال چکها که ابتدا مخالف سرسخت این جدایی بودند، اکنون ابراز می‌دارند که این گام باعث سبک‌شدن بار مشکلات آنها شده است.

اکنون در **کانادا** این سوال مطرح است که آیا می‌توان از طریق رفرم نظم فدراتیو جلو جدایی ایالتها یا بخشهایی از کشور و بدین ترتیب جلو انحلال کشور فدراتیو را گرفت و اگر پاسخ مثبت است، چگونه این امر میسر است. در رفراندومی که در استان فرانسوی زبان کوبک در اکتبر ۱۹۹۵ برگزار گردید، تنها اکثریت ضعیفی رأی به ماندن در نظام فدراتیو را داد. از آن موقع توافق کلی وجود دارد که نظام فدراتیو در کانادا - که در آن دولت مرکزی دست کم بر طبق قانون اساسی موقعیت نسبتاً قوی دارد - نیاز به رفرم دارد، اما اینکه این رفرم تمرکززدایانه چه مضمون دقیقی باید داشته باشد، بین کوبک - که می‌خواهد ویژه‌گیهایش در قانون اساسی به ثبت برسد و به رسمیت شناخته شود - و دیگر

استانها و مناطق اختلاف نظر زیادی وجود دارد. نظام فدراتیو در کانادا به دلیل تنوع و از هم گسیختگی زیاد فرهنگی و قومی و همچنین به علت اصطکاکات و تشنجاتی که در نتیجه ناهمگونیهای اجتماعی کشور روی می دهند در خطر است. برای برطرف کردن این خطر اکثریت مردم و نمایندگان آنها باید آماده سازش با نمایندگان استان کوبک باشند، چرا که در غیر اینصورت بهایی که باید از لحاظ سیاسی، اقتصادی و فرهنگی پردازند خیلی بیشتر خواهد بود.

روندهای پرتحرک و پرتلاطم در چهارچوب نظام فدراتیو در **بلژیک** نیز دیده می شوند. در سپتامبر ۱۹۹۲ آخرین گام سومین - و طبق برنامه های ریخته شده آخرین - مرحله رفرم نظام سیاسی موجود در جهت فدرالیزه کردن بسیار جامع این کشور برداشته شد. اصلاحات ساختار دولتی که آن زمان تصویب شدند برای مناطق فلاندرن، والونین و بروکسل اختیارات وسیعی در پی داشت. اما اینجا نیز مشخص گردید که ساختارهای فدراتیو آنانی را که اختیارات و استقلال بیشتری می خواهند راضی نمی سازد. بنابراین در بلژیک نیز تصویری همچون کانادا داریم: گروههای پرنفوذ فلامی ها بعنوان عکس العمل در مقابل تفوق بسیار زیاد والونین فرانسوی زبان (که از آن بعنوان سرکوب فرهنگی نام می برند)، رفرم مجدد ساختار فدراتیو موجود را رد می کنند و خواستار جدایی فلاندرن از والونین و بروکسل هستند.

البته از نمونه های پیشگفته نباید بلافاصله استنتاج کرد که نظامهای فدراتیو برخلاف انتظاری که از آنها می رود توانایی متحد و همبسته کردن خلقها را ندارند. برعکس، روندهای کشورهای نامبرده نشان می دهند که ساختارهای فدرالیستی تنها آن هنگام می توانند نقش خود را برای اتحاد و ادغام گروههای قومی مختلف ایفا کنند که سیستم فدراتیو مندرج در قانون اساسی به اندازه کافی باز و منعطف باشد، برای اینکه به آرزوها و خواستهای مطروحه به شکل سازش و برقراری تفاهم ترتیب اثر داده شوند. تنها آن هنگام که این نظامها از انعطاف لازم برای تطبیق پی درپی با شرایط و خواستهای مردم برخوردار نباشند، ممکن است نارضایتی مناطق و یا بخشهایی از مردم به خروج آنها از نظام فدراتیو منجر شود.

وضعیت بلژیک - کشوری که سابقاً واحدگرا و تنها به میزان بسیار کمی غیرمتمرکز بود - و همچنین کانادا - کشوری که در آن مدتهای مدیدی تمرکز و یگانه گرایی ضروری تشخیص داده می شد - این تر را تایید می کنند که در کشورهای فدرالیستی مدرن نیز گرایشات مرکز گریزانه می توانند وجود داشته باشند.^{۲۱} کشورهای فدراتیو نظامهای پویا و در حال تکامل هستند. سیر و رشد آنها بستگی به فاکتورهای مختلفی چون بافت قومی و اجتماعی جامعه، فرهنگ سیاسی، هویت و کیان ملی، مبانی قانونی و بویژه نیروهای سیاسی مثلاً در نظامهای چند حزبی دارد.

منابع

- ۱ رجوع کنید به ص ۷۳ در: Magiera, Siegfried: Föderalismus und Subsidiarität als Rechtsprinzipien der Europäischen Union. In: Schneider, Heinrich; Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Union, 1994
و در ارتباط با تعاریف دیگر به ص ۸۰ به بعد در: Frenkel, Max: Föderalismus und Bundesstaat. Band 1: Föderalismus, System, Recht und Probleme des Bundesstaates im Spannungsfeld von Demokratie und Föderalismus. Bern u. a. Lang 1986
- ۲ رجوع کنید به ص ۵۲۰ در: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bd. II: Demokratische Willensbildung – die Staatsorgane des Bundes. Heidelberg: Müller, 1987
- ۳ در رابطه با اشکال و نموده های مختلف سنترالیزاسیون و دسترنالیزاسیون رجوع کنید به: Schuster, Franz: Dezentralisierung des politischen Handelns (III). Konzeption und Handlungsfelder. Hrsg. Im Auftrag der Konrad-Adnauer-Stiftung. Im Rahmen der Projektgruppe Dezentralisierung politischen Handelns erstellt. Institut für Kommunalwissenschaften in Zusammenarbeit mit der Konrad-Adnauer-Stiftung e. V., St. Augustin. Melle: Knoth 1987 (Forschungsbericht 61 der Konrad-Adnauer-Stiftung)

- ۴ رجوع کنید به ص ۵۸۷ در:
Benz, Arthur: Perspektiven des Föderalismus in Deutschland. In: Die öffentliche Verwaltung 44 (1991)
- ۵ رجوع کنید به ص ۴۸ به بعد در:
Benz, Arthur: Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat. Opladen: Westdeutscher Verlag 1985
- ۶ در خصوص تغییرات نظامهای فدرالیستی و نظامهای واحد و متمرکز در نتیجه سیاستها و عملکردهای دولت رجوع کنید به:
Hesse, Joachim Jens; Benz, Arthur: Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institution Politik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos 1990
- ۷ برای کسب اطلاعات در ارتباط با اهمیت مناطق در اتحادیه اروپا و جایگاه آنها در کشورهای مربوطه رجوع کنید به:
Färber, Gisela; Forsyth, Murray (Hrsg.): Regions – Factors of Integration or Desintegration in Europe? Baden-Baden: Nomos 1996 (Deutsches Institut für Föderalismusforschung e. V., Hannover, Föderalismusstudien Bd. 8)
- ۸ رجوع کنید به ص ۱۲۷ در:
Hrbeck, Rudolf: Die Regionen in der Europäischen Union. In: Schneider, Heinrich; Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Union, 1994
- ۹ رجوع کنید به:
Onestini, Cesare: Regional policy options: A Synopsis. In: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.), Regionen, 1996, S. 192 – 220
- ۱۰ رجوع کنید به:
Lhotar, Roland: Der „Verkokste Bundesstaat“ – Anmerkungen zur bundesstaatlichen Reformdiskussion. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 24 (1993), S. 117 – 132
- ۱۱ رجوع کنید به ص ۲۴۴۹ در:
Schneider, Hans-Peter: Die bundesstaatliche Ordnung im vereinigten Deutschland. In: Neue Juristische Wochenschrift 44 (1991)
- همچنین به ص ۲۰۸ در:
Häberle, Peter: Die Entwicklung des Föderalismus in Deutschland - insbesondere in der Phase der Vereinigung. In: Kramer, Jutta (Hrsg.): Föderalismus, 1993
- ۱۲ رجوع کنید به:
Schneider, Hans-Peter: Die bundesstaatliche Ordnung im vereinigten Deutschland. In: Neue Juristische Wochenschrift 44 (1991), S. 2448 – 2455
- ۱۳ رجوع کنید به فهرستی از این مشخصات در ص ۲۴ منبع زیر:
Kisker, Gunter: Ideologische und theoretische Grundlagen der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland – Zur Rechtfertigung des Föderalismus. In: Bender, Ernst (Mitverfasser), Föderalismus, 1985
- ۱۴ شمایی از تحقیقات فدرالیستی در آمریکا را در ص ۲۲ منبعی که در پاورقی شماره ۵ نامبرده شده ملاحظه کنید.
- ۱۵ رجوع کنید به ص ۴۸ به بعد در منبع نامبرده در پاورقی شماره ۵.
- ۱۶ رجوع کنید به ص ۱۰ در:
Triepel, Heinrich: Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche. Eine staatsrechtliche und politische Studie. Tübingen: Mohr (Siebeck) 1907
- ۱۷ رجوع کنید به منبع نامبرده در زیرنویس شماره ۱۲.
- ۱۸ برای مشاهده فهرستی از مزایا و معایب نظام فدراتیو رجوع کنید به ص ۱۳ به بعد:
Nice, Dawid C.: Federalism. The Politics of Intergovernmental Relations. New York: St. Martin's Press 1987
- همچنین مراجعه کنید به:
Bothe, Michael: Föderalismus: Ein Konzept im geschichtlichen Wandel. In: Evers, Tilman (Hrsg.), Föderalismus, 31–1994, S. 19
- ۱۹ رجوع کنید به ص ۲۴ به بعد:
Hübner, Emil: Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit 1995 (Arbeitsheft 25)
- ۲۰ برای کسب اطلاعات بیشتر و داده‌های آماری در ارتباط با سیستمهای فدراتیو در سطح جهان به چاپ دوم کتاب راهنمای زیر مراجعه کنید:
Elazar, Daniel J. (Hrsg.): Federal aystems of the world. A handbook of federal, confederal und autonomy arrangements. London. Longman 1994
- برای تشریح و مقایسه دولتهای مختلف فدرالیستی مراجعه کنید به:
Villiers, Bertus de (Hrsg.): Evaluating federal system. Dordrecht u. a.: Nijhoff 1994
- ۲۱ رجوع کنید به:
Mönch, Ursula: Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat. Opladen: Leske + Budrich 1997