

# فدرالیسم در آلمان\*

نوشته اورزولا مونس و کرسین مروالد

ترجمه: ناصر ایرانیپور

در آلمان در بسیاری جاها به علائمی برخورد می‌کنیم که دال بر وجود سیستم فدراتیو در این کشور می‌باشد، برای نمونه در مرزهای دولتی؛ مثلاً کسی که از دانمارک با کشتی به جزیره فهمارن می‌آید، هنگام ورود علاوه بر تابلوی «جمهوری فدرال آلمان» به تابلویی برخورد می‌کند که بر آن نوشته شده: «ایالت شلزویگ هولشتاین، سرزمین افقها». و یا مثلاً اگر در اتوبان مونیخ - شتوتگارت\*\* در راه باشیم تابلویی با عبارت «به امید دیدار مجدد در ایالت بایرن» و چند کیلومتر جلوتر «به بادن ورتمبرگ خوش آمدید». را می‌بینیم که حکایت از گذر از مرز دو ایالت مزبور می‌کند. مضاف بر اینها، بر همگان روشن است که در آلمان علاوه بر ارگانهای قانونگذاری، اجرایی و قضایی فدرال، ارگانهای مشابه نیز در سطح ایالتها وجود دارند. بنابراین در جمهوری فدرال آلمان تنها در برلین سیاست‌گذاری نمی‌شود، بلکه ایالتها نیز از توان و امکانات سازندگی برخوردارند.

در تعریف ساده کلمه «فدرالیسم» به آن اصل سازماندهی دولتی گفته می‌شود که بر اساس آن کشور به واحدهای مختلفی تقسیم می‌شود و هر یک از این واحدها وظایف خاص خود را دارند و از هویت دولتی برخوردارند. میزان نسبتاً بالای خودمختاری دولتهای عضو در نظام فدراتیو (ایالتها) از حقانیت، حقوق و اختیارات مستقل آنها و همچنین از این امر عیان می‌گردد که دولت مرکزی قادر نیست خودسرانه و بدون رضایت ایالتها حقوق و اختیارات آنها را محدود سازد.

## ساختارهای سیاسی

صفت «فدرال» در نام «جمهوری فدرال آلمان» کاراکتر دولتی این کشور را نشان می‌دهد و بیانگر این است که این کشور جمهوری‌ای است که از اتحاد سرزمینهای مختلف بوجود آمده و در آن دولت فدرال بعنوان دولت مرکزی و ایالتها بعنوان دولتهای عضو و منطقه‌ای وجود دارند.

ایالتی که با اتحاد خود در سال ۱۹۴۹ جمهوری فدرال آلمان را بوجود آوردند شلزویگ هولشتاین، نیدرزاکسن، نوردراین وستفالن، هسن، راین لاندالتس، بایرن، بادن، وورتمبرگ بادن، وورتمبرگ هوهن تسولرن و همچنین ایالتها تک شهری هامبورگ و برمن بودند. سه ایالت بادن، وورتمبرگ بادن و وورتمبرگ هوهن تسولرن در سال ۱۹۵۲ با هم متحد شدند و ایالت بادن وورتمبرگ را بوجود آوردند. تا ۱۹۹۰ که آلمان شرقی و غربی مجدداً متحد گردیدند برلین غربی موقعیت ویژه داشت: دولتهای غربی پیروزمند در جنگ جهانی دوم موافقت با قانون اساسی آلمان و قانون ایالت برلین غربی را مشروط به این کرده بودند که برلین عضویت با حق رأی در مجلس فدرال و همچنین در شورای فدرال آلمان را نداشته باشد. مضاف بر این آنها تعیین کرده بودند که برلین غربی نباید تحت حاکمیت دولت فدرال آلمان باشد. به همین دلیل نمایندگان برلین غربی که در مجلس فدرال آلمان بودند، نه از جانب مردم، بلکه از طرف مجلس ایالتی برلین انتخاب می‌شدند. آنها همانند نمایندگان برلین در شورای فدرال حق رأی نداشتند.

ایالت زارلند در سال ۱۹۵۷ و پس از یک رفراندوم همگانی به جمهوری فدرال آلمان ملحق گردید. با اتحاد آلمان در سال ۱۹۹۰ ایالتها مکلمبورگ فورپومرن، زاکسن-انهالت، براندنبورگ، تورینگن و زاکسن نیز وارد جمهوری فدرال آلمان شدند.

## هویت و استقلال دولتی

در آلمان هم دولت مرکزی و هم هر یک از ایالتها قانون اساسی خود، نهادها و ارگانهای قانونی جداگانه خود، مسئولین خاص خود و حوزه اختیارات معین و تعریف شده خود را دارند و هر دو سطح هویت دولتی خود را دارند. مخصوصاً وجود نهادهای قانونی مختلف در سطح فدرال و سطح ایالتها استقلال این دو سطح از یکدیگر را به روشنی نشان می‌دهد.

\* مطلب حاضر ترجمه آزاد مقاله‌ای است که در شماره ۲۰۰۲/۲۷۵ نشریه Informationen zur politischen Bildung منتشر شده است و ما آن را برای

اطلاع علاقمندان نشر می‌نماییم. لازم به تذکر است که آنجا که ضروری بوده توضیحاتی را نیز به متن اضافه نموده‌ایم. (مترجم.)

\*\* مونیخ پایتخت ایالت بایرن و شتوتگارت پایتخت ایالت بادن ورتمبرگ می‌باشد.

**پارلمان و حکومت.** هم دولت فدرال و هم ایالتها بر پایه سیستم پارلمانی بنا شده‌اند، به این معنی که نظام دمکراسی در آلمان (مثلاً برعکس سویس) «دمکراسی باواسطه» است، به این معنی که اراده خلق از طریق نمایندگان مردم تبلور می‌یابد. آلمان در حال حاضر مرکب از یک دولت فدرال و ۱۶ دولت ایالتی می‌باشد. مردم آلمان در سطح فدرال نمایندگان خود را به پارلمان فدرال می‌فرستند و در پایان انتخابات، حزبی که بزرگترین فراکسیون را در مجلس فدرال تشکیل می‌دهد (چنانچه اکثریت مطلق نداشته باشد تا خود به تنهایی از میان خود صدراعظم را انتخاب کند) با حزب یا احزابی نزدیک به خود وارد ائتلاف می‌شود و آنها با هم صدر اعظم را برمی‌گزینند. سپس صدراعظم اعضای کابینه را منصوب و برای تأیید به رئیس جمهور معرفی می‌کند و بدین ترتیب دولت فدرال تشکیل می‌شود. در هر یک از ۱۶ ایالت نیز مردم نمایندگان خود را به پارلمان ایالتی می‌فرستند و بعد از انتخابات، حزبی که بزرگترین فراکسیون را تشکیل می‌دهد، اگر اکثریت مطلق را داشته باشد (که خیلی کم اتفاق می‌افتد) خود از میان خود نخست‌وزیر را برمی‌گزیند و اگر هم با حزبی دیگر اکثریت مطلق را تشکیل دهد، این کار را می‌کند و نخست‌وزیر را انتخاب می‌کند. نخست‌وزیر هم کابینه را تشکیل می‌دهد. رسم بر این است که یکی از اعضای کابینه فدرال که به حزب کوچکتر در ائتلاف تشکیل دهنده دولت فدرال تعلق دارد معاون صدراعظم می‌شود. برای نمونه در حال حاضر معاون صدراعظم آلمان یوشکا فیشر از حزب سبزها می‌باشد. رئیس جمهور در آلمان نقش سمبولیک دارد و کل آلمان را در عرصه بین‌المللی نمایندگی می‌کند و اجازه دخالت در سیاست جاری کشور را ندارد. به همین دلیل وی مستقیم نه از طرف مردم، بلکه «گردهمایی فدرال» (Bundesversammlung) انتخاب می‌شود. این مجمع ترکیبی است از کل نمایندگان پارلمان فدرال و به همین تعداد از نمایندگان ۱۶ پارلمان ایالتی است که هر ۵ سال یکبار برای انتخاب رئیس جمهور تشکیل می‌شود.

**دستگاه اداری.** هم دولت فدرال و هم دولتهای ایالتی خودگردان هستند و دستگاه اداری جداگانه خود را دارند و وظایف آنها دقیقاً معین شده است. اما چون دستگاههای اداری ایالتها علاوه بر اجرای قوانین ایالتی تا اندازه زیادی مسئول اجرای قوانین فدرال نیز هستند، این ارگانها از اهمیت بیشتری به نسبت دستگاه اداری فدرال برخوردارند. در واقع ادارات ایالتی (و شهری) دستگاه اداری دولتی جمهوری فدرال آلمان را به نمایش می‌گذارند.

**دستگاه قضایی.** هر کدام از دولت سطح فدرال و ایالتها دادگاههای مختلف خود را دارند. شهروندان برای حل دعاوی حقوقی شان ابتدا با دادگاهها در سطح ایالتها تماس می‌گیرند، مثلاً چنانچه آنها به خاطر یک تصادف رانندگی اقامه دعوا کنند و یا به خاطر صدور اجازه ساختمانی از ارگانی شکایت کنند. دادگاههای فدرال - یعنی دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری، دادگاه فدرال برای امور مالی، دادگاه فدرال کار، دادگاه فدرال برای امور اجتماعی - بالاترین مرحله قانونی و شاخه‌های مختلف دادگاهی در سیستم قضایی می‌باشند. حتی دادگاه قانون اساسی نیز به دادگاه قانون اساسی فدرال و دادگاههای قانون اساسی ایالتی تقسیم شده است.

**احزاب سیاسی.** متفقین از همان تابستان و پاییز سال ۱۹۴۵ شروع کردند [ابتدا در سطح ایالتها] به حزب سوسیال دمکرات آلمان، حزب دمکرات مسیحی آلمان و حزب سوسیال مسیحی و همچنین به احزاب لیبرال اجازه فعالیت بدهند. بنابراین احزاب سیاسی قبل از تشکیل جمهوری فدرال آلمان در بنیانگذاری دمکراسی و بنای نهادهای سیاسی در آلمان شرکت نمودند. اعطای اجازه فعالیت مجدد به احزاب و یا تشکیل احزاب جدید در سطح ایالتها باعث این شد که سیستم احزاب در سطح فدرال نیز از فدرالیسم تأثیر پذیرد. برای نمونه در سالهای نخست تشکیل جمهوری فدرال آلمان احزابی وجود داشتند که گرایشات منطقه‌ای قوی داشتند. مثلاً «حزب آلمان» که تنها در شمال آلمان فعالیت می‌کرد. مضاف بر این احزاب سراسری قدیمی نیز خود را بر اساس اصول فدرالیستی سازماندهی کردند و شاخه‌های ایالتی بنیاد نهادند. بنابراین ساختار احزاب سیاسی آلمان خصلت‌نمای سیستم فدراتیو در این کشور می‌باشد. البته حزب سوسیال مسیحی یک حالت ویژه دارد. این جریان یک حزب مستقل است و خود را بعنوان حزب برادر حزب دمکرات مسیحی آلمان معرفی می‌کند. حزب سوسیال مسیحی فعالیت خود را محدود به ایالت بایرن کرده و در مقابل حزب دمکرات مسیحی در این ایالت تشکیلات و فعالیت ندارد. فعالیت احزاب در زمینه شکل‌دادن به اراده سیاسی مردم، خود را هم در انتخابات مجلس فدرال و هم در انتخابات پارلمانهای ایالتها مختلف آلمان نشان می‌دهد. احزاب از طریق سازماندهی فدراتیو و تقسیم‌بندی‌شان به شاخه‌های ایالتی بهتر و مؤثرتر می‌توانند مدافع منافع ایالت مربوطه خود باشند، آن هم هم در مبارزات انتخاباتی، هم در خود پارلمان و هم در مقابل ارگانهای مرکزی حزب. در اعطای پست و سمت در سطح فدرال احزاب و عضوگیری برای ارگانهای مرکزی آنها پیوسته تلاش می‌شود که تعادل مناسبی بین ایالتها مختلف برقرار باشد و همه آنها بطور مناسب نمایندگی داشته باشند. در پارلمان فدرال نیز در داخل فراکسیونهای احزاب بزرگ گروههای جداگانه‌ای از نمایندگان ایالتها مختلف تشکیل می‌شوند [مثلاً گروه نمایندگان ایالت نوردراین-وستفالن در فراکسیون حزب سوسیال دمکرات]، تا بهتر بتوانند منافع ایالت خود را در شورها و مذاکرات مجلس فدرال نمایندگی کنند. در اشغال ارگانهای رهبری کننده فراکسیونهای مجلس و انتخاب اعضای کابینه دولت این امر که کاندید از کدام ایالت می‌آید نقش مهمی بازی می‌کند و اینجا نیز سعی می‌شود توازن بین ایالتها مختلف ایجاد شود و همه به نسبت جمعیت دخیل داده شوند.

احزاب مهمترین مؤلفه دمکراسی هستند. دمکراسی بدون احزاب قابل تصور نیست. در آلمان در واقع قریب ۳۵ حزب فعالیت دارند. ولی با توجه به مانع ۵ درصدی برای ورود به پارلمان تنها ۶ حزب توانسته‌اند به پارلمان راه یابند. همه این احزاب حداقل در چند تا از ایالتها حاکمیت دارند. در حال حاضر در سطح فدرال ائتلاف حزب سوسیال دمکرات و حزب سبزها حکومت می‌کند، در حالیکه حاکمیت در دولتهای ایالتی بیشتر در دست حزب دمکرات مسیحی می‌باشد. اهرم تأثیرگذاری ایالتها بر سیاست حکومت فدرال و همچنین کنترل آن شورای ۶۹ نفره ایالتها می‌باشد که هر ایالت بسته به جمعیت خود ۳ الی ۶ نماینده در آن دارد. شورای فدرال در کنار ایالتها مهمترین عنصر فدرالیسم در آلمان می‌باشد. از طریق این ارگان حتی اپوزیسیون هم در سطح فدرال حکومت می‌کند. ریاست شورای فدرال هر سال در اختیار یکی از ایالتهاست. لازم به تذکر است که کل جمعیت آلمان ۸۲ میلیون نفر می‌باشد:

ایالت	ائتلاف یا حزب حاکم	جمعیت (به میلیون)	تعداد عضو در شورای فدرال
۱ برلین	حزب سوسیال‌دمکرات و حزب سوسیالیسم دمکراتیک	۴،۳	۴
۲ مکلنبورگ فورپومرن	حزب سوسیال‌دمکرات و حزب سوسیالیسم دمکراتیک	۱،۸	۳
۳ شلزویگ هولشتاین	حزب سوسیال‌دمکرات و حزب سبزها	۲،۸	۴
۴ نوردراین وستفالن	حزب سوسیال‌دمکرات و حزب سبزها	۱۸،۰	۱۲
۵ راین‌لندفالتس	حزب سوسیال‌دمکرات و حزب دمکراتهای آزاد (لیبرالها)	۴،۰	۴
۶ برمن	حزب سوسیال‌دمکرات و حزب دمکرات مسیحی	۰،۷	۳
۷ براندنبورگ	حزب سوسیال‌دمکرات و حزب دمکرات مسیحی	۲،۶	۴
۸ هامبورگ	حزب دمکرات مسیحی و حزب دمکراتهای آزاد و «حزب شیلی»	۱،۷	۳
۹ نیدرزاکسن	حزب دمکرات مسیحی و حزب دمکراتهای آزاد	۷،۹	۱۰
۱۰ زاکسن‌انهایت	حزب دمکرات مسیحی و حزب دمکراتهای آزاد	۲،۶	۴
۱۱ بادن ورتمبرگ	حزب دمکرات مسیحی و حزب دمکراتهای آزاد	۱۰،۵	۱۰
۱۲ زاکسن	حزب دمکرات مسیحی	۴،۵	۴
۱۳ زارلند	حزب دمکرات مسیحی	۱،۱	۳
۱۴ هسن	حزب دمکرات مسیحی	۶،۱	۱۰
۱۵ تورینگن	حزب دمکرات مسیحی	۲،۴	۴
۱۶ بایرن	حزب سوسیال مسیحی	۱۲،۲	۱۲

## تقسیم مسؤلیتها بین دولت فدرال و ایالتها

در سیستم فدراتیو وظایف و مسؤلیتها بین دولت فدرال و دولتهای ایالتی تقسیم شده است. دولت فدرال اختیارات دیگری به نسبت ایالتها دارد و زمینه‌هایی که این دو در آنها قانونگذاری می‌کنند متفاوتند.

در آن زمینه‌هایی که ایالتها به تنهایی حق قانونگذاری دارند (مثلاً در حوزه فرهنگ و آموزش و پرورش)، تفاوت‌های قانونی بین ایالتها مختلف به چشم می‌خورد. برای نمونه موازین قانونی برای امتحان دیپلم در ایالت هامبورگ با موازین مربوطه در ایالت بادن‌ورتنبرگ فرق می‌کند. و یا مثلاً در حالیکه در بایرن باید برای اخذ دیپلم ۱۳ سال درس خواند، این مدرک را می‌توان در ایالتها شرقی آلمان و در زارلند بعد از ۱۲ سال تحصیل کسب نمود. البته قانون برای این تفاوتها محدودیتهایی قائل شده است. اصل برابری و همسانی شرایط زندگی مردم، ضرورت قانوناً تضمین شده روشنی ضوابط، قابل اعتماد و محاسبه‌پذیری قوانین در آلمان تقریرات و موازین حقوقی واحدی را در خیلی از بخشهای زندگی ایجاد می‌کنند.

دولت فدرال مثلاً در زمینه‌های زیر صلاحیت قانونگذاری دارد: قوانین مربوط به اتباع خارجه و مهاجرت، امور خارجه، حقوق شهروندان، دفاع از کشور، امور هواپیمایی، تأمین اجتماعی، امور پست و مخابرات، تابعیت و قوانین کیفری. و امور مربوط به شهرداریها، آموزش و پرورش، فرهنگ، رسانه‌های همگانی، قوانین مربوط به پلیس و نظم عمومی بخشی از حوزه‌های صلاحیت قانونگذاری ایالتها می‌باشد.

سیستم فدراتیو در آمریکا چنین بنا شده که هر دو سطح دولت فدرال و ایالتها هم اختیار وضع قوانین را دارند و هم صلاحیت اجرای آنها را. تنها موضوعات و زمینه‌های سیاسی آنها برای وضع و اجرای قوانین متفاوتند. در حالیکه سیستم فدراتیو در آلمان طور دیگری سازماندهی شده: در این کشور صلاحیتها بین دولت فدرال و ایالتها نه بر اساس زمینه‌های سیاسی و یا وظایف دولتی، بلکه بر اساس نوع این اختیارات تقسیم شده است: در بیشتر موارد سطح فدرال قوانین را وضع می‌کند و اما اجرای آنها در حوزه اختیارات ایالتها می‌باشد. البته ایالتها

اختیارات وسیعی برای تأثیرگذاری بر محتوای قوانین دارند و در بسیاری موارد قانونگذاری - حتی در زمینه‌های سیاسی‌ای که انحصاراً در حوزه صلاحیت دولت و پارلمان فدرال می‌باشد، مثلاً قوانین تابعیت یا مهاجرت - بدون موافقت اکثریت ایالتها ممکن نیست. بنابراین چنین نیست که پارلمان مرکزی قوانین را وضع کند و ایالتها تنها مکلف باشند (بمانند سیستم استانی و متمرکز برخی کشورها) آنها را اجرا کنند، آن هم بدون آنکه خود تأثیری بر محتوی و چگونگی وضع آن داشته باشند. حقوق و اختیارات ایالتها در آمریکا بیشتر از حقوق و اختیارات ایالتها آلمان می‌باشد، اما تأثیرگذاری ایالتها آلمان برای سیاست و قانونگذاری در سطح فدرال بیشتر از آمریکا می‌باشد.

به دلیل شرکت آلمان در اتحادیه اروپا این کشور نیز همانند دیگر اعضای این اتحادیه بخشی از اختیارات و صلاحیتهای خود را به این اتحادیه واگذار نموده است، بویژه در زمینه سیاست تجاری و رقابت، سیاست کشاورزی (درآمد و ثبات قیمتها)، سیاست پولی و ارزی و همچنین محیط زیست. چنانچه اتحادیه اروپا تنها در چند زمینه مهم دیگر چون سیاست دفاعی، روابط بین‌المللی و سیاست در زمینه تأمین اجتماعی صلاحیت می‌داشت، می‌توانستیم آن را یک کشور فدرالیستی بخوانیم. ملاک برای انتقال اختیارات در زمینه‌ای معین به اتحادیه اروپا این می‌باشد که آیا این مشکل مشخص (مثلاً در امر مبارزه بین‌المللی با جنایتهای فراگیر) با توجه به ابعاد آن، در عرصه ملی بهتر حل و فصل می‌شود یا در عرصه فراملیتی. البته واقعیتها اغلب طور دیگری نمود پیدا می‌کنند، چرا که به ویژه در ارتباط با «وظایف واقعی اتحادیه اروپا» اختلافات وسیعی بین اعضای این اتحادیه وجود دارند.

با در نظر داشت تقسیم وظایف بین دولت فدرال و دولتهای ایالتی به آسانی قابل فهم است که در پایتخت فدرال سیاست دیگری به نسبت پایتخت ایالتها دنبال می‌شود. هم دولت فدرال و هم ایالتها تلاش می‌کنند منافع خود را حفظ و از آن در مقابل آن دیگری دفاع کنند.

مضاف بر فاکتور تأثیرگذاری منافع فدرال و ایالتها بر همدیگر رقابت بین احزاب سیاسی نیز در فدرالیسم نقش بازی می‌کند: مثلاً اگر دولت فدرال و دولتهای ایالتی به احزاب متفاوتی تعلق داشته باشند، آنها اهداف و جهت‌گیریهای سیاسی مختلفی را فرموله کرده و ایده‌ها و راههای متنوعی را برای رسیدن به این هدف طرح و دنبال می‌کنند. مثلاً آن هنگام که حکومت فدرال آلمان و اکثریت نمایندگان مجلس فدرال در ارتباط با «سیاست انرژی» می‌خواستند به بهره‌برداری از رآکتورهای اتمی پایان دهند، تعدادی از ایالتها (که در مجلس فدرال در اپوزیسیون هستند، اما در این ایالتها حکومت می‌کنند) در مقابل آن ایستادند. آنها با ارائه این دلیل که با این کار نیروی کار زیادی از بین می‌رود و به سیل بیکاران می‌پیوندد، تلاش نمودند مانع از تصویب قانون مربوطه شوند.

## تنوع فرهنگی

سیاست فرهنگی جزء اصلی‌ترین صلاحیت‌ها و اختیارات ایالتها می‌باشد، این هم دلیل خاص خود را دارد: هر چند ایالتها آلمان اشتراکات تاریخی و فرهنگی فراوانی با هم دارند، اما نباید نادیده گرفت که مثلاً در ایالت شلزویگ-هولشتاین سنتها و رسومات متفاوتی به نسبت بایرن حاکم است. این مسئله برای ایالتها شرقی آلمان که به دلیل وجود دو کشور و سیستم متفاوت در عرض ۴۰ سال ویژگیهای متفاوتی را کسب نموده‌اند، به همان اندازه صدق می‌کند.

تفاوتهای برجسته بین فرهنگهای سیاسی مناطق در آلمان دلایل و منشأهای خاص خود را دارند: مثلاً موقعیت جغرافیایی نقش بزرگی بازی می‌کنند. برای نمونه منطقه راینلاند که چون گذرگاه و ناحیه‌ای ترانزیتی برای مردمان دیارهای دیگر عمل می‌کرده و می‌کند و به این دلیل آمادگی بیشتری برای پذیرش عناصر فرهنگی و رفتاری خلقهای دیگر داشته و دارد، با بادن-ورتمبرگ که منطقه‌ای کوهستانی است و مدتهای مدیدی بدون ارتباط زیاد با مناطق و خلقهای دیگر و آداب و رسوم آنها بوده فرق می‌کند. و تفاوتهای ایالتها پستی - چون مکلنبورگ-فورپومرن که از دریا تأثیر می‌پذیرند و از لحاظ ریشه‌های فرهنگی خود را با خلقهای اسلاو نزدیک می‌بینند - با مناطقی چون بایرن که بافت دهقانی و سنتی و محافظه‌کارانه قوی داشته‌اند و کوهها و بلندیهای آلپ مشخصه اصلی آنها می‌باشد - صرفاً در اطلاعاتی در زمینه پستی و بلندیهای مربوطه در نقشه جغرافیایی نمود پیدا نمی‌کند، بلکه خود را در ساختارهای فکری و رفتاری مردم این مناطق نیز نشان می‌دهد.

یکی دیگر از سرچشمه‌های وجود تفاوت در فرهنگ سیاسی مناطق مختلف آلمان وجود سنتهای مختلف مذهبی در این مناطق می‌باشد. در مناطقی که کاتولیکها اکثریت دارند بافت سنتی و محافظه‌کارانه قوی‌تری حاکم است به نسبت مناطقی که در آن پروتستانها اکثریت دارند. همچنین تنوع در ساختارهای کشاورزی (که مثلاً باعث بوجود آمدن فرقهایی در زمینه قانون ارث بین مناطق مختلف شده است) و نقشهای مختلفی که امیران و اشراف در مناطق مختلف داشته‌اند باعث پدیدایش و رشد فرهنگها و سنتهای سیاسی مختلفی در میان ایالتها آلمان شده است. حتی اگر رسانه‌های همگانی و تکنیکی شدن دم‌افزون شیوه زندگی مردم یک نوع همسانگرایی بین فرهنگهای مختلف و بی تفاوتی به

نسبت سنتهای قدیمی را بوجود آورده، با این وجود این تفاوتها چنان ریشه دارند که آنها در زندگی فرهنگی، سیاسی و اجتماعی مردم در آلمان مدتهای مدیدی پابرجا خواهند ماند. و این آن پشتیبانی است که فدرالیسم حتی از لحاظ احساسی در بین مردم دارد.

تنوع فرهنگی ایالتهای آلمان را حتی می توان در دانشگاههای قدیمی و معروف این کشور، در تأثیرهایی که شهرت جهانی دارند و نیز در موزه ها و مجسمه هایی که ویژگیهای تاریخی این مناطق را انعکاس می دهند، به وضوح دید.

## وسائل ارتباط جمعی و تشکلهای صنفی

تنوع فرهنگی به ویژه در زمینه رادیو و تلویزیون ملموس است. ایالتها یا سازمانهای رادیو و تلویزیون مستقل خود را دارند و یا چند ایالت با هم یک سازمان رادیو و تلویزیون بوجود آورده اند. این مسئله نشان می دهد که جهتگیری این رسانه های گروهی رو به مردم مناطق است و ویژگیها و نیازهای آنها را در نظر می گیرد. «تلویزیون سراسری» در آلمان (ARD) در واقع ترکیبی از سازمانهای رادیو و تلویزیون ایالتیهای مختلف می باشد. به عبارتی دیگر این سازمان رادیو و تلویزیون کل نیست که سازمانهای رادیو و تلویزیون ایالتها را بوجود آورده، بلکه بر عکس، این رادیو و تلویزیون ایالتها هستند که یک تلویزیون سراسری را بوجود آورده اند. بزرگترین سهم برنامه ها را «رادیو و تلویزیون غرب آلمان» (WDR) دارد که مرکز آن در کلن می باشد و نه در برلین که پایتخت آلمان است. پربیننده ترین برنامه این شبکه Tagesschau است که نه در برلین پایتخت، بلکه از هامبورگ برای سراسر آلمان پخش می شود. به این ترتیب رادیو و تلویزیون در آلمان یک امر فرهنگی به حساب می آید و دولت، به ویژه دولت مرکزی، حق دخالت در آن را ندارد.

فدرالیسم در آلمان را همچنین می توان در سیمای مطبوعات این کشور ملاحظه کرد. به این دلیل که قدرت سیاسی نه در پایتخت کشور متمرکز است، بلکه در بین دولت فدرال و ایالتها تقسیم شده و هر یک از پایتخت ایالتها خود یک مرکز تصمیم گیری سیاسی مستقل می باشد، مطبوعات هم در مرکز متمرکز نشده است. بنابراین عدم تمرکز قدرت سیاسی عدم تمرکز مطبوعاتی را هم به دنبال داشته است. و این گونه گونی مکانهای مطبوعاتی تنوع در نظریات و تفکرات سیاسی در جامعه را تقویت نموده و اینجاست که پی می بریم که دموکراسی در فدرالیسم بنیه و پایگاه قوی تری به نسبت دموکراسیهای نظامهای متمرکز (فرانسه، انگلستان، ...) دارد. مطبوعات یکی از عمده ترین عامل دموکراسی و پلورالیسم سیاسی در جامعه است. و فدرالیسم مناسبترین مبنا برای رشد مطبوعات آزاد و متنوع می باشد. این مسئله را در آلمان به ویژه می بینیم: اولاً پرخواننده ترین نشریات نه مطبوعات سراسری، بلکه نشریات منطقه ای هستند، دوماً پرتیراژترین مطبوعات سراسری مطبوعاتی هستند که در هامبورگ (شپیگل، شترن، بیلد)، فرانکفورت (فرانکفورتر آگماینه) و مونیخ (زوددویچه تسایونگ، فوکوس) منتشر می شوند.

حتی تشکلات صنفی و سیاسی نیز خود را بر اساس اصول فدرالیستی سازماندهی کرده اند. این امر هم برای تشکلهای کارگران و کارمندان صدق می کند، هم برای تشکلهای کارفرمایان، هم برای گروهها و سازمانهای ورزشی و ارگانها و مجامع علمی صدق می کند، هم برای احزاب سیاسی و ارگانهای کلیسایی.

*Ursula Münch & Kerstin Meerwaldt:*

*Charakteristika des Föderalismus*

*In: Informationen zur politischen Bildung*

*Nr. 275/2002*

*Herausgeber: Bundeszentrale für politische Bildung*