ألمانيا :
القوى المتداخلة والتشابك السياسي

جوتا كريمر

تأسست جمهورية ألمانيا الفدرالية عام ١٩٤٩، بعد هزيمة ألمانيا في الحرب العالمية الثانية بأربع سنوات، وبعدما أعطى حلفاء الغرب رؤساء وزارات الولايات المكونة Länder مهمة وضع مسودة دستور ذو سمة فدرالية. كان هدفهم هو منع قيام دولة مركزية قوية في ألمانيا مرة أخرى. وكان النظام الفدرالي الناتج عن ذلك يتسم بالسلطات المتداخلة والمتصلة بين الحكومة المركزية والوحدات المكونة.

تشتمل التحديات الحالية للبناء الفدرالي الألماني على ما إذا كان النظام الحالي يستطيع النهوض بأعباء علاقة دستورية مناسبة بين الحكومة الفدرالية وبين الولايات أم لا، وما إذا كان يفي بالمتطلبات الديمقراطية بالقدر الكافي أم لا، والأهم من ذلك في الوقت الحالي هو ما إذا كان النظام قادرا ليس فقط على حمل أعباء

توحيد ألمانيا بل والإبقاء عليها أيضا مع ما يترتب على ذلك من نتائج سياسية واقتصادية ودستورية.

لقد تم وضع مسودة دستور جمهورية ألمانيا الفدرالية والمسمى بالقانون الأساسي، وإقراره بواسطة المجلس البرلماني في عام ١٩٤٨ و١٩٤٩. وقد أعاد القانون الأساسي تأسيس نظام فدرالي وقام بالتمييز بين ثلاثة أنماط من السلطات العامة: الاتحاد الفدرالي والولايات وجمهورية ألمانيا الفدرالية بأكملها. بالنسبة للمشكلة المحيرة عما إذا كان هناك خلفا للمعاهدات والالتزامات الدولية للإمبراطورية الألمانية السابقة ومن عساه أن يكون، فقد أقرت المحكمة الدستورية الفدرالية بعدم وجود إطار مشترك لمثل هذا الوريث والمعروف بـ "جمهورية ألمانيا الفدرالية " بل كيانين فقط، ألا وهما: الحكومة الفدرالية والولايات. وعندما اتخذت المحكمة هذا القرار، انتهى الجدل المستمر عن طبيعة النظام الفدرالي الألماني. وكمعظم الحكومات الفدرالية ، فان ألمانيا تتألف من نظام حكومي ذي مستويين.

على الرغم من السمة الثنائية للنظام الفدرالي الألماني، فإن العلاقات الدستورية بين هذين المستويين تشكل ثلاثية: بالتحديد، علاقة ضمن الاتحاد الفدرالي، وعلاقة فيما بين الاتحاد الفدرالي والولايات، وأخرى بين الولايات بعضها البعض. وبالتالي فإن الاتحاد الفدرالي وكذلك كل واحدة من الولايات المكونة لديها جهة الاختصاص الدستوري الخاص بها ويتم العمل بها داخليا باعتبارها سلطة وضع الدستور. أما من الناحية الخارجية، فكل منها لها سلطة إنشاء علاقات بينحكومية مع الاتحاد الفدرالي والولايات المكونة والحفاظ عليها. إن الآلية الوحيدة لالتحام الأبعاد الدستورية الثلاثة هو ما يسمي "فقرة التجانس " التي توجه المستوى الدستوري في الولايات Länder إلى الانصياع المبادئ الاجتماعية والديمقراطية وقواعد القانون كما تم تعريفها في القانون الأساسي. فيما عدا هذه الفقرة الوحيدة فإن الجهات الدستورية الثلاث تتعايش في انفصال تام فيما بين بعضها البعض.

وكما هو الحال في أي شكل فدرالي حكومي حقيقي، لا توجد علاقة عمل وحيدة بين الاتحاد الفدرالي والولايات في النظام الألماني، بل شبكة متعددة الأوجه من تلك العلاقات الرسمية وغير الرسمية، ذات جانبين ومتعددة الجوانب، فردية وجماعية. إن المجلس الفدرالي أو Bundesrat يقع في قلب البناء الفدرالي الألماني باعتباره المجلس التشريعي الثاني في الفدرالية الألمانية. وهو يعد من الناحية الدستورية والممارسة العملية أداة تشريعية تمثل الولايات داخل إطار فدرالي كما أنه يشارك في الإدارة الفدرالية. إن مستوي التنسيق المباشر هوتنسيق أفقي فيما بين الولايات على أساس علاقات بينحكومية.

تحتل الفدرالية، ضمن هذا الإطار الدستوري ثلاثي الأبعاد، منزلة السيادة فوق الولايات المكونة، كما هو واضح من عنوانها "الولاية العليا ". كما أنها مسئولة عن حماية الدستور الفدرالي والحفاظ عليه. ومع ذلك فإن الولايات التأسيسية هي "ولايات" بالمعني الكامل للكلمة، تتمتع بسلطاتها الدستورية الأصلية، وتمارس اختصاصاتها وأعمالها الخاصة بشكل مستقل، وتدير مهماتها باعتبارها مجالاً متأصلاً يعتمد على الدستور. ولذلك، فان العلاقة بين الحكومة الفدرالية والولايات وكذلك العلاقة بين الولايات وبعضها تحكمها مبادئ التكافؤ والمساواة، باستثناء ما ينص عليه القانون الأساسي أو ما يسمح به خلاف ذلك. لكل ولاية مرتبة فدرالية متساوية في ظل الدستور بصرف النظر عن حجمها أو عدد المقيمين بها أو قوتها الاقتصادية و قدرتها المالية.

إن كلا من الأنظمة الفدرالية في ألمانيا والولايات المتحدة تظهر ميولا واضحة للتماثل والمركزية. إلا أن هناك ثلاثة اختلافات لا يمكن إنكارها. الأول، إن تطور الفدرالية الوحدية في ألمانيا تحركه أقوى العناصر السياسية في الحكومة الفدرالية ألا وهو المجلس البرلماني الأول المنتخب شعبيا، البندستاج Bundestag، والمجلس البرلماني الثاني البندسرات Bundesrat. لقد منحوا أنفسهم اختصاصات تشريعية متزامنة وذلك بتعديل الدستور عندما حصلوا على أغلبية الثلثين لكلا المجلسين. الثاني، في الواقع السياسي، تتم ممارسة أكثر توزيعات السلطات تأثيرا بواسطة الإدارتين المختلفتين على مستوى الفدرالية وعلى مستوى الولاية، وبذلك يعبران عن جوانب من الفدرالية التنفيذية. هذا يعني عمليا أن الحكومة الفدرالية قد نالت النصيب الأكبر من الاختصاصات المتزامنة كمشرع رئيسي في ألمانيا، في حين أن الولايات تعمل بصفة أساسية كهيئات إدارية باعتبارها هي من تقوم بالتنفيذ ليس فقط لقوانينها الخاصة بل أيضا لمعظم التشريعات الفدرالية. الثالث، مع وجود مهمات مشتركة وضرائب مشتركة خاصة بكل من الحكومة الفدرالية وحكومة الولاية، فإن هناك الكثير من السلطات المتداخلة والتشابك السياسي وإجراءات تهدف إلى الإجماع في الرأي وهي صفة مميزة للفدرالية التعاونية.

فقد أثبت النظام الفدرالي التعاوني بأنة ليس فقط نظاما أعرج على المستوي العملي بل هو أيضا يسبب المشاكل من وجهة النظر الديمقراطية.

ومع ذلك فقد أثبت النظام الفدرالي التعاوني بأنة ليس فقط نظاما أعرج على المستوي العملي بل هو أيضا يسبب المشاكل من وجهة النظر الديمقراطية. وإذا أصبح كل شخص مسئولا عن كل شئ، ستكون النتيجة أن لا أحد سيكون مسئولا عن أي شئ. لهذا السبب فقد كانت هناك مناقشات كثيرة عن البدء في الإصلاحات

لتوفير شفافية أكبر بالنسبة لاتخاذ القرار وتحمل المسئولية، وكذلك السماح بالتنافس بين الحكومة الفدرالية وبين الولايات Lander. ومع ذلك، فلا تزال ألمانيا بعيدة عن الحصول على نظام فدرالي تنافسي.

بعد ٤٥ عاما من تقسيم ألمانيا سياسيا إلى شرق وغرب بسبب نزاع الحرب الباردة، فقد تم إعادة توحيد ألمانيا في عام ١٩٩٠. لقد انضمت جمهورية ألمانيا الديمقراطية إلى الإقليم الذي يغطيه القانون الأساسي Grundgesetz بعد انهيارها سياسيا واقتصاديا. وفي أثناء عملية إعادة التوحيد، قرر البلد أنه من أجل إإعادة الولايات السابقة لتكون أساساً لأي تطبيق لنظام فدرالي، فعليها في الوقت الحالي الرجوع إلى البناء التقليدي في ألمانيا الشرقية، مكونة بذلك "الولاية الجديدة " بينما تترك إصلاح البناء الفدرالي إلى تاريخ لاحق. يبدو أنه من المؤكد أن الحكومة الفدرالية ستضطر إلى تقديم دعم مالي ضخم لبعض الوقت لولايات ألمانيا الشرقية المتحدة حديثا. وبينما كانت هذه المشكلة معروفة منذ زمن طويل، إلا أنها مع ذلك تشكل تهديدا كبيرا لتطور النظام الفدرالي في السنوات القليلة القادمة. ومن الممكن أن يؤدي هذا الموقف إلى فترة ممتدة من المركزية في الفدرالية الألمانية كما حدث في الأعوام التي تلت تأسيس الجمهورية الفدرالية وحتى الإصلاحات المالية من سنة ١٩٦٦ وحتى ١٩٦٩.