

از ساختار حکمرانی تا تربیت حکمران (۱): آلمان



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۷۵۹
کد موضوعی: ۳۵۰

تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۳/۶



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

از ساختار حکمرانی تا تربیت حکمران (۱):
آلمان

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

مطالعات حکمرانی (گروه بنیادین حکومتی)

تهیه و تدوین:

حدیثه ربیعی (مرکز مطالعات پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف)

مدیر مطالعه:

توحید اسماعیل پور

اظهار نظر کننده داخل مرکز:

محمد رضا شمسا (دفتر مطالعات سیاسی)

اظهار نظر کننده خارج از مرکز:

محمد صادق امامیان (استادیار دانشکده مدیریت دانشگاه امیرکبیر)

ناظر علمی:

مهدی عبدالحمید

گرافیک و صفحه آرایی:

سارا پیرولی

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی راد

واژه‌های کلیدی:

۱. تربیت حکمران
۲. ساختار حکمرانی
۳. ساخت سیاسی
۴. آلمان

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۵/۰۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. پیشینه پژوهش.....	۱۰
۳. مفهوم سیاستمدار و ویژگی های آن.....	۱۲
۴. لایه حکمرانی در دولت فدرال.....	۱۷
۵. نظارت مجلس بر دولت فدرال.....	۲۰
۶. احزاب سیاسی؛ پیشتازان امر سیاست‌ورزی در آلمان.....	۲۲
۷. نهادها و بازیگران غیر رسمی.....	۲۵
۸. تربیت نیروی سیاسی در ساخت سیاسی کشور آلمان.....	۲۸
۹. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۳۶
منابع و مأخذ.....	۳۸

فهرست جداول

۱. تحلیل پیشینه پژوهشی.....	۱۱
۲. تفاوت‌های جایگاه‌های اداری و سیاسی.....	۱۳
۳. برخی از ابتکارات محلی برای ورود به عرصه سیاست در آلمان.....	۳۰
۴. مسیر تربیت سیاسی هلموت کهل صدر اعظم سابق آلمان.....	۳۵
۵. پیشنهاد توصیه سیاستی.....	۳۷



از ساختار حکمرانی تا تربیت حکمران؛ ۱. آلمان

چکیده



پس از تأسیس جمهوری فدرال آلمان در سال ۱۹۴۹، این کشور با چالش بنیادین بازسازی نظام سیاسی و تربیت نسل جدیدی از حکمرانان مواجه شد. این چالش منجر به شکل‌گیری سیستمی جامع و چندلایه برای تربیت سیاستمداران حرفه‌ای شد که هدف آن نه تنها انتقال دانش و مهارت‌های لازم، بلکه نهادینه‌سازی ارزش‌های دموکراتیک و تعهد به نظم نوین سیاسی در میان سیاستمداران بود. این گزارش به بررسی دقیق فرایند تربیت حکمران در آلمان می‌پردازد و سه مسیر اصلی را مورد تحلیل قرار می‌دهد:

اول، مشارکت در سطوح محلی: فعالیت در شوراهای محلی، انجمن‌های شهروندی و پروژه‌های اجتماعی، زمینه‌ساز درک عمیق از چالش‌های سطح خُرد و مهارت‌های حل مسئله در مدیران سیاسی می‌شود.

دوم، فعالیت حزبی: احزاب سیاسی در آلمان، نقشی محوری در فرایند تربیت سیاستمدار ایفا می‌کنند. این مسیر شامل عضویت در شاخه‌های جوانان احزاب و پذیرش تدریجی مسئولیت‌های کلیدی در ساختار حزبی (از سطوح خُرد تا کلان) است. برنامه‌های آموزشی حزبی، کارگاه‌های تخصصی و فرصت‌های منتورینگ، بخش‌های اساسی این مسیر هستند.

سوم، آموزش رسمی و آکادمیک: این مسیر بر تحصیلات عالی در رشته‌های مرتبط با علوم سیاسی، حقوق، اقتصاد و مدیریت دولتی تمرکز دارد. علاوه بر آموزش‌های دانشگاهی، نقش بنیادهای سیاسی و آکادمی‌های مدیریت دولتی در ارائه آموزش‌های تخصصی و کاربردی نیز بسیار برجسته است. گزارش حاضر به‌طور ویژه بر مکانیسم‌ها و فرایندهای تربیت سیاسی در این سه مسیر و نحوه تعامل آنها در شکل‌دهی به مدیران سیاسی کارآمد، فرایندهای ارزیابی و انتخاب نیروها، سیستم‌های حمایتی و منتورینگ و مکانیسم‌های ارتقا در ساختار سیاسی آلمان متمرکز بوده است.



■ بیان / شرح مسئله

در هر نظام سیاسی، مسئله تربیت و بازتولید نسلی نخبگان عرصه سیاست یکی از مهم‌ترین کارکردها برای تداوم و بقای آن به شمار می‌آید. کیفیت حکمرانان و سیاستمداران در هر جامعه تأثیر مستقیمی بر کارآمدی دولت دارد و این کیفیت، حاصل فرایندهای مشخصی در نظام آموزشی، ساختار حزبی و سیستم حکمرانی است. آلمان پس از تأسیس جمهوری فدرال در سال ۱۹۴۹، با چالش بازسازی نظام سیاسی و تربیت نسلی جدید از حکمرانان مواجه شد. این چالش منجر به شکل‌گیری سیستمی چندلایه و ساختاریافته برای تربیت سیاستمداران حرفه‌ای شد که هدف آن نه تنها انتقال دانش و مهارت‌های لازم، بلکه نهادینه‌سازی ارزش‌های دموکراتیک و تعهد به نظم نوین سیاسی در میان سیاستمداران بود. این گزارش، فرایند تربیت حکمران در آلمان را بررسی کرده و تلاش دارد درس‌هایی را که می‌توان از این تجربه برای ایران استخراج کرد، ارائه دهد.

■ نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

جمهوری فدرال آلمان، یک دموکراسی پارلمانی است که ساختار حکمرانی آن بر پایه تفکیک قوا، نظام چندحزبی و سلسله‌مراتب حکمرانی چندسطحی استوار است. در این نظام، قوه مقننه شامل بوندستاگ (مجلس فدرال) و بوندسرات (شورای فدرال) است که نقش اساسی در فرایند قانونگذاری ایفا می‌کنند. قوه مجریه تحت رهبری صدراعظم قرار دارد که قدرت تعیین‌کننده در سیاست‌های اجرایی و راهبردی دارد. قوه قضائیه نیز با دادگاه قانون اساسی فدرال و دادگاه‌های تخصصی، نظارت بر اجرای قانون اساسی را برعهده دارد. در این میان، احزاب سیاسی به‌عنوان رکن اصلی سیاست‌ورزی، نه تنها در فرایند انتخابات بلکه در تربیت و پرورش سیاستمداران حرفه‌ای نیز نقش کلیدی ایفا می‌کنند. مسیر ورود به سیاست و حکمرانی در آلمان عمدتاً از طریق مشارکت حزبی، فعالیت در نهادهای محلی و آموزش‌های تخصصی دانشگاهی طی می‌شود. فرایند تربیت حکمران در آلمان بر سه رکن اساسی بنا شده است:

اولین مسیر: مشارکت در سطوح محلی که به‌عنوان بستری برای آشنایی سیاستمداران آینده با مسائل اجرایی و اجتماعی عمل می‌کند. در این مسیر، افراد از طریق فعالیت در شوراهای محلی، انجمن‌های شهروندی و پروژه‌های اجتماعی با چالش‌های مدیریتی و اجرایی در سطح خرد آشنا شده و مهارت‌های تصمیم‌گیری و حل مسئله را در عمل تجربه می‌کنند.

دومین مسیر: فعالیت در احزاب سیاسی که اصلی‌ترین مسیر برای تربیت سیاستمداران حرفه‌ای است. احزاب آلمان از طریق شاخه‌های جوانان، کارآموزی‌های حزبی، حضور در کمیته‌های داخلی و بهره‌گیری از برنامه‌های منتورینگ، به شکل‌گیری سیاستمداران آینده کمک می‌کنند. علاوه بر این، بنیادهای حزبی همچون کنراد آدنر و فریدریش ایبرت، آموزش‌های راهبردی و مهارت‌افزایی را برای اعضای خود ارائه می‌دهند.

سومین مسیر: آموزش رسمی و آکادمیک است که در آن دانشگاه‌ها و آکادمی‌های مدیریت دولتی با ارائه رشته‌های مرتبط با علوم سیاسی، حقوق و مدیریت عمومی، سیاستمداران را برای ایفای نقش در عرصه حکمرانی آماده می‌کنند. این سه مسیر به‌طور هم‌زمان و در تعامل با یکدیگر، فرایند تربیت حکمرانان در آلمان را شکل می‌دهند.

در کنار این مسیرهای تربیتی، سیستم آلمان دارای سازوکارهای حمایتی و نظارتی مشخصی برای ارزیابی، انتخاب و ارتقای نیروهای سیاسی است. انتخاب سیاستمداران و مدیران سیاسی بر مبنای شایستگی، تجربه عملی و دانش تخصصی صورت می‌گیرد. نهادهای نظارتی همچون دادگاه قانون اساسی و رسانه‌های مستقل، نقش مهمی در پایش عملکرد سیاستمداران و جلوگیری از فساد و ناکارآمدی ایفا می‌کنند. همچنین، فرایند منتورینگ درون احزاب موجب می‌شود که افراد با استعداد تحت حمایت رهبران ارشد قرار گرفته و مسیر پیشرفت آنها در سیاست هموار شود. این سیستم، یک فرایند تدریجی و نهادینه‌شده را برای شناسایی و ارتقای سیاستمداران فراهم کرده و مانع از ورود ناگهانی و غیرحرفه‌ای افراد به عرصه سیاست می‌شود.

احزاب سیاسی در آلمان، نه تنها ابزار مشارکت در سیاست، بلکه نهادهای اصلی تربیت حکمرانان هستند. این احزاب با بهره‌گیری



از مکانیسم‌های سهمیه‌بندی و قوانین ترجیحی، ترکیب نخبگان سیاسی را متوازن نگه می‌دارند. تخصیص کرسی‌ها براساس مناطق جغرافیایی، جناح‌های درون‌حزبی و گروه‌های اجتماعی مختلف، موجب می‌شود که تنوع و انسجام درون احزاب حفظ شود. در عین حال، احزاب با ایجاد فرصت‌های برابر برای ورود چهره‌های جدید، پویایی و تجدیدپذیری ساختار سیاسی را تضمین می‌کنند. با این حال، چالش‌هایی نیز پیش‌روی این نظام وجود دارد. کاهش میزان عضویت در احزاب سنتی، ظهور احزاب جدید با گرایش‌های پوپولیستی و تغییرات سریع در فضای اجتماعی و رسانه‌ای، موجب شده که فرایند تربیت سیاستمداران نیازمند اصلاحات و به‌روزرسانی مداوم باشد.

■ پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در مجموع، آلمان با بهره‌گیری از یک سیستم چندلایه و سازمان‌یافته برای تربیت سیاستمداران، توانسته سیاستمداران حرفه‌ای، متعهد به ارزش‌های دموکراتیک و توانمند در تصمیم‌گیری‌های کلان را پرورش دهد. این مدل، به‌رغم چالش‌های آن، می‌تواند به‌عنوان آموزه‌ای برای فرایند تربیت سیاسی در نظر گرفته شود. در این راستا تدوین و اجرای یک نظام جامع برای تربیت مدیران سیاسی، نه تنها به بهبود حکمرانی و افزایش کارآمدی نظام تصمیم‌گیری کمک می‌کند، بلکه موجب ثبات سیاسی، توسعه پایدار و مشارکت گسترده‌تر شهروندان در سیاست خواهد شد. بر این اساس، می‌توان چند توصیه سیاستی برای ایران مطرح کرد که به بهبود حکمرانی و توسعه سیاسی کمک کند:

- ✓ **تقویت مشارکت محلی:** ایجاد بستری برای مشارکت فعال شهروندان در شوراهای محلی، انجمن‌های مردمی و پروژه‌های اجتماعی می‌تواند به شناسایی و پرورش استعدادهای مدیریتی در سطح خرد کمک کند.
- ✓ **ایجاد نهادهای آموزشی سیاسی:** می‌توان با تأسیس بنیادهایی مشابه کنراد آدنauer و فریدریش ایبرت برای ارائه آموزش‌های راهبردی و مهارت‌افزایی به افراد استفاده کرد. این امر می‌تواند در ایران از طریق دوره‌های آموزشی و از طریق تشکل‌های سیاسی و دانشجویی رسمی انجام پذیرد.
- ✓ **حمایت از احزاب سیاسی رسمی:** تقویت نقش احزاب به‌عنوان نهادهای اصلی تربیت سیاستمداران حرفه‌ای از طریق برنامه‌های آموزشی، شاخه‌های جوانان و کارآموزی‌های حزبی می‌تواند به توسعه سیاستمداران متعهد و توانمند کمک کند.
- ✓ **توسعه آموزش‌های آکادمیک مرتبط:** گسترش رشته‌های مرتبط با علوم سیاسی، حقوق و مدیریت عمومی در دانشگاه‌ها و آکادمی‌های مدیریت دولتی برای آماده‌سازی سیاستمداران آینده بسیار مؤثر است. امری که در ایران در قالب دانشگاه‌ها و دانشکده‌های خاص حکمرانی در جریان است. این امر نیازمند آسیب‌شناسی، بازنگری کارکردی و توان‌افزایی است.
- ✓ **منتورینگ و حمایت از استعدادها:** طراحی برنامه‌های منتورینگ درون احزاب، تشکل‌ها و نهادهای دولتی برای حمایت از افراد بااستعداد و تسهیل مسیر پیشرفت آنها می‌تواند بسیار مؤثر افتد. در ایران این موضوع را می‌توان با تمرکز بر جامعه انسانی اندیشکده‌ها و تشکل‌های علمی و سیاسی پیگیری کرد.

۱. مقدمه

کشور آلمان با جمعیتی بالغ بر ۸۳ میلیون نفر و موقعیت جغرافیایی استراتژیک در قلب اروپا، نقشی کلیدی در معادلات سیاسی و اقتصادی قاره سبز ایفا می‌کند. ساختار فدرالی این کشور، متشکل از ۱۶ ایالت، نمونه‌ای از تقسیم قدرت در سطوح مختلف حکومتی را به نمایش می‌گذارد؛ لذا نظام سیاسی آلمان، که به‌عنوان یک جمهوری فدرال پارلمانی شناخته می‌شود، بر پایه اصل تفکیک قوا استوار است. قوه مجریه با رهبری صدراعظم، قوه مقننه متشکل از بوندستاگ (مجلس فدرال) و بوندسرات (شورای فدرال) و قوه قضائیه، ارکان اصلی این نظام را تشکیل می‌دهند. اما در کنار قوای مذکور، احزاب نیز در نظام سیاسی این کشور برجسته است. به این ترتیب یکی از ویژگی‌های برجسته نظام سیاسی آلمان، نقش پررنگ احزاب در شکل‌دهی به سیاست‌ها و تصمیم‌گیری‌های کلان کشور است. بر این مبنا

سیستم چندحزبی آلمان که براساس نظام انتخاباتی نمایندگی تناسبی عمل می‌کند، زمینه را برای تشکیل دولت‌های ائتلافی در این کشور فراهم می‌آورد. این ویژگی، اگرچه می‌تواند به ایجاد توازن قدرت و مشارکت گسترده‌تر گروه‌های مختلف سیاسی منجر شود؛ اما هم‌زمان چالش‌هایی را در زمینه ثبات سیاسی و سرعت تصمیم‌گیری ایجاد می‌کند [۱]. پس از فروپاشی رژیم نازی و تأسیس جمهوری فدرال آلمان در سال ۱۹۴۹، این کشور با چالشی بی‌سابقه و پیچیده روبه‌رو شد، بازسازی نظام سیاسی و تربیت نسل جدیدی از سیاستمداران که بتوانند کشور را از ویرانه‌های جنگ جهانی دوم به سوی آینده‌ای دموکراتیک و پایدار هدایت کنند [۲]. این وظیفه خطیر، مستلزم طراحی و اجرای سیستمی جامع و چندوجهی بود که نه تنها دانش و مهارت‌های لازم را به نسل جدید منتقل کند؛ بلکه ارزش‌های دموکراتیک و تعهد به نظم جدید را نیز در آنها نهادینه سازد.

از این‌رو برای تربیت رهبران سیاسی، سیستمی نوآورانه و منحصربه‌فرد طراحی شد که بر سه رکن اساسی استوار بود: ۱. مشارکت در سطوح محلی، ۲. فعالیت حزبی، ۳. آموزش رسمی و آکادمیک. این ساختار، فرصتی را فراهم آورد تا افراد مستعد، ضمن آشنایی با فرایندهای تصمیم‌گیری و سازوکارهای دموکراتیک، تجربه علمی و عملی لازم را در عرصه‌های مختلف سیاسی و اجتماعی کسب کنند. در طول دهه‌های گذشته، این سیستم به‌طور مداوم مورد بازنگری و تکامل قرار گرفته است. همگام با تغییرات سریع جهانی و ظهور چالش‌های نوین، مدل تربیت سیاستمدار در آلمان نیز متناسب با این تحولات به‌روز شده است.

در این راستا، گزارش پیش‌رو با هدف ارائه تصویری جامع و دقیق از ساخت سیاسی کشور آلمان و فرایند پیچیده تربیت حکمرانان در این کشور تدوین شده است. در این گزارش، در کنار مطالعه و بررسی نهادها و بازیگران رسمی و غیررسمی، مکانیسم‌های مختلفی که منجر به شکل‌گیری و پرورش نخبگان سیاسی می‌شوند نیز تحلیل و بررسی خواهند شد. هدف نهایی این گزارش، علاوه بر ارائه درکی عمیق از سیستم سیاسی آلمان، ارائه آموزه‌هایی است که می‌تواند به بهبود و ارتقای نهادهای تربیت‌کننده حکمران در کشور ایران کمک کند.

به این ترتیب گزارش حاضر، ابتدا به تحلیل جامعی از ساختار فدرال آلمان، نقش احزاب سیاسی، سیستم انتخاباتی و نحوه تعامل این عناصر در شکل‌دهی به فضای سیاسی کشور خواهد پرداخت. سپس نقش حیاتی نهادهای آموزشی، رسانه‌ها و سازمان‌های جامعه مدنی در فرایند تربیت حکمران مورد بررسی قرار خواهد گرفت. در نهایت مسیرها و مکانیسم‌های تربیت مدیران سیاسی در کشور آلمان تبیین خواهد شد.

شایان ذکر است که این مطالعه با استناد به منابع معتبر آکادمیک و داده‌های تجربی صورت گرفته و به‌طور خاص، از پژوهش‌های گسترده محققانی چون کلاوس فون بایمه در کتاب «سیستم سیاسی آلمان» [۳] و همچنین، داده‌های آماری مؤسسه آمار فدرال آلمان (Destatis) و نظرسنجی‌های مؤسسه تحقیقات اجتماعی آلمان (GESIS) مورد استفاده قرار گرفته‌اند تا اطلاعات دقیق و به‌روزی در مورد روندهای مشارکت سیاسی، عضویت در احزاب و آموزش (تربیت) سیاسی ارائه شود. علاوه بر این، تلاش شده است تا با بهره‌گیری از مطالعات موردی انجام شده توسط بنیادهای معتبری چون کنراد آدنauer^۱ و فریدریش ایبرت^۲، دیدگاه‌های مفیدی در مورد نحوه عملکرد سیستم کارآموزی حزبی و توسعه سیاسی در آلمان فراهم آید.

1. Konrad-Adenauer-Stiftung
2. Friedrich-Ebert-Stiftung



۲. پیشینه پژوهش



۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

در راستای بررسی ساختار سیاسی آلمان و نحوه تربیت و انتصاب مدیران سیاسی در این کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال‌های گذشته اقدام به تولید گزارش‌هایی در حوزه‌های مختلف مطالعات سیاسی، حقوقی و مدیریتی کرده است که برخی از آنها به‌طور غیرمستقیم به موضوع مورد نظر این پژوهش پرداخته‌اند.

در گزارش «واکاوی نظام استخدامی مدیران ارشد اجرایی در آلمان، هلند و انگلستان؛ آموزه‌هایی برای اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری» [۴]، ساختار انتصاب مدیران در کشورهای منتخب اروپایی با تأکید بر ویژگی‌های نظام انتصاب در آلمان مورد بررسی قرار گرفته است. در این گزارش، چهار رویکرد اصلی در استخدام مدیران ارشد (حرفه‌ای) تحلیل شده و موقعیت کنونی ایران نسبت به آنها سنجیده شده است. رویکرد آلمان نیز به‌عنوان یکی از الگوهای مبتنی بر تخصص‌گرایی و حرفه‌گرایی مورد توجه قرار گرفته است. این گزارش از منظر مدیریتی اطلاعات ارزنده‌ای درباره فرایندهای گزینش، ارتقا و انتصاب مدیران در آلمان فراهم می‌آورد.

در حوزه نظام حزبی و نقش احزاب در فرایندهای سیاسی، گزارش «قانون احزاب آلمان» [۵] به بررسی دقیق ساختار حقوقی و جایگاه احزاب در نظم سیاسی آلمان پرداخته و ترجمه قانون احزاب این کشور را ارائه می‌دهد. این گزارش به‌ویژه از منظر حقوقی و ساختاری، نقش احزاب به‌عنوان مجاری انتقال نخبگان سیاسی به عرصه قدرت و اداره امور را روشن می‌سازد.

در ادامه، گزارش «کانون‌های تفکر در آلمان» [۶] نیز به بررسی نقش اندیشکده‌ها و نهادهای تولید اندیشه در فرایند سیاستگذاری و تربیت نخبگان سیاسی در آلمان می‌پردازد. در این گزارش، ارتباط میان این نهادها با احزاب و دستگاه‌های اجرایی و تصمیم‌ساز روشن شده است. مطالعه این نهادها از آن جهت حائز اهمیت است که در بسیاری از کشورها از جمله آلمان، اندیشکده‌ها نقشی مؤثر در پرورش مدیران آینده ایفا می‌کنند.

افزون بر این، گزارش «فلوچارت سازمان دولت در ژاپن، آمریکا و آلمان» نیز اطلاعات پایه‌ای و ساختاری از نحوه سازمان‌یابی دولت در آلمان و سلسله‌مراتب اداری آن در قالب نمودارهایی تفصیلی ارائه داده است.

در گزارش «مجلس آلمان: سازمان و روش‌های کار» [۷] به ساختار داخلی مجلس فدرال آلمان (بوندستاگ) پرداخته شده است. این گزارش با بررسی گروه‌های پارلمانی، ساختار کمیته‌ها و موضوعات کاری، چارچوبی برای شناخت فرایند تصمیم‌گیری در نهاد قانونگذاری آلمان و تربیت سیاسی نمایندگان ارائه می‌دهد.

با این حال طبق بررسی‌های انجام شده، تاکنون گزارشی در این مرکز با عنوان و موضوع حاضر یافت نشده و شایسته است که این مهم در قالب گزارشی پژوهشی مورد بررسی دقیق قرار گیرد.

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۱	واکاوی نظام استخدامی مدیران ارشد اجرایی در آلمان، هلند و انگلستان: آموزه‌هایی برای اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری	۱۴۰۲	۱۸۹۳۳	مطالعات مدیریت	در این گزارش، مدیران دستگاه‌های اجرایی به دو دسته «متصبان سیاسی» و «مدیران حرفه‌ای» تقسیم شده‌اند و ویژگی‌های هر یک مورد اشاره قرار گرفته است. از آنجاکه گروه دوم، یعنی مدیران حرفه‌ای، نقشی تعیین‌کننده در تحقق اهداف نظام‌های سیاسی ایفا می‌کنند، در بسیاری از کشورها ضوابط و تشریفات ویژه‌ای برای استخدام این مدیران در سطوح مختلف پیش‌بینی شده است. با توجه به برخی نارسایی‌ها و کاستی‌های موجود در نظام استخدامی مدیران حرفه‌ای در ایران، گزارش حاضر پس از بررسی چهار رویکرد اصلی در استخدام مدیران ارشد اجرایی (حرفه‌ای) در سه کشور آلمان، انگلستان و هلند، وضعیت کنونی نظام اداری ایران را براساس این معیارها ترسیم کرده است.
۲	گزارشی از نحوه مشارکت احزاب سیاسی در انتخابات کشورهای آلمان، فرانسه، ژاپن و مالزی	۱۳۷۹	۵۸۸۸	دفاتر مطالعات فرهنگی و سیاسی	در این گزارش، نحوه حضور احزاب سیاسی در انتخابات و فعالیت‌های حزبی مورد بررسی قرار می‌گیرد.
۳	قانون احزاب آلمان	۱۳۹۰	۱۱۰۵۰	دفتر مطالعات سیاسی	در این گزارش، قانون احزاب کشور آلمان ترجمه شده است.
۴	کانون‌های تفکر در آلمان	۱۳۹۴	۱۴۳۴۷	مطالعات بنیادین حکومتی	در این گزارش، پس از ارائه تاریخچه کوتاهی از نحوه شکل‌گیری کانون‌های تفکر و اهمیت آنها، گونه‌های مختلف این کانون‌ها، مشخصه اصلی آنها و نسبت‌شان با مسائل اتحادیه اروپا مورد بررسی قرار می‌گیرد.
۵	فلوچارت سازمان دولت در ژاپن، آمریکا و آلمان	۱۳۸۳	۷۱۱۸	مطالعات سیاسی	در این گزارش سازمان حکومت آلمان در قالب فلوچارت ترسیم شده است.
۶	مجلس آلمان: سازمان و روش‌های کار	۱۳۸۲	۶۷۲۶	مطالعات حقوقی	در این گزارش، ساختار مجلس آلمان و موضوعاتی از قبیل انتخابات، گروه‌های پارلمانی، ساختار کمیته‌ها و موضوعات کاری مورد توجه قرار گرفته‌اند.

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

پیش از پرداختن به ویژگی‌های ساخت سیاسی آلمان و فرایند تربیت سیاستمداران در این ساخت، نیاز است تا مفهوم مدیر سیاسی (سیاستمدار) مورد بررسی دقیق‌تری قرار گرفته و ویژگی‌ها، تشابهات و تفاوت‌های آن با سایر اشکال مدیریت (مدیر اداری یا مدیر تجاری) روشن شود. بر این اساس، سؤال ابتدایی که باید بدان پاسخ داد آن است که چه جایگاه‌هایی را می‌توان در نظام حکمرانی کشورها دارای ماهیت سیاسی دانست و این جایگاه‌های سیاسی متضمن چه وظایف و مسئولیت‌هایی هستند؟



۳. مفهوم سیاستمدار و ویژگی‌های آن

در یک تقسیم‌بندی می‌توان تصمیم‌گیران حوزه عمومی^۱ در هر نظام سیاسی را به دو گروه اداری (یا حرفه‌ای) و سیاسی تقسیم کرد. ماکس وبر، معتقد بود سیاست مدرن بر دو طبقه مدیران اداری حرفه‌ای آموزش‌دیده و سیاستمداران حرفه‌ای حزبی (انتخابی) بنا شده است [۸]. به این ترتیب مبنای بخشی از خطمشی‌گذاری به شیوه‌ای مناسب و کارآمد متأثر از رابطه مناسب میان این دو گروه است.

درباره تفاوت‌های این دو موقعیت در خطمشی‌گذاری‌های رسمی در یک نظام سیاسی نظرات گوناگونی مطرح شده است. برخی سیاست را عرصه خطمشی‌گذاری و جایگاه‌های اداری یا حرفه‌ای را عرصه اجرا^۲ و عملیات دانسته‌اند. به عبارتی از لحاظ نهادی تقسیم کاری بدین شکل صورت می‌پذیرد که سیاستمداران با توجه به خواست عمومی، سیاست‌ها را از طریق نهاد پارلمان و دولت معین می‌کنند و نیروهای اداری در نظام دیوان‌سالاری وظیفه عملیاتی کردن و اجرای آن را برعهده خواهند داشت. در این راستا ماینزر نیز بیان می‌دارد که کارکرد دولت به دو دسته بیان خواست عموم (سیاست) و اجرای آن خواست (دیوان‌سالاری) تقسیم می‌شود^۳ [۹].

به دلیل تفاوت در حوزه عملکردی میان این دو جایگاه، مسیر تربیت و پرورش ایشان نیز متفاوت است. از این رو درباره مسیر برگزیده شدن افراد به این جایگاه‌ها (اداری یا سیاسی) باید گفت در جایگاه اداری اشخاص مبتنی بر گزینش‌های^۴ معین منصوب می‌شوند. به عبارتی نیروهای بوروکرات یا حرفه‌ای نه از مجرای انتخاب عمومی، بلکه از طریق انتصاب و گزینش از سوی یک شخص بوروکرات دیگر مبتنی بر کارآمدی و کارشناسی صندلی مدیریت اداری را تصدی می‌کند [۱۰]. اما سیاستمداران علاوه بر روندهای گزینشی باید از سوی عموم شهروندان انتخاب^۵ نیز شوند؛ در مسیر پیش‌روی افراد برای تصدی صندلی مدیریت سیاسی معمولاً گزینش^۶ برعهده احزاب سیاسی است و انتخاب از سوی عموم مردم صورت می‌گیرد. در نتیجه می‌توان گفت مشروعیت و پاسخ‌گویی دمکراتیک سیاستمداران را باید عامل اصلی تمایز آنها از نیروهای اداری دانست. در واقع پاسخ‌گویی و تصدی جایگاه به واسطه انتخابات، انگیزه‌ای در سیاستمداران ایجاد می‌کند که آنها به شیوه‌های خاصی رفتار کنند و چارچوب نهادی ویژه‌ای را نیز بازتولید می‌کند.

با در نظر گرفتن این معیار به نظر می‌رسد **نمایندگان پارلمانی، نخست‌وزیر و وزرای کابینه** را می‌توان مصداق سیاستمدار و حکمران سیاسی در نظام‌های حکمرانی دانست که با نهاد حزب پیوند وثیقی دارند. در مقابل، نیروهای حرفه‌ای (اداری) به دلیل نظام‌های گزینش علمی - فنی از ظرفیت کارشناسی برجسته‌ای برخوردارند. در نتیجه در حوزه خطمشی‌گذاری، نیروهای حرفه‌ای تأکیدشان بر کارآمدی فنی است، در حالی که سیاستمداران بیشتر پاسخ‌گویی دمکراتیک به رأی‌دهندگان خود را مدنظر دارند. لذا تفاوت این دو جایگاه را می‌توان بدین صورت خلاصه کرد که در حوزه خطمشی‌گذاری عمومی جامعه با دو نوع عقلانیت سیاسی و عقلانیت اداری^۷ مواجه است [۱۱].

برخی تفاوت‌های اصلی سیاستمدار از بوروکرات در جدول ۲، بیان شده‌اند:

1. Public Decision Makers

2. Administration

۳. به این دیدگاه ندهایی نیز وارد شده است: از جمله اینکه این مرزبندی و تفوق سیاستمداران بر نیروهای حرفه‌ای بیش از حد آرمانی است و در عرصه واقعیت ابتکار بسیاری از خطمشی‌گذاری‌ها نیز با نیروهای اداری است. برای نمونه تعداد بالای لوائح نسبت به طرح‌های پارلمانی گواهی بر این موضوع است که قوه مجریه به دلیل ظرفیت بالای نیروهای اداری نهاد مناسب‌تری برای تعیین طرح سیاستگذارانه است. در این راستا برخی مدعی‌اند در دولت‌های مدرن سیاست بوروکراتیک جانشین سیاست حزبی شده است.

4. Selection

5. Election

۶. احزاب در عضوگیری سیاستمداران و در سازماندهی و محدود کردن انتخاب‌های رأی‌دهندگان به مثابه دروازه‌بان (Gatekeeper) عمل می‌کنند.

7. Political rationality and Administrative Rationality

جدول ۲. تفاوت‌های جایگاه‌های اداری و سیاسی

شاغل اداری یا حرفه‌ای	سیاستمدار یا حکمران	
اداری	سیاسی	چشم‌انداز قالب
فقدان اقتدار، عدم توانایی قرار دادن موضوع مدنظر در دستور کار سیاسی	زمان؛ فشار دائم برای دستیابی به نتایج سریع	محدودیت‌های اصلی
طولانی، آنها معمولاً سابقه‌ای قابل‌توجه در خدمات عمومی دارند (داشتن حافظه نهادی) ^۱	کوتاه، انتصاب سیاسی	زمان تصدی
محدود و تعریف شده؛ عمدتاً مسئول یک حوزه معین	گسترده؛ عمدتاً مسئول نظارت بر دستور کار سیاسی یا سیاستی دولت در یک یا چند بخش و نهاد	حوزه نفوذ
گزینش و انتصاب مبتنی بر قاعده ارشدیت	ترکیبی از گزینش و انتخاب عموم مردم	شیوه دستیابی به جایگاه

مأخذ: همان.

۳-۱. ساخت سیاسی و سازمان دولت در کشور آلمان

دولت فدرال آلمان را می‌توان نمونه‌ای از دموکراسی صدراعظمی در نظر گرفت. این سیستم، که پس از جنگ جهانی دوم و با هدف ایجاد ثبات سیاسی و جلوگیری از تمرکز قدرت طراحی شده، ترکیبی از تمرکز بر لایه اجرایی و مشارکت گسترده سیاسی را ارائه می‌دهد، اما به واسطه سیستم چندحزبی در این نظام، سیاست‌ها و تصمیم‌گیری‌های کلان کشور نه براساس اراده یک حزب یا فرد، بلکه از طریق فرایندی پیچیده و چند لایه از ایجاد اجماع میان احزاب اصلی و فرعی در قالب یک ائتلاف حکومتی شکل می‌گیرد. با گذر زمان و در پی تحولات تاریخی مختلف، از جمله اتحاد آلمان در سال ۱۹۹۰، جهانی‌شدن و بحران‌های اقتصادی، ساختار قدرت در نظام سیاسی این کشور دستخوش تغییراتی اساسی شده است. یکی از مهم‌ترین این تغییرات، کاهش تدریجی نقش برخی نهادها، به‌ویژه کابینه و در مقابل، افزایش نفوذ و اختیارات مقام صدراعظم بوده است. این تحول، که پاسخی به نیاز فزاینده به تصمیم‌گیری‌های سریع‌تر و منسجم‌تر در سیاست داخلی و بین‌المللی تلقی می‌شود، از آن جهت حائز اهمیت بوده که قانون اساسی [۱۲] آلمان به‌صراحت چنین تغییری را پیش‌بینی نکرده است.

این تغییر در توازن قدرت که عمدتاً از طریق رویه‌های عملی و تفاسیر حقوقی شکل گرفته، نشان‌دهنده انعطاف‌پذیری و توانایی تطبیق‌پذیری نظام سیاسی آلمان با شرایط متغیر جهانی است. با این حال، این روند همواره با چالش‌هایی از جمله تمرکز بیش از حد قدرت در دست صدراعظم و تضعیف نقش نظارتی پارلمان و سایر نهادهای دموکراتیک همراه بوده است.

بر این مبنا برای درک بهتر پویایی‌های پیچیده این نظام سیاسی و چگونگی عملکرد آن در عمل، ضروری است که نقش هر یک از ارکان اصلی آن را به‌طور دقیق مورد بررسی قرار دهیم. این بررسی نه تنها شامل نهادهای رسمی مانند بوندستاگ (مجلس فدرال)، بوندسرات (شورای فدرال)، ریاست جمهوری و دادگاه قانون اساسی فدرال می‌شود؛ بلکه به نقش احزاب سیاسی، گروه‌های ذی‌نفع، رسانه‌ها و جامعه مدنی نیز می‌پردازد.

۱. کارشناسان یا نیروهای حرفه‌ای ماندگار هستند، اما مدیران سیاسی به فراخور انتخابات تغییر می‌کنند.



۲-۳. دولت

کشور آلمان، نوعی دموکراسی پارلمانی است که دولت و پارلمان فدرال (بوندستاگ) در آن، در طول دوره قانونگذاری که معمولاً چهار سال به طول می‌انجامد، ارتباط و تعامل نزدیکی با یکدیگر دارند. در این نوع حکومت، دولت مبتنی بر ائتلاف حاکم در بوندستاگ شکل گرفته و قوه مجریه و مقننه در آن به یکدیگر وابسته‌اند [۱۳]. بازیگران اصلی دولت فدرال آلمان، صدراعظم، وزرا و کابینه هستند. براساس ماده (۶۲) قانون اساسی آلمان، دولت فدرال متشکل از صدراعظم به‌عنوان رئیس دولت و وزرای فدرالی است. دولت در کنار بوندستاگ و بوندسرات حق ابتکار قانونگذاری را داشته و هر چند بوندستاگ به‌عنوان مرجع اصلی قانونگذاری در نظر گرفته می‌شود، در عمل، دولت فدرال اکثر ابتکارات قانونگذاری را دنبال می‌کند [۱۴] و [۱۵].

براساس ماده (۶۳) قانون اساسی، صدراعظم آلمان پس از معرفی توسط رئیس‌جمهور فدرال آلمان توسط بوندستاگ انتخاب می‌شود. بر این مبنا صدراعظم برای انتخاب باید آرای اکثریت مطلق تمام اعضای بوندستاگ را کسب کند. پس از تحقق این رأی، رئیس‌جمهور وی را رسماً به سمت صدراعظمی منصوب می‌کند. متعاقباً صدراعظم نیز وزرای آینده دولت بعدی را به رئیس‌جمهور پیشنهاد می‌کند. انتصاب این وزیران نیز توسط رئیس‌جمهور انجام می‌گیرد.^۱

بوندستاگ هیچ‌گونه توانایی رسمی یا مستقیمی در خصوص اثرگذاری بر انتخاب و انتصاب وزرا ندارد. همچنین اگرچه صدراعظم در انتخاب وزرای خود آزاد است، ولی باید در هنگام تشکیل دولت از مشارکت شرکای حزبی پارلمان و شرکای مختلف ائتلافی بهره‌گیری. برای اطمینان از این امر، انتخاب وزرا بر مبنای نسبت حضور احزاب و جریان‌های سیاسی در پارلمان صورت می‌گیرد. باین حال نه صدراعظم و نه وزرای او، نباید لزوماً اعضای انتخاب شده پارلمانی باشند [۱۶].

دولت آلمان تحت سه اصل مشخص عمل می‌کند که این سه اصل عبارتند از: اصل صدراعظم (صدارت)، اصل وزیران و اصل کابینه که به اصل هم‌گرایی معروف است.

۱-۲-۳. صدراعظم و اصل صدارت^۲

صدراعظم، دارای موقعیت برجسته‌ای در ساخت سیاسی دولت فدرال آلمان بوده و دموکراسی حاکم بر کشور آلمان را به دلایل ذیل می‌توان نوعی دموکراسی صدراعظمی^۳ در نظر گرفت:

۱. صدراعظم، تنها عضو دولت آلمان است که مستقیماً توسط بوندستاگ انتخاب شده و تنها با رأی عدم اعتماد پارلمان قابل جایگزینی است. صدراعظم همچنین حق برکنار کردن وزرا را دارد.

۲. طبق اصل (۶۵) قانون اساسی آلمان، صدراعظم قادر به صدور بخشنامه^۴ است. بنابراین صدراعظم رهنمودها و اهداف اساسی را در مورد سیاست‌های خاص تعیین کرده و وزرا موظف به جهت‌گیری و عمل براساس این رهنمودها و اهداف هستند.^۵

۳. صدراعظم موظف به سازماندهی دولت فدرال حاکم است. براساس نظام‌نامه رویه‌ای^۶ دولت فدرال، صدراعظم در مورد تعداد، تمرکز موضوعی و ساختار وزارتخانه‌های فدرال تصمیم می‌گیرد.

طبق قانون اساسی آلمان، تنها وزارتخانه‌های امور داخلی^۷ (کشور)، امور خارجه^۸ و وزارت دفاع^۹ شکل الزامی برای تشکیل داشته و وزارتخانه‌ها از این نظر عموماً در نتیجه وابستگی مسیر تاریخی و همچنین اولویت‌های سیاسی خاص ساختار یافته‌اند [۱۷]. لذا جایگاه ویژه و موضع قوی صدراعظم در ساخت سیاسی آلمان که از آن تحت عنوان اصل صدارت یاد می‌شود، به‌منظور تضمین وحدت و ظرفیت دولت آلمان برای اقدام ایجاد شده است.

۱. ماده (۶۴) قانون اساسی آلمان.

2. Kanzlerprinzip
3. Kanzlerdemokratie
4. Directives

۵. برای این اختیار صدراعظم در آلمان، از عبارت Richtlinienkompetenz استفاده می‌گردد.

6. Geschäftsordnung
7. Bundesministerium des Innern und für Heimat
8. Auswärtiges Amt
9. Bundesministerium der Verteidigung

گفتنی است که قدرت صدراعظم در آلمان، نه تنها توسط نهادها و قوانین رسمی، بلکه همچنین تحت تأثیر عوامل دیگری از جمله حمایت مبتنی بر روابط شخصی درون حزبی و با شرکای ائتلافی قرار دارد. در این راستا می توان به سه عرصه مدیریت سیاسی اشاره کرد: ۱. عرصه پارلمانی، ۲. عرصه اداری و ۳. عرصه عمومی [۱۸]. بر این اساس هرچه صدراعظم توانایی بیشتری در مدیریت بهتر این عرصه ها به نفع خود داشته باشد، جایگاه قوی تری در ساخت سیاسی کشور خواهد داشت.

الف) اداره صدراعظم^۱ به عنوان مرکز قدرت صدراعظم آلمان

اداره صدراعظم فدرال، مرکز سازمانی قدرت صدراعظم در کشور آلمان است که در طی سال ها بر حیطة اثرگذاری و اندازه آن اضافه شده و در حال حاضر حدود پانصد کارمند دارد. ساختار این بخش مشابه ساختار وزارتخانه های فدرال بوده و با اینکه در قانون اساسی آلمان نامی از این اداره ذکر نشده است، در ساختار نهادی کشور آلمان نقش کلیدی ایفا می کند و نهاد اداری عالی رتبه ای است که مستقیماً زیر نظر صدراعظم فدرال فعالیت می کند. تمام شاخه های اجرایی آلمان دقیقاً در همین نقطه به هم می رسند. این بخش، نقطه شروع هماهنگی ها در قوه مجریه آلمان است. لذا وظایف اداره صدراعظم فدرال طیف وسیعی از اقدامات، شامل هماهنگی سیاست ها، پشتیبانی از صدراعظم، ارتباط بین وزارتخانه ها، تدوین استراتژی، نظارت بر اجرای سیاست ها و مشاوره به صدراعظم را شامل می شود.

در این بخش، بالاترین سطح کاری شامل دپارتمان های^۲ وزارتخانه ها بوده و هریک از دپارتمان ها وظیفه رسیدگی به امورات وزارتخانه های مختلف را برعهده دارند. برای نمونه دپارتمان شماره یک، خط مشی گذاری داخلی و حقوقی را برعهده داشته و دپارتمان شماره سه، در خصوص خط مشی گذاری اجتماعی، سلامت، نیروی کار و بازار کار به ایفای نقش می پردازد.

به دلیل ساختار معکوس وظایف، اغلب از اصطلاح «دپارتمان های آینه ای»^۳ برای این بخش استفاده می شود که بیانگر همکاری مستمر میان اداره صدراعظم و وزارتخانه های فدرال بوده و امکان حصول اطلاعات به شکل سریع و تخصص فنی برای کار دولت از وزارتخانه ها (وظیفه گردآوری اطلاعات) و هماهنگی و کنترل امور شاخه اجرایی (وظیفه هماهنگی) را ایجاد می کند.

اداره صدراعظم توسط رئیس دفتر صدراعظم اداره می شود. این مقام به عنوان شخصیتی مرکزی در پیوند سیاست و اداره امور که عمدتاً خارج از چشم عموم انجام می گیرد، اغلب به عنوان برجسته ترین مقام قوه مجریه آلمان شناخته می شود. رؤسای دفتر صدراعظم اغلب از میان اشخاص مورد اعتماد صدراعظم انتخاب شده و به عنوان یکی از نزدیک ترین افراد مورد اعتماد به او، همچون سیستم هشدار اولیه عمل کرده و زمانی که موضوعات از نظر سیاسی پررنگ شده و نیازمند تصمیم گیری فوری هستند، زودتر صدراعظم را مطلع می سازند.

۲-۲-۳. وزرا و اصل وزیران^۴

وزرای فدرال از چندین جنبه به صدراعظم فدرال وابسته هستند. همان طور که گفته شد، آنان توسط صدراعظم منصوب شده و همچنین برکنار می شوند. مدت تصدی این وزرا مطابق با دوره صدارت صدراعظم بوده و در صورتی که صدراعظم استعفا داده یا توسط بوندستاگ برکنار شود، وزرا نیز سمت خود را از دست می دهند. آنها همچنین باید به اختیارات صدراعظم برای صدور دستور العمل (راهنمای سیاسی) پایبند باشند.

باین حال طبق اصل دپارتمانی، وزرا در حوزه مسئولیت خود به طور مستقل عمل کرده و صدراعظم نمی تواند به صورت فرا قانونی با آنان برخورد کند. از سوی دیگر وزرا باید مسئولیت تخلفات درون نهادی خود را برعهده گرفته و در صورت لزوم از سمت خود استعفا دهند. گفتنی است که تعداد و نوع وزارتخانه ها در طول تاریخ جمهوری فدرال آلمان متفاوت بوده است. این تفاوت ها عموماً براساس وابستگی سیاسی، اولویت ها و ملاحظات خاص ائتلافی صورت گرفته اند. علاوه بر این، محتوای عملکرد خاص هر وزارتخانه، اغلب پس از روی کار آمدن دولت جدید (بر مبنای اولویت های سیاسی و مشارکت شرکای جدید ائتلافها) تغییر کرده و مسئولیت آنان به طور مرتب از یک وزارتخانه به وزارتخانه ای دیگر منتقل می شود. همچنین ممکن است بعضاً چند وزارتخانه در هم ادغام

1. Bundeskanzleramt
2. Abteilung
3. Spiegelreferate
4. Ressortprinzip



شده و یک ابر وزارتخانه^۱ (وزارتخانه ترکیبی) را تشکیل دهند. برای مثال وزارت اقتصاد و کار فدرال در فاصله سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۵ این ادغام را تجربه کردند.

۳-۲-۳. کابینه و اصل کابینه^۲ (هم‌گرایی)

کابینه فدرال به‌طور رسمی مهم‌ترین نهاد تصمیم‌گیری قوه مجریه در آلمان است. بر این اساس اصل کابینه یا اصل هم‌گرایی به معنای آن است که تصمیمات مهم باید توسط کل کابینه اتخاذ شود. کابینه معمولاً براساس توافق در مورد ابتکارات قانونی که باید در روند قانونگذاری ارائه شوند، با صدراعظم مشورت کرده و در صورت دستیابی به تساوی آرای مثبت و منفی، صدراعظم رأی تعیین‌کننده دارد.

کابینه یک‌بار در هفته، معمولاً صبح چهارشنبه و توسط صدراعظم تشکیل جلسه می‌دهد. روال جلسات کابینه که محرمانه هستند، در آیین‌نامه داخلی دولت فدرال تنظیم شده است و در این جلسه علاوه بر صدراعظم و وزرا، رئیس دفتر صدراعظم، دبیر پارلمانی دولت، رئیس دفتر رئیس‌جمهور، رئیس مطبوعات و مشاور شخصی صدراعظم نیز حضور دارند.

هدف از برگزاری این جلسات بیش از هر چیز، حل‌وفصل اختلافات موجود بین اعضای ائتلاف یا وزارتخانه‌های مختلف است. در دهه‌های اخیر سیستمی از کمیته‌های کابینه، ارگان‌های میان‌وزارتی و نهادهای ائتلاف غیررسمی ایجاد شده است تا به تسهیل این مسئولیت کابینه بپردازد. بر این اساس پیش‌نویس قطعنامه‌های ارائه شده تنها در صورتی برای تصویب و تأیید نهایی به کابینه ارائه می‌شود که موارد مورد بحث میان وزارتخانه‌ها حل شده و وزارت دارایی بر ابعاد مالی موارد، بررسی انجام داده باشد.

با این حال اهمیت کمیته‌های کابینه به‌طور فزاینده‌ای به نفع سایر اشکال کنترل و هماهنگی‌های سیاسی کاهش یافته است [۱۹]. لذا نقش کابینه از یک نهاد تصمیم‌گیر بیشتر به یک نهاد رأی‌دهنده تبدیل شده است. دلیل این امر نیز آن است که اغلب سیاست‌ها قبلاً در سطوح پایین‌تر میان وزارتخانه‌ها و یا سایر ارگان‌های غیررسمی مورد بحث قرار گرفته و به‌عنوان موضوعاتی که بر سر آنها توافق شده است، به کابینه می‌آیند. علاوه بر این وزرا به‌طور غالب، فاقد دانش دقیق از طرح‌ها و لوایح هستند. زیرا باید وظایف متعددی را در وزارتخانه‌ها به انجام برسانند که ارتباط چندانی با کار مشخص کابینه ندارد.

۳-۳. دولت‌های ائتلافی

بر خلاف سیستم رأی‌گیری مبتنی بر اکثریت^۳ در انگلیس و انتخابات کنگره در آمریکا، به‌واسطه سیستم نمایندگی تناسبی در آلمان، دستیابی به اکثریت مطلق در این کشور دشوار است. - برای مثال تنها یک‌بار در سال ۱۹۵۷ دو حزب اتحادیه دمکرات مسیحی و سوسیال مسیحی^۴ موفق به کسب اکثریت آرا و کرسی‌های پارلمانی شدند- بر این اساس دولت‌های ائتلافی در آلمان حداقل از دو حزب تشکیل شده‌اند که وظایف دولتی را انجام می‌دهند.

از زمان تشکیل جمهوری فدرال آلمان، ائتلاف دو حزب دمکرات مسیحی و سوسیال مسیحی با همراهی حزب دمکراتیک آزاد^۵ (ائتلاف سیاه- زرد) یا حزب سوسیال دمکراتیک^۶، بیشترین زمان تسلط بر دولت را داشته‌اند. پس از انتخابات سال ۲۰۲۱ که در آن حزب سوسیال دمکراتیک به‌عنوان قدرتمندترین حزب شناخته شد، دولتی متشکل از حزب سوسیال دمکراتیک، احزاب سبز و حزب دمکراتیک آزاد برای نخستین‌بار در تاریخ کشور ایجاد شد و اولاف شولتز نیز به مقام صدراعظمی رسید^۷- گفتنی است که هرچه تعداد احزاب حاضر در تشکیل یک ائتلاف بیشتر باشد، ایجاد و تأسیس ائتلاف سخت‌تر خواهد بود- اساس همکاری میان اعضای یک ائتلاف دولتی معمولاً به شکل یک توافق‌نامه ائتلافی بوده که در آن شرکای دولتی، سیاست مشترک و پروژه‌های سیاسی مرکزی خود را برای دوره قانونگذاری مشخص می‌کنند.

1. Superministerien
2. Kabinetprinzip
3. First Past the Post
4. Christian Democratic Union (CDU). Christian Socialist Union (CSU)
5. Free Democratic Party (FDP)
6. Social Democratic Party

۷. این ائتلاف چندگانه به‌سبب رنگ‌های متناسب به احزاب موجود در این ائتلاف، به ائتلاف چراغ راهنمایی (Ampel coalition) معروف است.

۴. لایه حکمرانی در دولت فدرال

حکمرانی در جمهوری فدرال آلمان مبتنی بر سیاستمداران وابسته به یکدیگر بوده و این بدان معناست که بازیگران این قدرت را دارند که از طریق نوعی حق تضمین شده نهادی برای مشارکت در تصمیم‌گیری بر تصمیمات سیاسی و بر ساخت سیاسی آلمان تأثیر بگذارند.

در ساختار نهادی آلمان، دولت فدرال حاکم نقش بازیگر مرکزی و کلیدی را در قلب دموکراسی این کشور ایفا می‌کند [۲۰]. به‌ویژه از اواسط دهه ۲۰۰۰ و به‌واسطه شرایط بحرانی آن دوره، نقش دولت و به‌طور خاص صدراعظم به‌عنوان رئیس دولت، در مقایسه با سایر بازیگران سیاسی در آلمان، اهمیت و برجستگی بیشتری یافته است. در واقع، این دولت فدرال و به‌طور مشخص صدراعظم، به‌عنوان بالاترین سطح حکمرانی بوده که مسیر تصمیم‌گیری‌های مهم و سرنوشت‌سازی را هدایت کرده است. از جمله این تصمیمات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ۱ تعیین میزان و نحوه کمک‌های مالی آلمان و بانک‌های اروپایی در طول بحران مالی،
- ۲ اعطای وام‌ها و ضمانت‌های میلیاردی به کشورهای جنوب اروپا برای نجات یورو،
- ۳ اتخاذ تدابیر و اقدامات لازم برای مقابله با پاندمی کرونا.

این موارد نشان می‌دهد که قوه مجریه آلمان، به‌ویژه در زمان بحران‌های اجتماعی و سیاسی، نقشی بسیار پررنگ و کلیدی ایفا می‌کند. لذا می‌توان اذعان داشت که به‌رغم وجود سیستم فدرال و تقسیم قدرت در ساختار سیاسی آلمان، دولت مرکزی و به‌ویژه نهاد صدراعظمی، از توانایی و اختیارات قابل توجهی برای هدایت کشور در شرایط بحرانی برخوردار است. این ویژگی، ضمن حفظ اصول دموکراتیک، امکان واکنش سریع و مؤثر به چالش‌های ملی و بین‌المللی را فراهم می‌آورد.

بوندستاگ نیز به‌عنوان نهاد کنترل‌کننده دولت، می‌تواند تصمیمات اتخاذ شده توسط وزرا و سران کشورها را در اجلاس سران تأیید کرده و یا حداکثر دولت را مجبور به واگذاری امتیازات جزئی کند. بر این مبنا دادگاه‌ها- به‌ویژه دادگاه‌های فدرال قانون اساسی- از نفوذ فزاینده قوه مجریه در سیاست آلمان انتقاد کرده‌اند. با این حال باید خاطر نشان کرد که دولت‌ها در آلمان به‌هیچ‌وجه از بازیگران یکپارچه‌ای تشکیل نمی‌شوند. دولت را می‌توان گروهی از بازیگران سیاسی (در کابینه، ائتلاف‌ها و احزاب) در نظر گرفت که کارشان تابع اصول مختلفی است که در قانون اساسی این کشور در قالب اصل صدارت، اصل کابینه، اصل دپارتمانی و ... آمده است. این بازیگران به‌رغم وجود منافع شخصی و برنامه‌محور متفاوت و تا حدی رقابتی، باید در جناحی حاکم گردهم آمده و براساس گفت‌وگو دولت حاکم، سیاست‌ورزی و عمل کنند. این کار می‌تواند از طریق ابزارهای غیررسمی همچون توافق‌نامه ائتلافی و جلسات منظم ائتلاف‌ها صورت گیرد.

همچنین برای جلوگیری از ضایع شدن حقوق اعضای ضعیف‌تر ائتلاف، مجموعه‌ای از قوانین و مکانیسم‌های حل تعارض در طول تاریخ در جمهوری فدرال آلمان پدیدار شده‌اند. به این ترتیب شرکای ائتلاف از طریق توافق در طول مذاکرات به این امر پایبند هستند. در نتیجه، اصل اجماع در جناح حاکم، نیرویی راهنما در دولت‌های ائتلافی آلمان است.

۴-۱. دبیران پارلمانی دولت

این دبیران به‌عنوان رابطی میان وزارتخانه‌ها با بوندستاگ (پارلمان آلمان) عمل می‌کنند. آنها از یک طرف، بخشی از مدیران ارشد وزارتی در قوه مجریه هستند و از طرف دیگر اعضای بوندستاگ به شمار می‌روند. ماهیت دوگانه این پست‌ها نیز در وظایف آنها نهفته است. این افراد با انجام برخی مسئولیت‌ها در وزارتخانه به وزرا کمک کرده و همچنین نماینده وزرای خود در امور سیاسی و رسمی هستند. برای مثال دبیران پارلمانی دولت، اغلب نماینده وزرای مربوطه خود بوده و در زمان داشتن سؤال از وزیر در بوندستاگ، به سؤالات پاسخ می‌دهند.

این دبیران توسط صدراعظم و با موافقت وزیر مربوطه خود معرفی شده و رسماً توسط رئیس‌جمهور فدرال منصوب می‌شوند. پست دبیران پارلمانی دولت می‌تواند توسط صدراعظم برای ایجاد مناصب، در راستای راضی نگه‌داشتن اعضای ائتلافات مورد استفاده قرار



گیرد. نکته مهم در خصوص این منصب آن است که وزرای آینده اغلب تجربه این پست را دارند و این سمت به‌گونه‌ای محل جذب وزرای آینده کشور آلمان محسوب می‌شود.

۲-۴. ساختار وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی فدرال

دولت فدرالی در آلمان از یک‌سو شامل صدراعظم و وزیران و از سوی دیگر شامل بخش مدیریت اداری می‌شود که دولت بدون آن قادر به انجام وظیفه و اجرای دستورات خود نخواهد بود. این بخش که به اداره دولت فدرالی موسوم است شامل وزارتخانه‌ها و حوزه‌های زیر مجموعه آنها مانند نهادهای فدرال (برای مثال: اداره نظارت مالی که به وزارت دارایی فدرال گزارش می‌دهد) و مقامات فدرال (برای مثال: اداره فدرال مهاجرت و پناهندگان که به وزارت کشور گزارش می‌کند) می‌شود. به‌طور کلی اداره فدرال آلمان به مقامات عالی فدرال، مقامات فدرالی ارشد، مقامات مالی فدرال و مقامات فدرال تابعه تقسیم می‌شوند. در این تقسیم‌بندی کلی، وزارتخانه‌های فدرال عالی‌ترین جایگاه فدرالی را دارند. ساختار و ترتیبات وزارتخانه‌ها به‌صورت سلسله‌مراتبی بوده و قانونی که در کابینه مورد رأی‌گیری قرار می‌گیرد، اغلب توسط واحدهای یک وزارتخانه^۱ به‌عنوان «لایحه پیش‌نویس»^۲ تهیه می‌شود.

جدا از وزرا، ارتباط میان دولت فدرال و وزارتخانه‌ها از طریق دبیران دولتی^۳ انجام می‌شود. این افراد در کنار وزرا، بالاترین مقام در هر وزارتخانه هستند. در واقع در کنار دبیران پارلمانی دولت، وزارتخانه‌های فدرال شامل دبیران دولتی نیز می‌شوند. شغل دبیران پارلمانی دولت، وابسته به وزیر مربوطه بوده و با ترک سمت وزیر، آنان نیز باید منصب خود را ترک کنند، اما دبیران دولتی، در حقیقت به‌طور مادام‌العمر کارمند دولت به حساب آمده و بنابراین با انتخاب دولت‌های جدید از دل انتخابات، ملزم به ترک مسئولیت خود نیستند. این بخش مسئول انجام وظایف مدیریت مرکزی و اجرایی در وزارتخانه‌ها بوده و مجاز به ارائه دستورالعمل سیاستی به کارمندان وزارتخانه است. با این حال بر خلاف دبیران پارلمانی دولت، این بخش تأثیر کمتری بر حوزه سیاسی و عمومی دارد.

۳-۴. کارکنان دولت

کارمندان دولتی در آلمان ملزم به کار غیرجانحی بوده و باید مطیع دستورات کارفرمای خود باشند و از شرکت در اعتصابات^۴ نیز منع شده‌اند [۲۱]. با این حال مدتی است که روند سیاسی شدن حزبی در میان کارکنان وزارتخانه‌ها افزایش یافته است. برای مثال، در دهه‌های اخیر، نسبت کارکنان اداری در وزارتخانه‌ها که اعضای یک حزب اداره‌کننده نیز هستند، رو به فزونی گذاشته است. حتی اگر تنها تعداد اندکی از افراد واقعاً از نظر سیاسی فعال باشند، نوعی ارتباط میان قرار گرفتن در سلسله‌مراتب بالاتر اداری با تعلقات سیاسی و حزبی افراد در این سیستم قابل مشاهده است. بر این اساس نزدیکی افراد به گروه‌های سیاسی و احزاب (به‌ویژه حزب حاکم)، شانس شغلی فرد به‌عنوان کارکنان وزارتخانه‌ها را افزایش خواهد داد. لذا کارمندان سیاسی دولتی به‌طور مرتب توسط وزرا و براساس معیارهای سیاسی تعیین می‌شوند و در صورت عدم رعایت راهبردهای سیاسی وزرا و عدم پایبندی به گفتمان سیاسی حزب حاکم، هر زمان که وزیر بخواهد از منصب خود برکنار می‌شوند [۲۲].

۴-۴. پارلمان (بوندستاگ)

پارلمان در مرکز طرح قانون اساسی از ساخت سیاسی آلمان قرار دارد و تنها نهاد سیاسی در سطح فدرالی است که با رأی مستقیم مردم تشکیل می‌شود. این رأی‌گیری در جریان حقوق دمکراتیک مردم به رسمیت شناخته شده و از طریق احزاب سیاسی سازماندهی می‌شود. احزاب به‌عنوان نمایندگان مردم، متولی تصدی کرسی‌های نمایندگی و تفویض اختیارات اجرایی به کسانی خواهند بود که بتوانند اهداف سیاسی اکثریت پارلمانی را به بهترین نحو انجام داده و کشور را اداره کنند.

1. Referate
2. Referententwurf
3. Staatssekretäre

۴. به‌عنوان شیوه‌ای مورد پذیرش از اعتراض به وضعیت شغلی در میان اصناف در کشور آلمان.

از سوی دیگر این معادله نیز اپوزسیون (اقلیت پارلمانی) تشکیل می‌دهد که برای پیشبرد اهداف ساخت سیاسی کشور اهمیت زیادی دارد. زیرا فعالیت اپوزسیون، پویایی محیط سیاسی را افزایش داده، در نظر گرفتن سیاست‌ها و راهبردهای جایگزین را تضمین کرده و نظارت عمومی و پاسخ‌گویی دولت را ارتقا می‌بخشد.

۱-۴-۴. وظایف پارلمان و قانونگذاری

وظایف اصلی پارلمان در آلمان که در قانون اساسی این کشور نیز به آن اشاره شده است را می‌توان به سه بخش انتخاب، تقنین^۱ و نظارت تقسیم کرد. پارلمان‌ها البته وظایف دیگری نیز دارند که در مرتبه بعدی اهمیت قرار می‌گیرند. مانند بیان منافع مردم، فراهم‌سازی امکان پاسخ‌گویی دموکراتیک از طریق ایجاد دید عمومی بهتر از فرایندهای سیاسی و تعیین و تبیین گزینه‌های جایگزین در خصوص تصمیمات اتخاذ شده.

همه این وظایف باید در راستای تسهیل تحقق مشروعیت دموکراتیک^۲ عمل کنند. باین‌حال همواره انتقاداتی از عملکرد پارلمان آلمان (بوندستاگ) به این نهاد وارد شده است. برای مثال این انتقاد که بوندستاگ اغلب به راحتی به حاشیه رانده شده و به آسانی به نهادی مخرب تقلیل می‌یابد به پارلمان آلمان نسبت داده شده است. به‌ویژه در وضعیت همه‌گیری کرونا یکی از نقدهای متوجه بوندستاگ این بود که در تبعیت از سیاست‌های دولت بیش از حد عجله کرده و جایگاه خود را در رابطه با قوه مجریه به نهادی ثانویه تنزل بخشیده است [۲۳].

۲-۴-۴. نمایندگی

نظام انتخاباتی آلمان، معروف به «نظام رأی‌گیری تناسبی- تک‌کرسی»^۳ ویژگی‌های منحصر به فردی دارد. در این نظام، هر رأی‌دهنده دو رأی به صندوق می‌اندازد.

رأی اول، که «رأی مستقیم» یا «رأی نخست» نامیده می‌شود، به انتخاب نماینده حوزه انتخابیه اختصاص دارد. در این بخش، نامزدی که بیشترین آرا را در هر یک از ۲۹۹ حوزه انتخابیه کسب کند، به‌عنوان نماینده آن حوزه برگزیده می‌شود.

رأی دوم، که به «رأی لیستی» معروف است و به لیست احزاب در سطح ایالتی تعلق می‌گیرد، به‌رغم نام ثانویه‌اش، نقش تعیین‌کننده‌ای در شکل‌دهی به ترکیب نهایی بوندستاگ (مجلس فدرال آلمان) ایفا می‌کند. این رأی، تضمین‌کننده انعکاس دقیق ترجیحات سیاسی شهروندان در پارلمان است. برای مثال، حزبی که ۲۰ درصد آرای ملی را به دست آورد، صاحب حدود ۲۰ درصد کرسی‌های پارلمانی خواهد شد، البته با در نظر گرفتن برخی تعدیل‌ها و پیچیدگی‌های خاص این سیستم.

یکی از ویژگی‌های قابل‌توجه این نظام، رواج معرفی نامزد در سطح حوزه‌های انتخابیه توسط احزاب، علاوه بر حضور این افراد در لیست‌های حزبی است. این قاعده حتی برای احزابی با شانس پیروزی اندک در حوزه‌های انتخابیه نیز صادق است، زیرا به‌عنوان جدیت حزب و پایگاه محلی خوب آن تلقی می‌شود. برای مثال در انتخابات دوره بیستم بوندستاگ، از مجموع ۷۳۶ نماینده، ۷۲۱ نفر در سطح منطقه‌ای نیز نامزد شده بودند.

گفتنی است که حتی مقامات ارشد سیاسی مانند صدراعظم، رهبران فراکسیون‌های پارلمانی و وزرا نیز اغلب ترجیح می‌دهند علاوه بر قرار گرفتن در صدر لیست حزبی، در سطح حوزه‌های انتخابیه نیز نامزد شوند. این رویکرد، نشان‌دهنده اهمیت حفظ ارتباط مستقیم با رأی‌دهندگان و تقویت مشروعیت دموکراتیک در نظام سیاسی آلمان است.

لذا این سیستم پیچیده، که ترکیبی از عناصر نظام اکثریتی و تناسبی است، به‌منظور ایجاد توازن بین نمایندگی مستقیم حوزه‌های انتخابیه و بازتاب دقیق ترجیحات سیاسی ملی طراحی شده است.

نمایندگان مجلس فدرال آلمان در طول دوره‌های بازگشت به حوزه انتخابیه فرصت ارزشمندی برای برقراری ارتباط مستقیم با موکلان خود پیدا می‌کنند. این دوره‌ها که به «هفته‌های حوزه انتخابیه»^۴ نیز معروف هستند، امکان تعامل نزدیک با شهروندان، مقامات محلی، بنگاه‌های اقتصادی و سازمان‌های جامعه مدنی را فراهم می‌آورند.

1. Der Gesetzgeber (The Legislator)
2. Democratic Legitimacy
3. Personalisiertes Verhältniswahlrecht
4. Wahlkreiswochen



این شبکه ارتباطی که نمایندگان در حوزه انتخابیه خود ایجاد می‌کنند، ارتباط تنگاتنگی با ساختارهای حزبی محلی^۱ دارد. با این حال، به‌رغم نقش مهم احزاب در فعالیت‌های حوزه انتخابیه، آنها کنترل انحصاری بر این روابط ندارند. این رویکرد متوازن، ضمن حفظ پیوندهای حزبی، استقلال نسبی نمایندگان را در ارتباط با موکلان‌شان تضمین می‌کند.

دوره‌های بازگشت به خانه یا کار در حوزه انتخابیه^۲ فرصتی بی‌نظیر برای نمایندگان پارلمان فراهم می‌آورد تا درک عمیق‌تری از نیازها و دغدغه‌های موکلان خود به دست آورند. این تعاملات مستقیم نه تنها به تقویت پیوند بین نمایندگان و رأی‌دهندگان کمک می‌کند، بلکه به‌عنوان منبعی ارزشمند برای شکل‌دهی به خط‌مشی‌گذاری‌های ملی براساس واقعیت‌های محلی عمل می‌کند.

۳-۴-۴. انتخاب صدراعظم در مجلس فدرال آلمان

انتخاب صدراعظم در پارلمان آلمان از طریق مذاکرات رسمی و رسیدن به نوعی معاهده ائتلافی^۳ صورت می‌گیرد. دستیابی به این معاهده تحت تأثیر احزاب بوده و ممکن است به طول بینجامد. برای مثال معاهده ائتلافی در سال ۲۰۱۷ در آلمان، ۱۷۱ روز به طول انجامید و دولت جدید ۱۷۱ روز پس از انتخاب پارلمان سوگند یاد کرد. در سال ۲۰۲۱ نیز مذاکرات طی ۷۳ روز انجام گرفته و در نهایت اولاف شولتس از حزب SPD به مقام صدارت دست یافت.

لذا با بررسی تاریخی توافقات حاصل شده طی سال‌های مختلف می‌توان دریافت، پارلمان‌تاریسم در سطح فدرالی در آلمان، یک سیستم سیاسی چند سطحی است که شامل احزاب مختلف، نمایندگان پارلمان (اعضای پارلمان‌های محلی و پارلمان اروپا)، مقامات اجرایی در سطوح ایالتی و فدرال و گروه‌های سیاسی خاص می‌شود [۲۴].

۵. نظارت مجلس بر دولت فدرال

نظارت پارلمانی در آلمان از طریق ابزارهای متنوعی اعمال می‌شود. یکی از این ابزارهای مهم، «استیضاح‌های کوچک»^۴ است. این پرسش‌های رسمی باید توسط یک فراکسیون پارلمانی^۵ یا حداقل ۵ درصد از نمایندگان بوندستاگ مطرح شود و کل فرایند به‌صورت مکتوب انجام می‌گیرد.

پاسخ‌گویی به بوندستاگ از وظایف اصلی وزارتخانه‌هاست. استیضاح‌های کوچک عمدتاً توسط احزاب اپوزیسیون برای کسب اطلاعات از قوه مجریه استفاده می‌شود، در حالی که احزاب اکثریت^۶ معمولاً از طریق ارتباطات مستقیم و غیررسمی به این اطلاعات دسترسی دارند.

کمیته‌های تحقیق^۷ که در قانون اساسی نیز به آنها اشاره شده، از دیگر ابزارهای قدرتمند نظارت پارلمانی هستند. این کمیته‌ها قدرت احضار شهود و دریافت اسناد از ادارات فدرال را دارند. بوندستاگ معمولاً در هر دوره انتخاباتی بین یک تا پنج کمیته تحقیق تشکیل می‌دهد.

اگرچه ابزارهای نظارتی عمدتاً توسط احزاب اپوزیسیون استفاده می‌شود، اما نظارت مجلس تنها محدود به این احزاب نیست. احزاب اکثریت نیز نفوذ قابل‌توجهی در کنترل اقدامات دولتی دارند، هرچند این امر اغلب در پشت صحنه و در محیطی کمتر رسمی صورت می‌گیرد. این وضعیت را می‌توان به کوه یخی تشبیه کرد که تنها بخشی از آن قابل مشاهده است و بخش عمده‌ای از تعاملات در قالب ارتباطات غیررسمی (مکاتبات، جلسات گروهی، شبکه‌های شخصی، ارتباط مستقیم با آژانس‌ها و مقامات، گفتگوهای راپورتورها و غیره) انجام می‌شود. گفتنی است که نمایندگان احزاب اپوزیسیون نیز علاوه بر کانال‌های رسمی، از طریق تعاملات غیررسمی به نوعی نظارت غیررسمی می‌پردازند.

1. Lokale Parteistrukturen
2. Wahlkreisarbeit
3. Koalitionsvertrag
4. Kleine Anfragen
5. Bundestagsfraktion
6. Regierungsparteien
7. Untersuchungsausschüsse

این سیستم پیچیده نظارتی، که ترکیبی از مکانیسم‌های رسمی و غیررسمی است، نقش مهمی در تضمین پاسخ‌گویی دولت و حفظ توازن قدرت در نظام سیاسی آلمان ایفا می‌کند. با این حال، بررسی و تحلیل دقیق این تعاملات، به‌ویژه در بخش غیررسمی، برای پژوهشگران علوم سیاسی به دلیل ماهیت پنهان و پیچیده آنها، چالش‌برانگیز است.

۱-۵. سیستم قضایی و دادگاه‌ها

آلمان، به‌عنوان کشوری شناخته می‌شود که احترام عمیقی برای قانون و نظم حقوقی قائل است. این ویژگی فرهنگی و سیاسی در مفهوم «دولت قانون‌مدار»^۱ تجلی می‌یابد. جمهوری فدرال آلمان به‌عنوان یک دولت قانون‌مدار شناخته می‌شود که در آن حاکمیت قانون اصل بنیادین نظام سیاسی و اجتماعی است. در این چارچوب، سیستم قضایی آلمان از سه ویژگی کلیدی شایستگی، عینیت و استقلال برخوردار است. قضات و دادگاه‌ها باید از دانش حقوقی عمیق و تخصص لازم برخوردار باشند، تصمیمات قضایی باید براساس واقعیات و قوانین، به دور از تعصبات شخصی یا فشارهای سیاسی اتخاذ شوند و قوه قضائیه از سایر شاخه‌های حکومت مستقل است، که این امر تضمین‌کننده بی‌طرفی در اجرای عدالت است.

ساختار سیستم قضایی آلمان به دو بخش اصلی تقسیم می‌شود: دادگاه‌های قانون اساسی و دادگاه‌های دادگستری فدرال. دادگاه قانون اساسی فدرال^۲ در رأس سیستم دادگاه‌های قانون اساسی قرار دارد و وظیفه اصلی آن تفسیر قانون اساسی و حصول اطمینان از انطباق قوانین و اقدامات دولتی با آن است. این دادگاه همچنین صلاحیت بررسی شکایات قانون اساسی از سوی شهروندان را دارد و نقش کلیدی در حفظ تعادل قدرت بین نهادهای مختلف حکومتی ایفا می‌کند.

دادگاه‌های دادگستری فدرال نیز شامل پنج شاخه تخصصی هستند: دادگاه‌های عمومی، اداری، مالیاتی، کار و اجتماعی. هر شاخه دارای دادگاه فدرال عالی خود است، مانند دادگاه فدرال دادگستری برای امور مدنی و کیفری. وظیفه این دادگاه‌ها اعمال قانون در موارد خاص و ایجاد رویه قضایی است.

این ساختار دوگانه نقش حیاتی در معماری سیاسی آلمان ایفا می‌کند. سیستم قضایی آلمان تضمین‌کننده حاکمیت قانون و حافظ حقوق اساسی شهروندان است. همچنین، با ایجاد توازن بین شاخه‌های مختلف حکومت، تفسیر و توسعه قوانین برای انطباق با تغییرات اجتماعی و فناوری و حل اختلافات بین سطوح مختلف حکومت در سیستم فدرال، نقش مهمی در ثبات سیاسی کشور دارد. در عین حال، سیستم قضایی آلمان با چالش‌های مدرن نیز روبه‌رو است. تطبیق با قوانین اتحادیه اروپا و تعامل با دادگاه دادگستری اروپا، مواجهه با مسائل پیچیده حقوقی ناشی از پیشرفت‌های فناوری و تحولات اجتماعی و حفظ کارآمدی و سرعت رسیدگی در عین افزایش پیچیدگی پرونده‌ها از جمله این چالش‌ها هستند.

در مجموع، سیستم قضایی آلمان با تکیه بر اصول دولت قانونمدار، نقشی محوری در حفظ ثبات سیاسی، عدالت اجتماعی و حقوق شهروندی در این کشور ایفا می‌کند. این سیستم با ترکیب صلاحیت، عینیت و استقلال و همچنین ساختار دوگانه دادگاه‌های قانون اساسی و دادگستری فدرال، تضمین‌کننده حاکمیت قانون و حافظ دموکراسی در آلمان است.

1. Rechtsstaat
2. Bundesverfassungsgericht



۶. احزاب سیاسی؛ پیشتان امر سیاست‌ورزی در آلمان

احزاب سیاسی، نقش محوری در ساختار سیاسی آلمان ایفا می‌کنند و به‌عنوان پیشتان امر سیاست‌ورزی شناخته می‌شوند. مطالعه نظام حزبی در آلمان با پیچیدگی‌ها و قواعد متعددی روبه‌رو است که شناخت کامل از آن را دشوار می‌سازد. یکی از قوانین مهم مرتبط با احزاب، قانون تأمین مالی آنهاست که تحت عنوان «قانون احزاب سیاسی» آمده است. این قانون نحوه تأمین مالی احزاب و میزان بودجه عمومی دریافتی مجاز توسط آنها را بر حسب میزان ریشه‌یابی احزاب در جامعه (تعداد آرای حزب در آخرین انتخابات بوندستاگ و لندتاگ) تنظیم می‌کند. میزان منابع مالی اختصاص‌یافته به احزاب از بودجه عمومی، در ۱۵ فوریه هر سال توسط رئیس پارلمان آلمان (بوندستاگ) تعیین می‌شود.

پس از انتخابات فدرال سال ۲۰۲۱، هفت حزب به بوندستاگ راه یافتند. از این میان، اتحاد دمکرات مسیحی (CDU)، اتحاد سوسیال مسیح و (CSU)، حزب سوسیال دمکرات (SPD)، حزب دمکراتیک آزاد (FDP) و حزب سبز، که به «احزاب بُن» معروف هستند، همگی در آلمان غربی و از نهادها و هنجارهای حاصل از آن پدید آمدند. پس از فروپاشی دیوار برلین و اتحاد آلمان غربی و شرقی، دو عضو جدید به این پنج حزب قدیمی اضافه شدند: حزب چپ و حزب آلترناتیو برای آلمان. همچنین با ادغام دو حزب اتحاد دمکرات مسیحی و اتحاد سوسیال مسیحی در قالب یک حزب واحد، درنهایت ۶ حزب اصلی در کشور آلمان شکل گرفت.

احزاب سیاسی قدیمی (احزاب پنج‌گانه) بیشتر شامل مرکزیت سیاسی و جریان اصلی می‌شوند، درحالی‌که دو حزب جدید را می‌توان بیشتر نوعی جناح ایدئولوژیک منتقد و بدبین نسبت به اتحادیه اروپا دانست. این احزاب جدید، بعضاً به‌عنوان جریان‌های پوپولیست معرفی می‌شوند و اغلب برای تصدی دولت در سطح فدرال نامناسب تلقی می‌شوند. درعین‌حال، احزاب پنج‌گانه سابق نیز از سال ۱۹۹۰ با انواع چالش‌ها از قبیل بدنه رأی‌دهندگان ناپایدار، ضعف انتخاباتی و سازمانی در شرق آلمان، سیستم حزبی پراکنده و پوپولیسم مواجه شده‌اند.

در دهه ۱۹۶۰، احزاب اتحادیه دمکرات مسیحی و سوسیال مسیحی به مدل احزاب مردمی (همه‌گیر) که اتوکرشپایمر معتقد بود پس از جنگ در اروپای غربی در حال ظهور است، شبیه بودند. بر خلاف احزاب توده‌ای مبتنی بر طبقات یا مذهب، احزاب مردمی در چشم‌انداز عملکردی خود کمتر ایدئولوژیک بوده، دارای رهبری قوی‌تر، نفوذ کمتر در اعضا و شمول طیف وسیعی از رأی‌دهندگان بین طبقاتی و فرقه‌های مختلف بودند. این احزاب نسبت به احزاب دیگر روابط نزدیک‌تری با گروه‌های اجتماعی مختلف داشتند. احزاب مردمی در دهه‌های ۱۹۶۰ تا ۸۰ میلادی بیش از ۸۰ درصد آرا را به خود اختصاص دادند، اما در انتخابات پارلمانی سال ۲۰۲۱، این احزاب با کسب ۴۹٫۸ درصد، کمترین سهم رأی را در تاریخ انتخابات کسب کردند. این مسئله همراه با کاهش عضویت در این احزاب، نمایانگر کاهش قدرت آنان در حوزه عمومی بود. اندیشمندان دلایلی از جمله روندهای بلندمدتی که به تضعیف این احزاب منجر شدند را ذکر کرده و مواردی همچون فرسایش خرده‌فرهنگ‌های مذهبی و طبقه کارگری که تحت سیطره این احزاب قرار داشتند، افزایش فردگرایی در نتیجه تحولات اجتماعی-اقتصادی، کاهش عضویت در انجمن‌های مرتبط با احزاب مردمی و افزایش نوسانات رأی‌دهندگان را عامل تضعیف این احزاب در طول زمان عنوان می‌کنند.

۶-۱. حزب دمکرات مسیحی/حزب سوسیال مسیحی (CDU/CSU)

چهره شاخص و معاصر این احزاب را می‌توان آنگلا مرکل، صدراعظم سابق آلمان دانست، عموماً بر اعضای کلیسا به‌ویژه کاتولیک‌ها، افراد مسن‌تر، روستاییان و بر منافع تجاری و کشاورزی متمرکز بوده است. با این حال، به‌سبب گذار کشور به دیدگاه‌های سکولارتر و از نظر اجتماعی کمتر محافظه‌کارانه، این اتحاد دیگر چندان بر افرادی که به کلیسا رفت و آمد دارند، متکی نیست. علاوه بر این، ارزش‌های ضدکمونیستی که زمانی ستون اصلی ایدئولوژی حزب دمکراتیک مسیحی را تشکیل می‌داد، با پایان جنگ سرد کمتر از گذشته اهمیت و اعتبار دارد.

حزب، تحت رهبری آنگلا مرکل به خدمت اجباری سربازی خاتمه داده و ارتش آلمان را به نهادی خانواده‌محور (دوست‌دار خانواده) تبدیل کرد، سهمیه مشخصی برای زنان در هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی تعیین و حداقل دستمزد ملی را مشخص و فرهنگ

مهاجرپذیری را در سال ۲۰۱۵ اجرا کرد که البته با انتقادات فراوانی مواجه شد. بر این اساس حزب، سیاست‌های خود را با تفکرات رأی‌دهندگان خود که منافع و هویت‌شان با نسل‌های گذشته متفاوت شده بود، تنظیم کرده و با بازنگری در سیاست‌های خود سعی کرد تا همچنان در میان طبقات اجتماعی، فرق مذهبی، مناطق و نسل‌های مختلف جذابیت داشته باشد.

۲-۶. حزب سوسیال دمکرات (SPD)

در اواخر دهه ۱۹۹۰ یک دوره مدرنیزاسیون را آغاز کرد که در آن تمرکز حزب بیشتر به نگرانی‌ها و دغدغه‌های طبقه متوسط جلب شده و از دغدغه‌های طبقه کارگر صنعتی که در آن زمان کوچکتر و منسجم‌تر شده بود، فاصله گرفت [۲۵]. بر این اساس، حزب سوسیال دمکرات که طی دهه‌های ۸۰ و ۹۰ میلادی اغلب در رده احزاب اپوزیسیون جای داشت، توانست بیشتر خود را به مرکز ساخت سیاسی کشور نزدیک کند.

حزب در طول دهه‌های مختلف با فراز و نشیب‌های زیادی روبه‌رو گشت، اما هنگامی که مارتین شولتز (رئیس پارلمان اروپا در آن زمان) در اوایل سال ۲۰۱۷ ریاست حزب را برعهده گرفت و کاندیدای صدراعظمی شد، متعهد گشت تا عدالت اجتماعی را سرلوحه کارزار انتخاباتی خود قرار دهد. به این ترتیب او توانست در نظرسنجی‌های ملی آمار چشم‌گیری را کسب کرده و حتی از حزب CDU/CSU پیشی بگیرد. با این حال به سبب آنکه حزب نتوانست برنامه مشخصی از چگونگی دستیابی به مفهوم عدالت اجتماعی را ارائه کند، بسیج رأی‌دهندگان نیز با موفقیت صورت نگرفت [۲۶] و موج شکل گرفته از محبوبیت حزب SPD به سرعت محو شد. با این حال این حزب در سال ۲۰۱۹، یکی از مهم‌ترین سیاست‌های رفاهی کشور را با درآمد پایه جایگزین کرده و چرخشی به رویکردهای چپ داشت. اولاف شولتز نیز به عنوان وزیر دارایی فدرال و مشاور صدراعظم به عنوان پرچمدار حزب در انتخابات سال ۲۰۲۱ شرکت کرده و توانست با ۲۵.۷ درصد از آرا به مقام صدارت دست یابد.

۳-۶. حزب دمکراتیک آزاد (FDP)

در سال ۱۹۴۸ پایه‌گذاری شد، از حقوق و آزادی‌های فردی در هر دو حوزه اقتصادی و اجتماعی دفاع می‌کرد. این حزب توانست جناح‌های ملی - لیبرال و سوسیال - لیبرال را متحد کرده و بر شکاف دیرینه نظام حزبی در امپراتوری آلمان و جمهوری وایمار غلبه کند. با این حال تاریخ حزب دمکراتیک آزاد نیز با فراز و فرودهای مختلفی روبه‌رو بوده است. برای مثال در سال ۲۰۱۳ این حزب نتوانست ۵ درصد آرا را کسب کرده و برای نخستین بار در تاریخ طولانی خود از بوندستاگ اخراج شد. ضعف حضور این حزب در ایالات نیز مسائل را برای آن پیچیده‌تر می‌کرد.

اما در همین سال کریستن لیندner، یکی از دبیران سابق حزب، رهبری حزب را برعهده گرفته و دست به بازسازی برند خود در دیدگاه عموم زد. بر این اساس لیندner جوان به عنوان چهره حزبی آینده‌نگر که از اشتباهات حزب درس گرفته بود، توانست با انتقاد از سیاست‌های مرکل و تأکید بر سیاست‌های اصلاحی در حوزه آموزش، دیجیتالی کردن، قانون مهاجرت، معافیت‌های مالیاتی و مقررات‌زدایی، جایگاه حزب در عرصه سیاسی را ارتقا بخشد. لیندner با این کار حزب را به «طبقه وسطی که کاسه صبرش لبریز شده بود»^۱ متوسل ساخت. طبقه‌ای که از ایجاد اصلاحات در ائتلافات بزرگ ناامید شده بود.

۴-۶. اتحاد نودی‌ها/حزب سبز^۲

به عنوان جوان‌ترین عضو از پنج حزب قدیمی آلمان، در سال ۱۹۸۰ و در مخالفت با احزاب قدیمی تشکیل شد. بنیانگذاران این حزب آن را «حزبی ضد حزب»^۳ می‌دانستند [۲۷]. این حزب دارای ایدئولوژی چپ مرکزی بود و از خودآگاهی فردی، حقوق اقلیت‌ها،

1. Ungeduldig Mitte
2. Alliance '90/The Greens
3. Anti-Party Party



دموکراسی مردمی، محیط زیست، خلع سلاح و سیاست‌هایی از این دست حمایت می‌کرد. سبزه‌ها برای جلوگیری از الیگارشی‌های داخلی از یک سازمان حزبی مشارکتی و فعالیت افراد آماتور حمایت می‌کردند [۲۸]. این حزب سبک سیاسی غیر متعارفی داشتند و از روابط نزدیک با جنبش‌های اجتماعی که به شکل‌گیری حزب کمک کرده بودند، برخوردار بود. با این حال مشارکت و فعالیت آماتورها در پی شکست آنان در انتخابات فدرالی دهه ۱۹۹۰ تغییر رویه داده و با حزب SPD ائتلاف تشکیل داد. حزب حتی بعدها و در سال ۱۹۹۹ از دخالت نظامی آلمان در جنگ کوزوو حمایت کرده و نوعی گسست با ایدئولوژی‌های سابق خود را نمایان ساخت. پس از انتخابات سال ۲۰۱۷، سبزه‌ها وارد مذاکرات ائتلافی با احزاب راست میانه شدند. آنها خود را به‌عنوان یک شریک عملگرا در سطح منطقه نشان داده بودند و با اتحادیه دمکرات مسیحی در ایالت هسه و بادن - وورتمبرگ و با احزاب اتحادیه دمکرات مسیحی و حزب دمکراتیک آزاد در زارلند و اشلزویگ - هولشتاین حکمرانی کردند. هرچند اختلافاتی نیز میان این احزاب در خصوص سیاست‌های مرتبط با پناهندگان، کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای، منطقه یورو و مالیات هم‌بستگی برای شرق آلمان، وجود داشت [۲۹].

۵-۶. احزاب جدید در ساخت سیاسی آلمان

احزاب سیاسی جدید معمولاً در ساخت سیاسی آلمان به‌عنوان احزاب فرعی باقی مانده اند. به غیر از حزب چپ^۱، هیچ یک از احزاب تازه وارد پس از سال ۱۹۹۰ نتوانسته‌اند به مقام حکمرانی در سطوح ایالتی و فدرالی دست یابند. با وجود این، این احزاب توانسته‌اند بر احزاب مستقر و سیستم حزبی حاکم تأثیرگذار باشند.

۶-۶. نگاهداشت قدرت در میان احزاب

در نظام سیاسی آلمان، سنت و تجربه بلندمدتی در زمینه سهمیه‌بندی احزاب و تدوین قوانین برای ترکیب لیست‌های انتخاباتی احزاب ایالتی در انتخابات فدرال وجود دارد. این سنت که ریشه در تاریخ سیاسی آلمان پس از جنگ جهانی دوم دارد، نقش مهمی در شکل‌دهی به ساختار قدرت درون احزاب و نحوه نمایندگی گروه‌های مختلف در سطوح مختلف سیاسی ایفا می‌کند. در اوایل دهه ۱۹۵۰ میلادی، احزاب سیاسی آلمان شروع به اتخاذ سیستم‌های پیچیده‌ای از سهمیه‌ها و قواعد تناسبی کردند. هدف از این اقدام، برآورده ساختن منافع و گرایش‌های متنوع درون حزبی و هم‌زمان، ارائه جذاب‌ترین و متوازن‌ترین لیست ممکن به رأی‌دهندگان بود. این رویکرد نشان‌دهنده درک احزاب از اهمیت نمایندگی متوازن و جلب حمایت طیف گسترده‌ای از رأی‌دهندگان است.

به این ترتیب، احزاب آلمانی مجموعه گسترده‌ای از قوانین درون حزبی را به‌کار گرفتند که مبتنی بر عوامل مختلفی بود:

۱. **مناطق و حوزه‌های انتخاباتی:** این امر اطمینان می‌داد که تمام مناطق جغرافیایی به‌طور عادلانه در لیست‌های حزبی نمایندگی می‌شوند.

۲. **جناح‌های درون حزبی:** برای حفظ تعادل بین گرایش‌های مختلف ایدئولوژیک درون حزب.

۳. **گروه‌های ذی‌نفع:** برای اطمینان از نمایندگی منافع گروه‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی.

۴. **گروه‌های اجتماعی مختلف:** برای تضمین تنوع در نمایندگی از لحاظ سن، جنسیت، پیشینه قومی و غیره.

این سیستم پیچیده، نشان‌دهنده تلاش احزاب برای ایجاد توازن بین نمایندگی دمکراتیک و حفظ انسجام درونی بود. در این راستا، دو مکانیسم اصلی برای نمایندگی و نگاهداشت قدرت در احزاب آلمانی شکل گرفته است که گاه در تضاد با یکدیگر عمل می‌کنند:

۱. سهمیه‌های رسمی و غیررسمی

■ **سهمیه‌های رسمی:** این سهمیه‌ها، قوانین مدون و مصوب در اساسنامه احزاب هستند که سطح مشخصی از نمایندگی را برای گروه‌های خاص تضمین می‌کنند. برای مثال، سهمیه‌های جنسیتی که حداقل درصد مشخصی از نامزدها را برای زنان در نظر می‌گیرند.

■ **سهمیه‌های غیررسمی:** این سهمیه‌ها، توافقات نانوشته یا عرف‌های درون حزبی هستند که اغلب به نفع گروه‌های قدرتمندتر عمل می‌کنند. برای مثال، تخصیص تعداد مشخصی از کرسی‌های هیئت اجرایی حزب به نمایندگان یک منطقه خاص.

۲. قوانین ترجیحی

این قوانین معمولاً به نفع گروه‌های مستقر و با سابقه در حزب عمل می‌کنند. مثال بارز آن، قانون اولویت متصدیان^۱ است که به افراد دارای سمت‌های فعلی در مقابل نامزدهای جدید اولویت می‌دهد. این قانون می‌تواند منجر به حفظ وضع موجود و دشواری ورود چهره‌های جدید به سطوح بالای حزبی شود.

نکته قابل توجه این است که یکی از دلایل اصلی پذیرش سهمیه‌های رسمی در احزاب آلمانی، تلاش برای غلبه بر سنت غیررسمی و قدرتمند متصدیان بوده است. این سنت که به شدت در احزاب سیاسی آلمان ریشه دوانده بود، می‌توانست مانع از تجدید و تنوع در رهبری حزبی شود. مطالعات رایسر [۳۰] نشان می‌دهد که چگونه احزاب با استفاده از سهمیه‌های رسمی سعی در ایجاد تعادل و فرصت برابر برای همه اعضا داشته‌اند. علاوه بر این مکانیسم‌های اصلی، احزاب از روش‌های دیگری نیز برای حفظ و تقویت قدرت خود استفاده می‌کنند. در این راستا شفتر [۳۱] به دو روش مهم اشاره می‌کند:

۱. **توزیع مزایا:** احزاب با ارائه مزایای مختلف (مانند موقعیت‌های شغلی، قراردادهای دولتی، یا دسترسی به تصمیم‌گیرندگان) به حامیان خود، سعی در حفظ و گسترش پایگاه رأی خود دارند.

۲. **توسل به منافع جمعی:** احزاب با تأکید بر سیاست‌هایی که منافع گروه‌های بزرگ جامعه را تأمین می‌کند (مانند سیاست‌های رفاهی یا حمایت از صنایع خاص)، سعی در جلب حمایت گسترده‌تر دارند.

این مکانیسم‌های پیچیده نشان‌دهنده تعادل ظریف بین دموکراسی درون‌حزبی، ثبات سازمانی و پاسخ‌گویی به نیازهای متغیر جامعه است. درک این سیستم برای فهم عمیق‌تر پویایی‌های سیاسی در آلمان ضروری است و می‌تواند درس‌های ارزشمندی برای سایر نظام‌های حزبی در سراسر جهان داشته باشد.

۷. نهادها و بازیگران غیر رسمی

۷-۱. لابی‌گری

در نظام حقوقی آلمان، قوانین و مقررات ناظر بر لابی‌گری بسیار محدود بوده و چارچوب مشخص و مدونی برای تعریف این مفهوم در اسناد قانونی این کشور وجود ندارد. معدود مقرراتی که در این حوزه به تصویب رسیده‌اند، عمدتاً توسط پارلمان تدوین شده و به‌عنوان ابزاری برای خودتنظیمی داوطلبانه انجمن‌های لابی‌گر مورد استفاده قرار می‌گیرند. این مقررات بیشتر ناظر بر اصول کلی و راهنماهای رفتاری هستند و الزام‌آوری حقوقی آنها در مقایسه با نظام‌های حقوقی برخی دیگر از کشورهای اروپایی، بسیار محدودتر است.

بر این اساس در عرصه سیاسی و حقوقی، لابی‌گری معمولاً به‌عنوان فرایندی سازمان‌یافته برای بازنمایی منافع یک انجمن، سازمان یا بنگاه اقتصادی تعریف می‌شود که از طریق برقراری و حفظ ارتباط مستمر با نمایندگان نهادهای سیاسی و اداری، همچون مجلس، دولت و وزارتخانه‌ها، درصدد تأثیرگذاری بر روند تصمیم‌گیری‌های این نهادها یا کسب امتیازات خاصی است.

با وجود خلأهای قانونی در زمینه تنظیم‌گری لابی‌گری، قوانین کیفری آلمان محدودیت‌های بیشتری را برای دامنه فعالیت‌های لابی‌گران تعیین کرده و هرگونه لابی‌گری که به رشوه‌خواری منجر شود را جرم‌انگاری کرده است. در این کشور، ثبت فعالیت‌های لابی‌گری الزامی نیست، اما در سال ۱۹۷۲، قانونگذار آلمان سازوکاری را برای ثبت داوطلبانه نمایندگان لابی در پایگاه اینترنتی پارلمان این کشور معرفی کرد. با این حال، ثبت‌نام در این سامانه شرط لازم برای حضور لابی‌گران در جلسات مجلس و دسترسی مستقیم به فرایندهای تصمیم‌گیری قانونگذاری محسوب می‌شود. بنابراین، یکی از عوامل کلیدی در افزایش نفوذ و تأثیرگذاری لابی‌گران، ثبت رسمی نام آنها در پایگاه اینترنتی بوندستاگ است. همان‌طور که اشاره شد، لابی‌گری در ماهیت خود بر تأمین و پیشبرد منافع گروه‌ها و سازمان‌های مختلف متمرکز است و تأثیرگذاری بر سیاست‌ها، عمدتاً از سوی گروه‌های ذی‌نفوذ دنبال می‌شود. از این‌رو، در ادامه به بررسی دقیق‌تر این گروه‌ها و نقش آنها در فرایندهای تصمیم‌گیری سیاسی و قانونگذاری خواهیم پرداخت.

1. Incumbency Rule



۲-۷. گروه‌های ذی‌نفوذ

جامعه آلمان در قالب انجمن‌هایی سازماندهی شده است که نماینده منافع شغلی، اجتماعی، اقتصادی، مذهبی و تفریحی شهروندان کشور هستند. این وضع و قدرت نسبتاً بالای انجمن‌ها و گروه‌های ذی‌نفوذ در آلمان از سیستم صنفی‌گرا-کورپراتیست آلمان، حاصل انقلاب صنعتی و تغییرات اقتصادی و اجتماعی قرن هجدهم میلادی نشئت می‌گیرد.

بر این اساس اکثر شهروندان آلمانی حداقل در یک انجمن و بسیاری نیز در چندین انجمن عضویت دارند. این انجمن‌ها، طیف وسیعی از حوزه‌ها از ورزش (باشگاه‌های ورزشی کشور) گرفته تا انجمن‌های صنفی را شامل می‌شود. در این طیف وسیع، گروه‌هایی همچون باشگاه‌های ورزشی از نظر سیاسی بالایی ندارند، اما هسته مهمی از گروه‌ها، پایگاه سازمانی قوی خود را با تمایلات به موضوعات سیاسی - سیاسی ترکیب می‌کنند.

اندازه این گروه‌های ذی‌نفع متفاوت است. گروه‌های کوچک‌تر عمدتاً جمعیتی همچون کشاورزان را نمایندگی می‌کنند، اما انجمن‌های بزرگ شامل، اتحادیه‌های کارگری، انجمن‌های حرفه‌ای و گروه‌های مذهبی می‌شوند.

به این ترتیب بیش از هزاران نوع از گروه‌های ذی‌نفع، به‌طور رسمی به‌عنوان لابی‌گر دولت فدرال، ثبت شده‌اند و صدها گروه دیگر در سطح ایالتی فعالیت دارند.

گروه‌های ذی‌نفع در جمهوری فدرال آلمان صورتی انجمن‌گونه داشته و متفاوت از گروه‌های ذی‌نفع در کشوری مانند آمریکا سازماندهی شده‌اند. برای مثال درحالی‌که کشور آمریکا مدلی کثرت‌گرایانه از گروه‌های ذی‌نفع ارائه می‌کند که در آن جناح‌های دارای ساختار ضعیف نیز در فرایند خط‌مشی‌گذاری برای نمایندگی منافع خود در فرایند خط‌مشی‌گذاری رقابت کرده، بسیاری از گروه‌های ذی‌نفع در آلمان منعکس‌کننده یک مدل نو - کورپراتیستی (کورپراتیست تحول‌خواهانه) از بیان منافع خویش هستند. در این مدل، منافع گروه‌های متعدد به تعدادی از انجمن‌های یکپارچه و غیر رقابتی هدایت می‌شوند.

بر این اساس، چهار انجمن ذی‌نفع بزرگ ملی در آلمان^۱ به‌طور کلی گروه‌هایی از انجمن‌هایی با منافع مشابه را نمایندگی می‌کنند و هر یک سازمان‌های لابی‌گری خاص خود را دارند. این انجمن‌های بزرگ عبارتند از:

۱ اتحادیه‌های کارگری،

۲ تجارت و کسب‌وکار،

۳ کلیساها و سازمان‌های مذهبی،

۴ کشاورزی.

عموم افراد در یکی از این انجمن‌های مذکور عضویت دارند. اکثر این انجمن‌ها به‌صورت سلسله‌مراتبی سازماندهی شده و دفتر ملی، اهداف و استراتژی انجمن را تعیین و هدایت می‌کند. با این حال خود انجمن‌ها دارای زیرمجموعه‌ای از گروه‌های ذی‌نفع مختلف می‌شوند. در ادامه لیستی از مهم‌ترین گروه‌های ذی‌نفوذ کشور و تعداد لابی‌گران آنان آمده است:

■ انجمن صنایع شیمیایی (۸۵ لابی‌گر)،

■ شرکت سهامی عام فلگس واگن (۸۱ لابی‌گر)،

■ بایر آگی، فعال در زمینه توسعه شهری و روستایی، اقتصادی، انرژی، محیط زیست، مالیات و ... (۷۹ لابی‌گر)،

■ انجمن صنایع آلمان (۵۷ لابی‌گر)،

■ شرکت روبرت بوش (۵۵ لابی‌گیر)،

■ مؤسسه یوهان‌هاینریش فون تونن: مؤسسه تحقیقات فدرالی برای مناطق روستایی، جنگل‌ها و شیلات (۵۰ لابی‌گر)،

■ انجمن فدرالی بانک‌های Raiffeisen و Volks (۴۷ لابی‌گر)،

■ انجمن فدرالی بانک‌های عمومی در آلمان (۴۵ لابی‌گر)،

■ انجمن مهندسی مکانیک و کارخانجات آلمان (۴۴ لابی‌گر)،

■ مؤسسه IFO: مؤسسه تحقیقات اقتصادی لایپنیتس در دانشگاه مونیخ (۴۴ لابی‌گر)،

■ اتحادیه بانک‌های آلمان (۴۳ لابی‌گر)،

■ شرکت انرژی زیمنس (۴۲ لابی‌گر)،

■ شرکت RWE: فعال در حوزه توسعه و مالی (۴۰ لابی‌گر)،

■ شرکت EUTOP Europe (۳۹ لابی‌گر)،

■ اتحادیه صنایع خودروسازی (۳۷ لابی‌گر).

اثرگذاری این گروه‌های ذی‌نفوذ به روش‌های مختلفی در ساخت سیاسی کشور نهادینه شده است. یکی از راه‌های اصلی اثرگذاری در این خصوص، احزاب سیاسی هستند. اگرچه گروه‌ها از روابط رسمی حزبی اجتناب کرده و ادعا می‌کنند که فعالیت آنان فراتر از سیاست‌های حزبی است - برای مثال گروه‌ها در زمان انتخابات رسماً حزبی را تأیید نمی‌کنند - اما روابط میان گروه‌های ذی‌نفع و احزاب را باید رابطه‌ای نزدیکی دانست. برای مثال، اتحادیه‌های کارگری رابطه بسیار توسعه‌یافته‌ای با سوسیال دموکرات‌ها داشته و درصد بالایی از فعالان حزب سوسیال دموکراتیک در آلمان را اعضای این اتحادیه تشکیل می‌دهند.

عرصه دیگری برای فعالیت و اثرگذاری گروه‌های ذی‌نفع، بوندستاگ (مجلس فدرال آلمان) است. بر این اساس این گروه‌ها، نه تنها بر قوانین نظارت داشته، بلکه همچنین با اعضای پارلمان لابی کرده و در جلسات استماع نیز حضور می‌یابند. این گروه‌ها پیوسته در تلاشند تا وابستگی خود را به نمایندگان حفظ کنند.

لذا مدارک موجود در خصوص لابی‌گری در پارلمان آلمان که برای نخستین بار از سال ۱۹۷۲ شروع به ثبت کرده‌اند، نشان می‌دهد که تقریباً ۵۰ درصد اعضای پارلمان توسط این گروه‌های ذی‌نفوذ به کار گرفته شده‌اند و یا اعضا در یک گروه دارای سمت اجرایی هستند - حدود ۲۵ درصد از اعضا وابسته به گروه‌های اقتصادی و تجاری مانند اتحادیه‌های کارگری یا لابی‌های حوزه تجارت هستند و حدود ۱۷ درصد اعضا عضو گروه‌های مذهبی یا فرهنگی هستند - همچنین اعضای کمیته‌های کلیدی در پارلمان آلمان از جمله کمیته کشاورزی، کار و آموزش با احتمال بالاتری با گروه‌های ذی‌نفوذ در عرصه فعالیت خود ارتباط دارند.

وزارتخانه‌های دولتی نیز عرصه دیگری برای تأثیرگذاری گروه‌های ذی‌نفع بر روند خط‌مشی‌گذاری هستند. در واقع سیستم نو - شرکت‌گرایانه حاکم بر کشور آلمان، پیوندهای رسمی میان دو این بخش را تقویت می‌کند. برای مثال، وزارتخانه‌ها طبق قانون موظفند با گروه‌های اصلی (۴ گروه) در مورد پیش‌نویس قانونی که بر آنها تأثیر می‌گذارد، مشورت کنند. برای انجام این تعهد، وزارتخانه‌های فدرال کمیته‌های مشورتی دائمی را تشکیل داده‌اند که شامل نمایندگان گروه‌های ذی‌نفع مربوطه می‌شود.

۳-۷. ارتباط غیررسمی میان سیاستمداران و رسانه‌ها

در آلمان، روابط میان سیاستمداران و اصحاب رسانه اغلب ماهیتی پرتنش و غیررسمی دارد. در این بستر غیررسمی، اطلاعات از طریق کانال‌های متنوعی به خبرنگاران منتقل می‌شود. بر این اساس، بازنمایی رسانه‌ای از سیاست نه تنها در قالب‌های رسمی، بلکه همچنین بر پایه ارتباط و تعامل با نخبگان سیاسی شکل می‌گیرد [۳۲].

سیاستمداران آلمانی با ایجاد محافل انحصاری برای ارائه ارزیابی‌ها و برنامه‌های خود، فرهنگی غیررسمی از ارتباطات را پایه‌گذاری کرده‌اند. این فرهنگ، اگرچه ممکن است حکمرانی را تسهیل کند، اما هم‌زمان چالش‌هایی را در زمینه بررسی، اطلاع‌رسانی و شفافیت ایجاد می‌کند. در دوران گذار از بُن به جمهوری برلین، تعاملات خاصی در ساختار سیاسی آلمان پدیدار شد که ویژگی بارز آن، ارتباطات سیاسی غیررسمی، به‌ویژه در زمان بحران و افزایش فشار بر حکومت بود [۳۳]. برای مثال، در زمان مرکزیت بُن، محافلی وجود داشت که سیاستمداران در آنها به بحث و تبادل نظر می‌پرداختند. با انتقال دولت به برلین، چالش‌ها و زمینه‌های عمل جدیدی در حوزه پدیدار شد.

بر این اساس تا دهه ۱۹۹۰، روابط سیاسی - رسانه‌ای در آلمان عمدتاً بر مبنای فرهنگ تعامل سیاسی حزبی شکل می‌گرفت و منطق سیاسی بر روابط در ساختار سیاسی کشور حاکم بود، اما با گذار به جمهوری برلین و بروز مشکلاتی همچون افزایش فشارهای سیاسی، ناهمگونی سیستم بازیگران سیاسی و روند فزاینده غیررسمی شدن فرایند سیاست (به دلیل افزایش تعداد بازیگران درگیر در تصمیم‌گیری‌های سیاسی)، شکل روابط سیاسی دگرگون شد. باربارا پفتش، در پژوهش خود دریافت که برای اکثر سیاستمداران، ارتباطات غیررسمی اهمیتی



بیش از تعاملات رسمی دارد. یافته‌های او نشان می‌دهد که «گروه‌های بحث و شبکه‌های شخصی»^۱ به‌عنوان فضای واقعی تعامل در نظر گرفته می‌شوند و در این گروه‌هاست که دستور کار سیاسی تعیین می‌شود [۳۴].

از دیگر اشکال تعامل غیررسمی در ساختار سیاسی آلمان می‌توان به تبادل نظر تلفنی، میزبانی مهمانان در زمان صرف نهار توسط سیاستمداران یا در رویدادهای عصرگاهی اشاره کرد. این تعاملات اغلب به صورت فردی انجام می‌شود. این فرهنگ ارتباطی غیررسمی، ضمن تسهیل برخی جنبه‌های حکمرانی، چالش‌هایی را در زمینه شفافیت و پاسخ‌گویی ایجاد می‌کند که نیازمند توجه و بررسی دقیق است.

۸. تربیت نیروی سیاسی در ساخت سیاسی کشور آلمان

۸-۱. سیاست به‌مثابه حرفه در آلمان: تربیت سیاستمدار حرفه‌ای

در جمهوری فدرال آلمان، سیاست به‌طور فزاینده‌ای به‌عنوان یک حرفه تخصصی شناخته می‌شود. این دیدگاه ریشه در مفهوم «سیاست به‌عنوان حرفه»^۲ دارد که توسط ماکس وبر، جامعه‌شناس برجسته آلمانی، در اوایل قرن بیستم مطرح شد. وبر، بین سیاستمدارانی که «برای سیاست» زندگی می‌کنند و آنهایی که «از طریق سیاست» زندگی می‌کنند، تمایز قائل شد. این تمایز در آلمان امروز همچنان مورد بحث است و بر نحوه تربیت سیاسی تأثیر می‌گذارد. به این ترتیب حرفه‌ای شدن سیاست در آلمان با چندین ویژگی مشخص می‌شود:

۱. **مسیر شغلی ساختارمند:** در آلمان، ورود به سیاست حرفه‌ای معمولاً یک مسیر تدریجی و ساختارمند را طی می‌کند. این مسیر اغلب با مشارکت در سیاست‌های محلی آغاز می‌شود، سپس به سطوح ایالتی و درنهایت به سطح فدرال می‌رسد. این ساختار به‌نوبه خود بر نحوه تربیت سیاسی تأثیر می‌گذارد، زیرا افراد در هر مرحله، مهارت‌ها و دانش خاصی را کسب می‌کنند. برای مثال، یک سیاستمدار ممکن است کار خود را در شورای شهر یک شهر کوچک آغاز کند، جایی که با مسائل روزمره شهروندان آشنا می‌شود. سپس، با پیشرفت به سطح ایالتی، او با چالش‌های گسترده‌تر و پیچیده‌تر مواجه می‌شود. درنهایت، در سطح فدرال، این تجربیات متنوع به او کمک می‌کند تا تصمیمات آگاهانه‌تری در مورد سیاست‌های ملی اتخاذ کند. برای مثال مطالعه‌ای بر روی اعضای سیزدهمین دوره بوندستاگ (۱۹۹۴-۱۹۹۸) نشان داده است که به‌طور میانگین، قانونگذاران پیش از دستیابی به موقعیت سیاسی حرفه‌ای، ۱۳ سال در شغل خود مشغول به کار بوده‌اند. البته گروه کوچک‌تری از سیاستمداران وجود دارند که مسیر سریع‌تری را به سوی سیاست حرفه‌ای طی می‌کنند. این افراد پس از اتمام تحصیلات دانشگاهی خود در اواخر دهه بیست زندگی‌شان، حداکثر ۲ تا ۵ سال در حرفه خود فعالیت می‌کنند و سپس به عضویت طبقه سیاسی درمی‌آیند [۳۵].

علاوه بر این، این ساختار به ایجاد یک سیستم شایسته‌سالاری در سیاست آلمان کمک می‌کند. سیاستمداران باید در هر مرحله توانایی‌های خود را نشان داده و اعتماد رأی‌دهندگان را جلب کنند تا بتوانند به سطوح بالاتر پیشرفت کنند. این فرایند به تضمین این امر کمک می‌کند که افرادی که به مناصب بالاتر می‌رسند، تجربه و صلاحیت لازم را داشته باشند.

۲. **تخصص‌گرایی:** سیاستمداران حرفه‌ای در آلمان اغلب در حوزه‌های خاصی مانند اقتصاد، سیاست خارجی یا محیط زیست تخصص پیدا می‌کنند. این تخصص‌گرایی در برنامه‌های تربیت سیاسی منعکس می‌شود، جایی که احزاب و بنیادهای حکمرانی دوره‌های آموزشی تخصصی ارائه می‌دهند. تخصص‌گرایی در سیاست آلمان به عمق و کیفیت خط‌مشی‌گذاری کمک می‌کند. سیاستمداران متخصص قادرند تحلیل‌های دقیق‌تری از مسائل پیچیده ارائه دهند و راه‌حل‌های مبتنی بر شواهد پیشنهاد کنند. این تخصص‌گرایی همچنین به تقویت نقش کمیته‌های تخصصی در پارلمان آلمان (بوندستاگ) کمک می‌کند. این کمیته‌ها، که از سیاستمداران متخصص تشکیل شده‌اند، نقش مهمی در بررسی دقیق لایح و ارائه پیشنهادهای اصلاحی ایفا می‌کنند که این مسئله خود به بهبود کیفیت قانونگذاری و خط‌مشی‌گذاری در آلمان کمک می‌کند.

1. Gesprächskreise Und Persönliche Netzwerke
2. Politik als Beruf

۳. آموزش مستمر: با توجه به پیچیدگی فزاینده مسائل سیاسی، سیاستمداران حرفه‌ای در آلمان به‌طور مداوم در حال یادگیری و به‌روزرسانی دانش خود هستند. این امر منجر به ایجاد برنامه‌های آموزشی مداوم توسط احزاب، بنیادهای سیاسی و مؤسسات آموزشی شده است.

آموزش مستمر در سیاست آلمان شامل طیف وسیعی از فعالیت‌ها می‌شود. این فعالیت‌ها می‌تواند شامل شرکت در سمینارها و کنفرانس‌های تخصصی، مطالعه گزارش‌های تحقیقاتی و حتی بازدید از کشورهای دیگر برای آشنایی با بهترین شیوه‌های عملی سیاست‌ورزی باشد. برای مثال، بنیاد کنراد آدنauer، وابسته به حزب دمکرات مسیحی، به‌طور منظم سمینارهایی در مورد موضوعات مختلف از جمله سیاست اقتصادی، امنیت سایبری و توسعه پایدار برگزار می‌کند.

علاوه بر این، بسیاری از سیاستمداران آلمانی از فرصت‌های آموزشی بین‌المللی نیز استفاده می‌کنند. برنامه‌های تبادل با پارلمان‌های کشورهای دیگر، شرکت در کنفرانس‌های بین‌المللی و همکاری با سازمان‌های بین‌المللی مانند سازمان ملل متحد، همگی بخشی از فرایند آموزش مداوم هستند. این تجربیات بین‌المللی به سیاستمداران آلمانی کمک می‌کند تا دیدگاه جهانی‌تری نسبت به مسائل سیاسی داشته باشند.

۴. شبکه‌سازی و ارتباطات: توانایی ایجاد و حفظ شبکه‌های ارتباطی قوی یک مهارت کلیدی برای سیاستمداران حرفه‌ای است. برنامه‌های تربیت سیاسی در آلمان اغلب شامل فرصت‌هایی برای شبکه‌سازی و توسعه مهارت‌های ارتباطی است. شبکه‌سازی در سیاست آلمان نه تنها درون احزاب، بلکه بین احزاب، با گروه‌های ذی‌نفع، رسانه‌ها و جامعه مدنی نیز صورت می‌گیرد. این شبکه‌ها به سیاستمداران کمک می‌کند تا حمایت‌های بیشتری برای ایده‌های خود جلب کنند، اطلاعات مهم را به دست آورند و در مذاکرات سیاسی موفق‌تر عمل کنند. برای مثال، یک سیاستمدار جوان ممکن است از طریق شرکت در کنگره‌های حزبی، با سیاستمداران ارشد آشنا شود و فرصت‌هایی برای منتورینگ به دست آورد.

علاوه بر این، مهارت‌های ارتباطی قوی برای موفقیت در سیاست آلمان ضروری است. سیاستمداران باید قادر باشند ایده‌های پیچیده را به زبانی ساده برای عموم مردم توضیح دهند، در مناظره‌های تلویزیونی عملکرد خوبی داشته باشند و در جلسات مذاکره مؤثر باشند. به همین دلیل، بسیاری از برنامه‌های تربیت سیاسی در آلمان شامل کارگاه‌های آموزشی در زمینه سخنرانی عمومی، مدیریت رسانه و مهارت‌های مذاکره است.

به این ترتیب فرایند تربیت و پرورش سیاستمداران در جمهوری فدرال آلمان، به‌دلیل ساختار پارلمانی و نظام چند حزبی این کشور، دارای ویژگی‌های منحصر به فردی است. این فرایند را می‌توان در سه مسیر اصلی طبقه‌بندی کرد: مشارکت سیاسی در سطوح محلی، عضویت حزبی و آموزش رسمی در دانشگاه. لذا در بستر نظام سیاسی جمهوری فدرال آلمان، که بر پایه ساختار پارلمانی و سیستم چند حزبی استوار است، فرایند تربیت و پرورش حکمرانان از الگویی منحصر به فرد و چند بخشی پیروی می‌کند.

■ بخش اول را می‌توان مشارکت سیاسی در سطوح محلی دانست. این مرحله، نقطه آغازین ورود افراد به عرصه سیاست است. مشارکت در سطوح محلی، شامل فعالیت در شوراهای شهر، انجمن‌های محلی و سازمان‌های مدنی، زمینه‌ای برای درک مسائل جاری جامعه و کسب تجربه در زمینه تصمیم‌گیری‌های خرد فراهم می‌آورد. این سطح از مشارکت، به‌عنوان مکانیسمی برای آشنایی با فرایندهای دمکراتیک در مقیاس کوچک عمل می‌کند.

■ عضویت در احزاب سیاسی، گام بعدی در این مسیر محسوب می‌شود. این مرحله، افراد را با ساختارهای رسمی‌تر آشنا می‌سازد و فرصتی برای آشنایی با ایدئولوژی‌های سیاسی و مکانیسم‌های درون‌حزبی فراهم می‌کند. عضویت حزبی همچنین به‌عنوان بستری برای شبکه‌سازی سیاسی و کسب حمایت‌های لازم برای پیشرفت در مسیر سیاسی عمل می‌کند.

■ مرحله سوم را می‌توان آموزش رسمی دانست. این مرحله شامل شرکت در دوره‌های آموزشی تخصصی، اغلب در دانشگاه‌های وابسته به احزاب، است. این آموزش‌ها به ارتقای دانش نظری و عملی سیاستمداران آینده در زمینه‌هایی چون علوم سیاسی، اقتصاد، حقوق و روابط بین‌الملل می‌پردازد. هدف این مرحله، تجهیز افراد به مهارت‌های تحلیلی و دانش تخصصی لازم برای مواجهه با چالش‌های پیچیده حکمرانی است. در مجموع، این مدل پرورش سیاستمداران در آلمان، نمونه‌ای از رویکرد سیستماتیک به توسعه مدیران سیاسی و چرخش نخبگان است. در ادامه هریک از این مسیرهای تربیت سیاسی به شیوه‌ای تفصیلی تر مورد بحث قرار گرفته است.



۲-۸. مشارکت سیاسی در سطوح محلی

مطالعات گسترده در زمینه سیاست آلمان نشان می‌دهد که مسیر ورود به عرصه سیاست در این کشور، الگویی منحصر به فرد و ریشه‌دار در سنت‌های دموکراتیک محلی دارد. لذا یکی از مجراهای اصلی ورود سیاستمداران آلمانی به ساخت سیاسی این کشور و کنشگری به‌عنوان یک نخبه سیاسی، فعالیت و مشارکت در امور محلی و تمایل افراد برای ورود به مسائل اجتماعی-سیاسی است. این رویکرد «از پایین به بالا» در سیاست آلمان، نه تنها یک سنت، بلکه یک ضرورت ساختاری در نظام فدرال این کشور است. در این سیستم، ابتکارات شهروندی (Bürgerinitiative)، نقش حیاتی در شکل‌گیری سیاستمداران و مدیران سیاسی آینده ایفا می‌کنند. بر این اساس گروه‌های محلی، که بر روی طیف وسیعی از موضوعات از مسائل زیست محیطی تا عدالت اجتماعی فعالیت می‌کنند، به‌عنوان مکانیسمی برای آموزش عملی دموکراسی عمل می‌کنند. این ابتکارات به‌عنوان پلی بین شهروندان و دولت عمل می‌کنند که در آن مهارت‌های سیاسی و اجتماعی لازم برای رهبری و مدیریت سیاسی در آینده پرورش می‌یابند. در کنار این ابتکارات شهروندی، ساختار فدرال آلمان نیز که شامل ۱۶ ایالت (Länder) است، اهمیت ویژه‌ای به سیاست‌های محلی می‌دهد. این ساختار باعث می‌شود که سیاستمداران ابتدا در سطح محلی و ایالتی تجربه کسب کنند و سپس به سطوح بالاتر ارتقا یابند. این مسیر، نه تنها درک عمیقی از مسائل محلی به سیاستمداران می‌دهد، بلکه آنها را با پیچیدگی‌های اجرای سیاست در سطوح مختلف آشنا می‌کند.

همچنین مشارکت در تظاهرات مدنی و جنبش‌های اجتماعی نیز راهی دیگر برای ورود به عرصه سیاست در آلمان است. جنبش‌هایی مانند جنبش صلح دهه ۱۹۸۰ یا جنبش‌های زیست محیطی اخیر، نه تنها باعث تغییرات سیاسی شده‌اند، بلکه رهبران سیاسی آینده را نیز پرورش داده‌اند. تجربه حضور و نقش‌آفرینی در این جنبش‌ها، درک عمیقی از مسائل اجتماعی و مهارت‌های سازماندهی را به سیاستمداران آینده می‌دهد.

عضویت در شوراهای محلی (Gemeinderat) و همکاری با گروه‌های مدنی نیز، مسیر دیگری برای ورود به سیاست است. این تجربه، درک عمیقی از فرایندهای تصمیم‌گیری محلی و چالش‌های اجرای سیاست‌ها را فراهم می‌کند و امری اثرگذار در موفقیت افراد در سطوح بالاتر سیاسی بشمار می‌آیند. به‌گونه‌ای که مشارکت موفق در سطوح محلی می‌تواند منجر به کاندیداتوری برای مناصب دولتی، از شورای شهر گرفته تا پارلمان ایالتی و حتی مجلس فدرال آلمان شود. برخی از این ابتکارات در جدول زیر تشریح می‌شود:

جدول ۳. برخی از ابتکارات محلی برای ورود به عرصه سیاست در آلمان

نام ابتکار	حوزه فعالیت
مجمع شهروندی (Bürgerforum)	مجمع شهروندی، یک نهاد مشورتی است که به شهروندان امکان می‌دهد در فرایندهای تصمیم‌گیری دولتی مشارکت کنند. برای مثال آلمان نخستین مجمع شهروندی خود را با موضوع تغذیه معرفی کرده است که اعضای این مجمع، به دولت در ارائه برنامه‌های غذایی سالم‌تر مشاوره می‌دهند. این مشارکت، شهروندان را با فرایندهای سیاستگذاری آشنا کرده و آنها را به احزاب و گروه‌های سیاسی نزدیک‌تر می‌کند.
برنامه‌های مشارکت شهروندی در فرایندهای قانونگذاری	برای مثال در ایالت زاکسن، برنامه‌هایی تحت عنوان «فرایند همراهی» برگزار می‌شود که در آن شهروندان در کنفرانس‌های تخصصی با موضوعاتی نظیر زندگی مهاجران، کار اجتماعی مهاجرت، مشارکت و مقابله با تبعیض و یکپارچگی از طریق زبان، آموزش و کار شرکت می‌کنند. این برنامه‌ها به شهروندان امکان می‌دهد در فرایندهای قانونگذاری مشارکت کرده و مهارت‌های سیاسی و اجتماعی خود را توسعه دهند.
طرح ایالت‌ها و جوانان (Bundesländer und Jugend)	ایالت‌ها، طرح‌هایی را برای مشارکت فعالانه جوانان در سیاست‌های عمومی ارائه می‌دهند. این طرح‌ها در بسیاری از ایالت‌ها مانند باواریا، نیدرزاکسن و زاکسن-آنهالت برگزار می‌شود. این برنامه‌ها برای تقویت آگاهی سیاسی جوانان از طریق ورکشاپ‌ها، کارگاه‌های آموزشی و نشست‌های سیاسی طراحی شده‌اند.

حوزه فعالیت	نام ابتکار
دولت فدرال و برخی ایالت‌ها برنامه‌هایی برای تشویق جوانان به مشارکت سیاسی در سطح محلی از طریق اشتغال و کارآموزی‌های مرتبط با سیاست‌های عمومی دارند. جوانان در این برنامه‌ها به‌طور عملی در پروژه‌های محلی در زمینه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی و سیاسی مشارکت می‌کنند و به‌تدریج مهارت‌های مدیریتی و رهبری خود را تقویت می‌کنند.	برنامه‌های اشتغال و مشارکت جوانان در سیاست Politische Partizipation von Ju- (gendlichen)
شهروندان آلمانی به‌عنوان «شریکان تصمیم‌گیری» در فرایندهای تصمیم‌گیری دولتی و محلی وارد می‌شوند. این طرح‌ها به‌صورت عمومی در بسیاری از شهرهای آلمان، مانند برلین و هامبورگ، در قالب جلسات مشورتی برگزار می‌شود. در این جلسات، شهروندان نظرات خود را درباره طرح‌های توسعه شهری، زیست‌محیطی، حمل‌ونقل و دیگر مسائل مهم اجتماعی و اقتصادی ارائه می‌دهند.	مشارکت در پروژه‌های معاونت شهروندی (Bürgerbeteiligung)

مأخذ: همان.

۳-۸. عضویت حزبی و فعالیت در شاخه‌های مختلف حزب

آلمان، دارای سیستم حکمرانی چند حزبی است و احزاب سیاسی در این کشور، نقش مهمی در شناسایی و پرورش نخبگان و مدیران سیاسی از سطوح پایین دارند.

احزاب سیاسی، دارای شاخه‌های محلی هستند و پیوستن به حزب به افراد اجازه می‌دهد تا بر سیاست‌های حزبی تأثیر گذاشته و در انتخاب نامزدهای انتخاباتی شرکت کنند. افراد همچنین با پیوستن به احزاب سیاسی در سطح محلی فعال شده و در جلسات حزبی، نهادهای مختص جوانان و سیاست‌های محلی شرکت می‌کنند.

اعضای حزبی همچنین در طول انتخابات و رویدادهای اجتماعی داوطلب شده و از این طریق ارتباط خود را با سیاست‌های محلی تقویت می‌کنند. مشارکت موفقیت‌آمیز در سطوح محلی حتی می‌تواند به نامزدی و کسب جایگاه‌هایی در دولت محلی مانند شورای شهر یا جایگاه‌های بالاتر مانند پارلمان ایالتی (لندر)^۱ یا حتی پارلمان فدرالی (بوندستاگ) نیز منجر شود [۳۶].

۱-۳-۸. کارآموزی حزبی

احزاب سیاسی در آلمان، اغلب دارای برنامه‌های کارآموزی بوده که تجربه‌های عملی و فرصت قرارگیری فرد در معرض فرایندهای سیاسی را برای ایشان فراهم می‌کند [۳۷]. این دوره‌های کارآموزی می‌تواند از سطوح محلی تا ملی را شامل شده و جنبه‌های مختلف کار حزبی را پوشش دهد. این برنامه‌ها به شرکت‌کنندگان تجربه عملی در کار حزبی، مبارزات و رقابت انتخاباتی و ارتباطات سیاسی را آموزش می‌دهد. در ادامه به چند نمونه از این برنامه‌ها اشاره می‌شود:

■ **بنیاد هانس زیدل:**^۲ بنیاد هانس زیدل یک بنیاد سیاسی مرتبط با اتحادیه سوسیال مسیحی (CSU) است. این بنیاد، برنامه‌های مختلفی از جمله سمینارها، کارگاه‌ها و فرصت‌های کارآموزی برای ترویج آموزش و مشارکت سیاسی ارائه می‌کند.

■ **بنیاد فردریش ایبرت:**^۳ این بنیاد که با حزب سوسیال دمکرات آلمان ارتباط دارد نیز به ارائه بورسیه‌ها، کارگاه‌ها و دوره‌های آموزشی برای علاقه‌مندان به مسائل سیاسی و اجتماعی اقدام می‌کند [۳۸].

■ **بنیاد کنراد آدنauer:**^۴ این بنیاد که وابسته به حزب اتحادیه دمکرات مسیحی است، یکی از معروف‌ترین بنیادهای موجود در کشور آلمان بوده و از ابتکارات و طرح‌های آموزشی و تربیت سیاسی حمایت می‌کند.

بنیادهای مذکور عموماً شامل اندیشه‌هایی با نام مشابه خود نیز هستند که در قالب اتاق‌های فکر به آموزش ایدئولوژیک و استراتژیک سیاستمداران می‌پردازند. در ادامه بنیاد کنراد آدنauer به‌طور دقیق‌تری مورد بررسی قرار می‌گیرد تا فرایند تربیت نیروی سیاسی در این بنیاد به شکل بهتری مشخص شود:

1. Länder

2. Hanns Seidel Stiftung

3. Friedrich Ebert Stiftung (FES)

4. Konrad Adenauer Stiftung (KAS)



به‌عنوان یک نهاد سیاسی پیشرو در کشور آلمان، بنیاد کنراد آدنauer، فعالیت‌های گسترده‌ای را در سرتاسر این کشور و حتی خارج از مرزهای آن به انجام می‌رساند. مقر اصلی این بنیاد در برلین واقع شده است.

بنیاد کنراد آدنauer از تکامل «جامعه آموزش دمکرات مسیحی» که در سال ۱۹۵۵ تأسیس شد، شکل گرفت و از سال ۱۹۶۴ این نهاد، نام اولین صدراعظم فدرال آلمان، کنراد آدنauer را بر خود نهاده است. بر این مبنا بنیاد مذکور خود را متعهد به حفظ میراث سیاسی آدنauer می‌داند و اصول او را به‌عنوان راهنمای عمل خود مدنظر قرار داده است. لذا همسویی با نظام فکری و عملی اتحادیه دمکرات مسیحی جزو مأموریت‌های اصلی این بنیاد به شمار می‌رود. این بنیاد بر ترویج دمکراسی لیبرال، اقتصاد بازار اجتماعی، صلح و آزادی، روابط فرا ائتلافی و وحدت اروپا تمرکز دارد. با این حال این بنیاد از لحاظ مالی و سازمانی کاملاً مستقل عمل می‌کند. این نهاد عمدتاً از طریق بودجه عمومی تأمین مالی می‌شود و از منابع مالیاتی کشور آلمان بهره می‌برد. به این ترتیب بنیاد آدنauer، وظایف خود را به‌طور مستقل و خود مختار به انجام رسانده و خدمات آن برای تمامی شهروندان قابل دسترس است. از جمله فعالیت‌های این بنیاد می‌توان به ارائه تحلیل‌های به‌روز و راهنمایی‌های عملی برای چالش‌های روز، تحقیق پژوهش در زمینه‌های تاریخی و سیاسی و به اشتراک‌گذاری یافته‌ها و نتایج پژوهش‌های خود با تصمیم‌گیرندگان در سطح ملی و بین‌المللی در حوزه‌های سیاست، اقتصادی و جامعه اشاره کرد. این بنیاد به‌عنوان یک اندیشکده فعال در سطح ملی و بین‌المللی از شبکه سیاسی استثنایی بهره می‌برد.

علاوه بر این فعالیت‌ها، یکی از شایستگی‌های کلیدی این بنیاد، ارائه آموزش‌های سیاسی به طیف گسترده‌ای از مخاطبان است. بر این اساس یکی از فعالیت‌های بنیاد آدنauer حمایت از جوانان با استعداد و ترتیب برنامه‌های آموزشی و تربیتی برای رشد دانش و قابلیت‌های سیاسی افراد است.

برنامه‌ها و سرفصل‌های آموزشی این بنیاد در دوره‌های تربیتی شامل تئوری و فلسفه سیاسی، تاریخ سیاسی آلمان و اروپا، ساختار حکومت و قانون اساسی آلمان، اقتصاد سیاسی، خط‌مشی‌گذاری عمومی، روابط بین‌الملل و دیپلماسی، مهارت‌های ارتباطی و سخنرانی عمومی، مدیریت رسانه و ارتباطات سیاسی، استراتژی‌های انتخاباتی و کمپین‌سازی و رهبری و مدیریت سازمانی با تأکید بر بنیان‌های فکری و عملی دمکراتیک مسیحی می‌شود. بنابراین بنیاد کنراد آدنauer، به‌عنوان اندیشکده‌ای فعال در ساخت سیاسی آلمان به تقویت چرخش نخبگانی و کیفیت این نخبگان سیاسی کمک می‌کند [۳۹] و [۴۰].

احزاب همچنین ممکن است با ایجاد آکادمی‌های حزبی به آموزش نیروی سیاسی و سیاستمداران بپردازند. برای مثال آکادمی حزب اتحادیه مسیحی دمکراتیک^۱ برای اعضای حزب برنامه‌های آموزشی در حوزه استراتژی‌های سیاسی، ارتباطات و مدیریت و رهبری ارائه می‌کند. آکادمی آموزش کارکنان^۲ نیز به‌عنوان بخشی از بنیاد فردریش ایبرت به شاخه‌های کارگری و اتحادیه‌های کارگری که نقش مهمی در کشور آلمان دارند، مسائل سیاسی مرتبط با کارگری را آموزش می‌دهد.

احزاب سیاسی، دارای شاخه‌های جوانان نیز هستند که فرصت‌های کارآموزی را برای جوانان فراهم کرده و به آنان اجازه می‌دهد تا در فعالیت‌های سیاسی شرکت کرده و به توسعه مهارت‌های مدیریتی و رهبری خود بپردازند. این دوره‌های کارآموزی همچنین با ایجاد شبکه‌ای از افراد توانمند و علاقه‌مند به حوزه فعالیت سیاسی به افراد امکان می‌دهد تا با سیاستمداران رسمی، مقامات حزبی و کارآموزان دیگر ارتباط برقرار کنند.

سازمان‌های جوانان وابسته به احزاب، مانند «اتحادیه جوانان»^۳ وابسته به (CDU/CSU) یا Jusos وابسته به (SPD)، به‌عنوان پلتفرم‌هایی برای جوانان علاقه‌مند به سیاست عمل می‌کنند. به این ترتیب بسیاری از سیاستمداران برجسته آلمان، کار خود را ابتدا از این سازمان‌های جوانان آغاز کرده‌اند. سازمان‌های جوانان احزاب آلمان، ساختاری نیمه‌مستقل دارند که به آنها اجازه می‌دهد گاهی موضعی متفاوت از حزب اصلی اتخاذ کنند. این استقلال نسبی، فرصتی برای نوآوری سیاسی و پرورش تفکر انتقادی فراهم کرده و به ایجاد پویایی درون حزبی نیز کمک می‌کند.

1. CDU-Bildungsakademie
2. Akademie Für Arbeitnehmerweiterbildung (AfAW)
3. Junge Union

این سازمان‌ها، برنامه‌های آموزشی متنوعی از جمله کارگاه‌های خط‌مشی‌گذاری، شبیه‌سازی نهادهای سیاستگذار (مدل پارلمان)، سمینارهای رهبری و دوره‌های آشنایی با نظام سیاسی برگزار کرده و عضویت در آنها اغلب به‌عنوان نقطه شروع برای مسیر تربیت سیاسی فرد عمل می‌کند.

سازمان‌های جوانان همچنین نقش مهمی در شکل‌دهی به سیاست‌های احزاب دارند. این سازمان‌ها اغلب موضوعات جدید مانند تغییرات اقلیمی، عدالت اجتماعی و دیجیتالی شدن را در دستور کار قرار می‌دهند. لذا سازمان‌ها و شاخه‌های جوانان احزاب، نقش مهمی در تقویت فرهنگ سیاسی و کارآمدی سیاستمداران آینده این کشور ایفا می‌کنند. این سازمان‌ها به‌عنوان «مدارس دموکراسی»^۱ عمل کرده و برای جوانان امکان این امر را فراهم می‌کنند تا مهارت‌های لازم برای مشارکت سیاسی را کسب کنند.

۲-۳-۸. مدارس و آکادمی‌های حزبی

مؤسسات، برنامه‌های کارآموزی و ابتکارات آموزش سیاسی مختلفی در ساخت سیاسی کشور آلمان ایجاد شده‌اند که به تربیت سیاسی کمک می‌کنند.

■ **آکادمی تربیت سیاسی توتزینگ:**^۲ آکادمی آموزش سیاسی توتزینگ، یکی از مراکز آموزشی مستقل در آلمان است که در حوزه سیاست، جامعه و فرهنگ فعالیت می‌کند. این آکادمی که در ایالت بایرن واقع شده است و گرچه به‌عنوان یک مؤسسه مستقل فعالیت می‌کند و وابستگی رسمی به هیچ‌یک از احزاب سیاسی در آلمان ندارد، اما در تعامل نزدیک با نهادهای دولتی، سازمان‌های مدنی و گروه‌های سیاستگذاری است. این ارتباط و تعامل به اشکال زیر صورت می‌گیرد:

تدوین و ارزیابی سیاست‌های عمومی در همکاری با وزارتخانه‌ها، مشارکت در طرح‌های آموزشی با حمایت وزارت آموزش و پژوهش آلمان، دعوت از نمایندگان احزاب مختلف برای ارائه دیدگاه‌های خود در نشست‌های آکادمی، برگزاری مناظرات و کارگاه‌های مشترک و تعامل با دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی در سطح اروپا و بین‌الملل.

این آکادمی با تأکید بر رویکردهای بین‌رشته‌ای، سرفصل‌های آموزشی خود را در محورهایی از جمله سیاست و دموکراسی (بررسی نظام‌های حکمرانی در آلمان و اروپا، نقش احزاب و نهادهای مدنی در فرایندهای تصمیم‌گیری، مشارکت شهروندان و چالش‌های دموکراسی مدرن)، جامعه و فرهنگ (تغییرات اجتماعی و فرهنگی در جوامع مدرن، سیاست‌های مهاجرت و هم‌بستگی اجتماعی، نقش رسانه و شبکه‌های اجتماعی در شکل‌گیری افکار عمومی)، نقش دین در سیاست و حکمرانی و علم و فناوری ارائه می‌کند. این سرفصل‌ها در قالب دوره‌های آموزشی، کارگاه‌های عملی و نشست‌های تخصصی ارائه می‌شوند.

■ **مدرسه سیاست عمومی ویلی برانت (ارفورت):**^۳ مدرسه سیاست عمومی ویلی برانت، یکی از مؤسسات آموزشی برجسته در حوزه سیاست عمومی در آلمان است. این مدرسه در سال ۲۰۰۲ تأسیس شد و به‌عنوان بخشی از دانشگاه ارفورت فعالیت می‌کند. نام این مدرسه به افتخار ویلی برانت، صدراعظم پیشین آلمان و برنده جایزه نوبل صلح، انتخاب شده است.

مدرسه ویلی برانت، برنامه‌های آموزشی متنوعی را در مقطع تحصیلات تکمیلی ارائه می‌دهد که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:

✓ **کارشناسی ارشد در سیاست عمومی (MPP):** این برنامه دوساله به دانشجویان مفاهیم و مهارت‌های لازم برای تحلیل و مدیریت سیاست‌های عمومی را آموزش می‌دهد. سرفصل‌های این برنامه شامل اقتصاد عمومی، مدیریت دولتی، تحلیل سیاست و حقوق عمومی است.

✓ **برنامه‌های آموزشی کوتاه‌مدت و کارگاه‌ها:** علاوه بر برنامه‌های رسمی، مدرسه ویلی برانت، کارگاه‌ها و دوره‌های کوتاه‌مدتی را برای توسعه مهارت‌های حرفه‌ای در حوزه سیاست عمومی برگزار می‌کند.

■ **مدرسه حکمرانی هرتی:**^۴ مدرسه حکمرانی هرتی (Hertie School of Governance)، یک مؤسسه آموزش عالی خصوصی و غیرانتفاعی است که در سال ۲۰۰۳ توسط بنیاد هرتی در برلین، آلمان تأسیس شد. این مدرسه به‌عنوان اولین مدرسه حرفه‌ای برای سیاست‌های عمومی در آلمان شناخته می‌شود و در حوزه‌های حکمرانی، سیاست عمومی و امور بین‌الملل فعالیت می‌کند [۴۱].

1. Demokratieschulen/ Schulen der Demokratie
2. Akademie für Politische Bildung Tutzing
3. Willy Brandt School of Public Policy
4. Hertie School of Governance



هرتی، برنامه‌های متنوعی را در مقاطع تحصیلات تکمیلی ارائه می‌دهد که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:
کارشناسی ارشد در سیاست عمومی (MPP): این برنامه دوساله به دانشجویان مفاهیم و مهارت‌های لازم برای تحلیل و مدیریت سیاست‌های عمومی را آموزش می‌دهد.

کارشناسی ارشد در امور بین‌الملل (MIA): این برنامه نیز دوساله است و بر مسائل بین‌المللی، از جمله روابط بین‌الملل، امنیت جهانی و سیاست‌های اقتصادی بین‌المللی تمرکز دارد.

دوره‌های دکتری: مدرسه هرتی به ارائه دوره‌های دکتری در حوزه‌های حکمرانی و سیاست عمومی نیز می‌پردازد.
■ **انجمن مشاوره سیاسی آلمان:**^۱ انجمن آلمانی مشاوره سیاسی بر مشاوره سیاسی تمرکز داشته و به ارائه برنامه‌ها و کارگاه‌های آموزشی برای افزایش مهارت‌های افراد درگیر در مشاوره سیاسی می‌پردازد.

۳-۳-۸. کارگاه‌های آموزشی محلی و منطقه‌ای

در کشور، آموزش و توسعه مهارت‌های مدیران سیاسی در سطوح محلی و ایالتی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. این آموزش‌ها به منظور تقویت دموکراسی محلی، بهبود حکمرانی و افزایش مشارکت شهروندان در فرایندهای تصمیم‌گیری برگزار می‌شوند. در ادامه، نمونه‌هایی از این کارگاه‌ها و برنامه‌های آموزشی ذکر می‌شود.

۱. **شبکه‌های آموزشی محلی:** برای مثال، در منطقه میتلفلد^۲ آهانوفر، شبکه آموزشی میتلفلد فعالیت می‌کند که با همکاری نهادهای مختلف محلی، برنامه‌های آموزشی متنوعی را برگزار می‌کند. این شبکه شامل، نهادهایی مانند صلیب سرخ آلمان، مدارس ابتدایی، مراکز خانواده و سایر سازمان‌های محلی است. هدف اصلی این شبکه، تقویت همکاری بین نهادهای محلی و ارائه آموزش‌های مرتبط با نیازهای جامعه است.

۲. **مراکز آموزش سیاسی دولتی:** مراکز آموزش سیاسی دولتی (Landeszentrale für politische Bildung) در هر ایالت فعالیت می‌کنند که وظیفه ارائه آموزش‌های سیاسی به شهروندان و مدیران محلی را برعهده دارند.

۳. **برنامه‌های آموزشی دانشگاهی:** برخی دانشگاه‌های آلمان نیز برنامه‌های آموزشی ویژه‌ای برای مدیران سیاسی محلی و منطقه‌ای ارائه می‌دهند. این برنامه‌ها شامل، دوره‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت در زمینه‌های مدیریت عمومی، سیاستگذاری و حکمرانی محلی است.

۴-۸. آموزش رسمی در دانشگاه

روند فزاینده حرفه‌ای شدن و تخصص‌گرایی در آموزش، موجب تقویت انحصار در میان نخبگان سیاسی برتر آلمان شده است. این نخبگان سیاسی، فراتر از نمایندگان مجلس و وزرای کابینه، شامل مقامات عالی‌رتبه اجرایی در بخش‌های وزارتی و دبیران کل^۳ نیز می‌شود.

آمار تحصیلی نشان می‌دهد که حدود ۷۰ درصد از سیاستمداران و ۹۵ درصد از نخبگان اجرایی دارای تحصیلات دانشگاهی هستند. از این میان، ۶۰ درصد در رشته حقوق و کمتر از ۲۰ درصد در رشته اقتصاد تحصیل کرده‌اند، البته روند رو به رشدی در افزایش تعداد سیاستمداران با پیشینه تحصیلی اقتصادی مشاهده می‌شود.

بر خلاف کشورهایمانند فرانسه و انگلستان که دارای مؤسسات و دانشگاه‌های ویژه برای تربیت نیروهای سیاسی هستند، آلمان فاقد چنین سنتی است. تلاش این کشور برای تأسیس مؤسساتی مشابه دانشکده مدیریت ملی فرانسه در شهر اسپایر نیز با موفقیت همراه نبوده است. در نتیجه، هسته اصلی نخبگان اداری با تخصص حقوقی در آلمان عمدتاً از دانشگاه‌های سنتی و معتبر منطقه‌ای مانند هایدلبرگ، توبینگن، مونیخ، گوتینگن، ماربورگ و مونستر فارغ‌التحصیل می‌شوند. در مقابل، نخبگان اقتصادی اغلب در دانشگاه‌های جدیدتر در کلان‌شهرهایی مانند هامبورگ، کلن، فرانکفورت و منهیم تحصیل کرده‌اند.

1. Deutsche Gesellschaft für Politikberatung (DGfPol)

2. Mittelfeld

۳. State secretaries: دبیران کل بالاترین رده در وزارتخانه‌های فدرال را دارند. این افراد موظفند از توانایی وزارتخانه در جهت انجام وظایف مطابق با دستورات و راهنمایی‌های وزرا اطمینان حاصل کنند، همچنین آنها نماینده وزیر در درون وزارتخانه و خارج از آن هستند.

این ساختار آموزشی و اجتماعی نخبگان سیاسی آلمان، نشان‌دهنده تنوع در منشأ و هم‌زمان تمرکز بر تخصص‌گرایی است که بر شکل‌گیری سیاست‌های این کشور تأثیر می‌گذارد. برای آشنایی بهتر با پیشینه تحصیلی - اجتماعی و نقش آن در پرورش نخبگان سیاسی، مسیر تربیت سیاسی هلموت کهل^۱ صدراعظم سابق آلمان در زیر آمده است:

جدول ۴. مسیر تربیت سیاسی هلموت کهل صدراعظم سابق آلمان [۴۲]

زمینه‌سازها	مراحل تربیت سیاسی
<ul style="list-style-type: none"> ▪ تولد: ۳ آوریل ۱۹۳۰ در لودویگس‌هافن، بایرن، جمهوری وایمار. ▪ خانواده: کاتولیک و محافظه‌کار. ▪ پدر: هانس کهل، کارمند دولتی. 	شرایط خانوادگی
<ul style="list-style-type: none"> ▪ دبیرستان ماکسیمیلیان در لودویگس‌هافن. ▪ تحصیل در دانشگاه بوهانس گوتنبرگ ماینتس و هایدلبرگ. ▪ رشته تحصیلی تاریخ و علوم سیاسی. ▪ اخذ مدرک دکتری در سال ۱۹۵۸. 	پیشینه تحصیلی
<ul style="list-style-type: none"> ▪ پیوستن به حزب دمکرات مسیحی (CDU) در سن ۱۶ سالگی. ▪ فعالیت‌های اولیه: مشارکت در سازمان جوانان حزب. ▪ عضویت در شورای شهر لودویگس‌هافن. 	ورود به سیاست
<ul style="list-style-type: none"> ▪ انتخاب به‌عنوان نماینده پارلمان ایالتی راینلاند - فالتس در سال ۱۹۵۹. ▪ انتخاب به‌عنوان نخست‌وزیر ایالت راینلاند - فالتس در سن ۳۹ سالگی. ▪ انتخاب به‌عنوان رهبر اتحادیه دمکرات مسیحی آلمان در سال ۱۹۷۳ ▪ انتخاب به‌عنوان صدراعظم آلمان در سال ۱۹۸۲ تا سال ۱۹۹۸ (طولانی‌ترین دوره صدراعظمی در تاریخ آلمان پس از جنگ جهانی دوم). 	رشد سیاسی

بر این اساس آرتزهایمر (۲۰۱۴) بر اهمیت تحصیلات رسمی در علوم سیاسی و رشته‌های مرتبط برای مدیران سیاسی در آلمان تأکید می‌کند. بررسی پیشینه تحصیلی نمایندگان بوندستاگ آلمان نیز نشان‌دهنده رواج قابل‌توجه مدرک دانشگاهی در رشته‌ها و دانشگاه‌های مذکور در این نهاد قانونگذار است. طبق آخرین بررسی‌های انجام شده، حدود ۸۷ درصد از اعضای بوندستاگ، دارای مدارک دانشگاهی هستند [۴۲]. زمینه‌های حرفه‌ای نمایندگی شده در میان پیشینه تحصیلی افراد نیز متنوع است، اما رشته‌های تحصیلی از جمله حقوق، اقتصاد و بازرگانی و علوم سیاسی و اجتماعی، از جمله رشته‌هایی هستند که رواج بیشتری در میان اعضای پارلمان داشته و نمایندگان پارلمان این کشور در آن تحصیل کرده‌اند [۴۳].

آموزش رسمی استعدادها و حکمرانی از این جهت قابل اهمیت است که به آنها دانش و تخصص لازم برای کنشگری و فعالیت مؤثر در فضای سیاسی را داده و این تخصص می‌تواند منتهی به تصمیمات بهتر و آگاهانه‌تر در فرایند خط‌مشی‌گذاری و اجرای سیاست‌ها شود.

آموزش رسمی در قالب تحصیلات دانشگاهی همچنین به افراد ابزارهای تفکر انتقادی و تحلیل چندبُعدی را می‌آموزد. این مهارت‌ها برای نخبگان سیاسی ضروری بوده تا بتوانند مسائل اجتماعی، اقتصادی و سیاسی را به دقت تحلیل کرده و راه‌حل‌های کارآمدی ارائه دهند. به‌علاوه آموزش رسمی در رشته‌های مرتبط با سیاست و حکمرانی، به نخبگان سیاسی اعتبار بیشتری در نزد مردم و همکاران‌شان می‌بخشد که این اعتبار می‌تواند به افزایش اعتماد عمومی به نهادهای حکمرانی و فرایند خط‌مشی‌گذاری و اجرا نیز منجر شود.

1. Helmut Josef Michael Kohl



در کنار آموزش دانشگاهی نهادهایی مانند آژانس فدرال آموزش مدنی (BpB) و آکادمی فدرال سیاست امنیتی (BAKS) نیز نقش مهمی در ارائه آموزش‌های تخصصی در حوزه‌های سیاسی و امنیتی در کشور آلمان ایفا می‌کنند. آژانس فدرال آموزش مدنی (BpB) نقشی کلیدی در ارائه منابع آموزشی و اطلاعاتی در زمینه سیاست و دموکراسی دارد. این نهاد، نه تنها برای دانش‌آموزان و دانشجویان، بلکه برای عموم مردم نیز منابع ارزشمندی فراهم می‌کند. گزارش سالیانه (۲۰۲۳) BpB نشان می‌دهد که این نهاد سالیانه بیش از ۵ میلیون نسخه از انتشارات خود را توزیع می‌کند.

آکادمی فدرال سیاست امنیتی (BAKS) نیز در آموزش تخصصی در حوزه‌های سیاست امنیتی نقش مهمی ایفا می‌کند. این نهاد، دوره‌های آموزشی پیشرفته برای سیاستمداران، دیپلمات‌ها و کارشناسان امنیتی برگزار می‌کند که شرکت در دوره‌های BAKS با افزایش احتمال ارتقا به پست‌های کلیدی در حوزه سیاست خارجی و امنیتی همراه است.

۱-۴-۸. ارتباط میان آموزش و عمل حکمرانی

همان‌طور که در بخش‌های بالا به آن پرداخته شد، در نظام سیاسی آلمان، پیوندی عمیق میان آموزش و حکمرانی وجود دارد. این ارتباط که ریشه در تاریخ سیاسی این کشور دارد، به‌ویژه تحت‌تأثیر تجربیات پس از جنگ جهانی دوم شکل گرفته است. پس از تأسیس جمهوری فدرال آلمان در سال ۱۹۴۹، یکی از اولویت‌های اصلی، تقویت فرهنگ دموکراتیک از طریق آموزش سیاسی بود. در این راستا، نقش بنیادهای سیاسی (Politische Stiftungen) در پیوند میان آموزش و کنشگری بسیار برجسته بوده و هریک از احزاب اصلی آلمان دارای یک بنیاد سیاسی است که وظیفه آموزش و پژوهش در حوزه‌های مرتبط با ایدئولوژی و برنامه‌های حزب را برعهده دارد. با این حال، این سیستم با چالش‌هایی نیز مواجه است. یکی از انتقادات مطرح شده این است که تمرکز بیش از حد بر آموزش رسمی می‌تواند منجر به ایجاد یک طبقه سیاسی نخبه‌گرا شود که ممکن است از واقعیت‌های زندگی روزمره شهروندان عادی فاصله بگیرد. همچنین، برخی منتقدان استدلال می‌کنند که نفوذ بنیادهای سیاسی وابسته به احزاب در فرایند آموزش سیاسی می‌تواند به جهت‌گیری ایدئولوژیک بیش از حد منجر شود.

در پاسخ به این چالش‌ها، تلاش‌هایی برای ایجاد تعادل میان دانش آکادمیک و تجربه عملی سیاست‌ورزی و همچنین متنوع‌سازی منابع آموزش سیاسی و افزایش مشارکت گروه‌های مختلف اجتماعی در این فرایند صورت گرفته است. به‌علاوه، تأکید فزاینده‌ای بر اهمیت تفکر انتقادی و توانایی ارزیابی مستقل اطلاعات در برنامه‌های آموزش سیاسی وجود دارد.

در مجموع، ارتباط میان آموزش و کنش سیاسی و حکمرانی در آلمان را می‌توان به‌عنوان یک سیستم پویا و در حال تکامل توصیف کرد. این سیستم، ضمن حفظ اصول اساسی خود مبنی بر تقویت دموکراسی و مشارکت سیاسی، به‌طور مداوم در حال سازگاری با چالش‌های جدید و تغییرات اجتماعی است. موفقیت این رویکرد در تقویت ثبات سیاسی و کیفیت دموکراسی در آلمان، آن را به الگویی قابل توجه برای سایر کشورها تبدیل کرده است.

۹. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

همان‌طور که گفته شد، سیستم تربیت سیاستمدار و حکمران در جمهوری فدرال آلمان، یک ساختار چند لایه و پیچیده است که بر پایه سه رکن اصلی استوار شده است: مشارکت سیاسی در سطوح محلی، عضویت و فعالیت حزبی و آموزش رسمی دانشگاهی. این رویکرد جامع، منعکس‌کننده ساختار فدرال و نظام چند حزبی آلمان است و هدف آن تربیت سیاستمداران است که هم از دانش نظری عمیق برخوردار باشند و هم تجربه عملی کافی در عرصه سیاست داشته باشند.

این سیستم از نقاط قوت قابل توجهی برخوردار است که آن را به یکی از موفق‌ترین مدل‌های پرورش حکمرانان در میان نظام‌های دموکراتیک بدل ساخته است. جامعیت این سیستم که ترکیبی از تجربه عملی در سطوح محلی، فعالیت‌های حزبی و آموزش دانشگاهی است، امکان پرورش حکمرانانی با دیدگاه جامع و چند بُعدی را فراهم می‌کند. این رویکرد چند لایه، ضمن تقویت درک عمیق از مسائل محلی و ملی، به توسعه مهارت‌های رهبری و حکمرانی نیز کمک می‌کند. همچنین انعطاف‌پذیری سیستم در ارائه

مسیرهای متنوع برای ورود به عرصه سیاست، امکان جذب استعدادها از طیف گسترده‌ای از پیشینه‌های اجتماعی و تحصیلی را فراهم می‌آورد. علاوه بر این، تأکید بر مشارکت در سطوح محلی و فعالیت‌های مدنی، نه تنها به تقویت فرهنگ دموکراتیک در تمام سطوح جامعه کمک می‌کند، بلکه پایه‌ای قوی برای درک عمیق چالش‌های واقعی جامعه توسط سیاستمداران آینده فراهم می‌آورد. به علاوه، فرایند تدریجی صعود در سلسله‌مراتب سیاسی، که از سطوح محلی آغاز شده و به سطوح ملی می‌رسد، فرصت کافی برای کسب تجربه، توسعه شبکه ارتباطی و آزمودن توانایی‌های فردی در مقیاس‌های مختلف را ایجاد می‌کند. این ویژگی‌ها در مجموع، به تربیت سیاستمدارانی منجر می‌شود که نه تنها از دانش نظری قوی برخوردارند، بلکه تجربه عملی کافی در مواجهه با چالش‌های واقعی حکمرانی را نیز دارا هستند.

اما به‌رغم نقاط قوت قابل توجه، سیستم تربیت نیروی سیاسی در آلمان با چالش‌هایی نیز مواجه است. یکی از مهم‌ترین چالش‌ها، ریسک نخبه‌گرایی و ایجاد فاصله میان طبقه سیاستمدار و بدنه جامعه است. تمرکز بر تحصیلات عالی و مسیر طولانی پیشرفت در سلسله‌مراتب، ممکن است منجر به شکل‌گیری گروهی از سیاستمداران شود که به‌رغم برخورداری از دانش نظری قوی، از واقعیت‌های روزمره زندگی شهروندان عادی فاصله دارند. این مسئله می‌تواند به کاهش اعتماد عمومی به نهادهای سیاسی و احساس عدم نمایندگی در میان بخش‌هایی از جامعه منجر شود. علاوه بر این، زمان بر بودن فرایند تربیت سیاستمدار در این سیستم می‌تواند برای برخی افراد، به‌ویژه از گروه‌های کمتر برخوردار یا اقلیت‌ها، چالش‌برانگیز باشد. این امر ممکن است منجر به محدودیت در تنوع نمایندگی سیاسی شود، به طوری که برخی گروه‌های اجتماعی در ساختار قدرت کمتر نمایندگی شوند. همچنین، با توجه به تغییرات سریع جهانی در زمینه‌هایی مانند فناوری، تغییرات اقلیمی و الگوهای اقتصادی جدید، این سیستم با چالش سازگاری و به‌روزرسانی مداوم مواجه است. سرعت تحولات جهانی ممکن است از سرعت تطبیق این سیستم تربیتی پیشی بگیرد و نیاز به بازنگری و اصلاحات مداوم را ضروری سازد. درنهایت، حفظ توازن میان ثبات سیاسی ناشی از این سیستم و نیاز به نوآوری و تغییر در پاسخ به چالش‌های نوظهور، یکی دیگر از مسائلی است که سیستم تربیت نیروی سیاسی آلمان با آن روبه‌رو است.

جدول ۵. پیشنهاد توصیه سیاستی

دستگاه معین	دستگاه متولی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
			اصلاح**	تداوم*	
شورای عالی استان‌ها	وزارت کشور	تقویت مشارکت محلی		*	۱
وزارت کشور	وزارت علوم	ایجاد نهادهای آموزشی سیاسی	**		۲
نهاد ریاست‌جمهوری	وزارت کشور	حمایت از احزاب سیاسی رسمی	**		۳
وزارت آموزش پرورش، وزارت کشور، نهاد رهبری در دانشگاه‌ها، سازمان تبلیغات اسلامی.	وزارت علوم	توسعه آموزش‌های آکادمیک مرتبط		*	۴
اداری - استخدامی	وزارت علوم، وزارت کشور.	متورینگ و حمایت از استعدادها	**		۵

* تداوم یا تقویت آیتم‌ها یا اقدامات.
** اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکارها.
مأخذ: همان.



تقویت مشارکت محلی: ایجاد بسترهایی برای مشارکت فعال شهروندان در شوراهای محلی، انجمن‌های مردمی و پروژه‌های اجتماعی می‌تواند به شناسایی و پرورش استعداد‌های مدیریتی در سطح خرد کمک کند.

ایجاد نهادهای آموزشی سیاسی: می‌توان با تأسیس بنیادهایی مشابه کنراد آدنائر و فریدریش ایبرت برای ارائه آموزش‌های راهبردی و مهارت‌افزایی به افراد استفاده کرد. این امر می‌تواند در ایران از طریق دوره‌های آموزشی به و از طریق تشکل‌های سیاسی و دانشجویی رسمی انجام پذیرد.

حمایت از احزاب سیاسی رسمی: تقویت نقش احزاب به‌عنوان نهادهای اصلی تربیت سیاستمداران حرفه‌ای از طریق برنامه‌های آموزشی، شاخه‌های جوانان و کارآموزی‌های حزبی می‌تواند به توسعه سیاستمداران متعهد و توانمند کمک کند.

توسعه آموزش‌های آکادمیک مرتبط: گسترش رشته‌های مرتبط با علوم سیاسی، حقوق و مدیریت عمومی در دانشگاه‌ها و آکادمی‌های مدیریت دولتی برای آماده‌سازی سیاستمداران آینده بسیار مؤثر است. امری که در ایران در قالب دانشگاه‌ها و دانشکده‌های خاص حکمرانی در جریان است. این امر نیازمند آسیب‌شناسی، بازنگری کارکردی و توان‌افزایی است.

منتورینگ و حمایت از استعدادها: طراحی برنامه‌های منتورینگ درون احزاب، تشکل‌ها و نهادهای دولتی برای حمایت از افراد بااستعداد و تسهیل مسیر پیشرفت آنها می‌تواند بسیار مؤثر افتد. در ایران این موضوع را می‌توان با تمرکز بر جامعه انسانی اندیشکده‌ها و تشکل‌های علمی و سیاسی پیگیری کرد.

منابع و مأخذ



- [1] Lijphart, A. (1994). Electoral systems and party systems A study of twenty-seven democracies 1945-1990. Oxford Oxford University Press.
- [2] Haffner, Sebastian (1987). The Ailing Empire: Germany from Bismarck to Hitler. Fromm International Pub. Corp; First Edition.
- [3] von Beyme, K. (2011). Elite Relations in Germany. German Politics, 10(2), 19-36. <https://doi.org/10.1080/772713261>
- [4] کویانی، حسن و غفرانی، فهیمه (۱۴۰۲). واکاوی نظام استخدامی مدیران ارشد اجرایی در آلمان، هلند و انگلستان؛ آموزه‌هایی برای اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات مدیریت، شماره مسلسل ۱۸۹۳۳.
- [5] قانون احزاب آلمان (۱۳۹۰). ترجمه احمد رحیمی مقدم، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی، شماره مسلسل ۱۱۰۵۰.
- [6] جابری، طالب (۱۳۹۴). کانون‌های تفکر در آلمان، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات بنیادین حکومتی، شماره مسلسل: ۱۴۳۴۷.
- [7] مجلس آلمان: سازمان و روش‌های کار (۱۳۸۲). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل: ۶۷۲۶.
- [8] Weber, M. (1946). Politics as a Vocation. Oxford University Press. (Original work published 1919)
- [9] Aberbach, J.D., Putnam, R.D., Rockman, B.A., Anton, T.J., Eldersveld, S.J. and Ingelhart, R. (1981). Bureaucrats and politicians in western democracies. Harvard University Press.
- [10] فون میزش، لودویک (۱۴۰۲). بوروکراسی، ترجمه رسول قنبری بوئینی، تهران: نشر روزنه.
- [11] Aberbach, J.D., Putnam, R.D., Rockman, B.A., Anton, T.J., Eldersveld, S.J. and Ingelhart, R. (1981). Bureaucrats and politicians in western democracies. Harvard University Press.
- [12] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>
- [13] Hebestreit, R., and Korte, K.-R. (2020). Das Institutionengefüge des bundesdeutschen Regierungssystems. In A. Kost, P. Massing, and M. Reiser (Eds.), Handbuch Demokratie (pp. 157–74). Wochenschau Verlag.
- [14] Korte, K.-R. (2016a). Politikberatung von innen. In S. Falk, M. Glaab, A. Römmele, H. Schober, and M. Thunert

- (Eds.), *Handbuch Politikberatung* (pp. 129–143). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-07461-6_11-1
- [15] Korte, K.-R. (2016b). Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. In H.-J. Lauth and C. Wagner (Eds.), *Politikwissenschaft. Eine Einführung* (8th ed., pp. 63–97). Schöningh.
- [16] Korte, K.-R., and Fröhlich, M. (2009). *Politik und Regieren in Deutschland* (3rd ed.). Schöningh.
- [17] Marschall, S. (2018). *Das politische System Deutschlands* (4th ed.). Konstanz.
- [18] Korte, K.-R., and Fröhlich, M. (2009). *Politik und Regieren in Deutschland* (3rd ed.). Schöningh.
- [19] Rudzio, Wolfgang. (2015). *Das politische System Deutschlands*. Oldenburg: Springer
- [20] Grunden, T., and Korte, K.-R. (2013). Über die Regierung. Gegenstände der Regierungsforschung und neue Konturen des Regierens. In K.-R. Korte and T. Grunden (Eds.), *Handbuch Regierungsforschung* (pp. 11–29). Springer VS.
- [21] Marschall, S. (2018). *Das politische System Deutschlands* (4th ed.). Konstanz.
- [22] Schnapp, K.-U., and Willner, R. (2013). Regierung und Bürokratie. Zum Einfluss der Ministerialbürokratie auf das Regierungshandeln. In K.-R. Korte and T. Grunden (Eds.), *Handbuch Regierungsforschung* (pp. 247–56). Springer VS.
- [23] Merkel, W. (2020). Who Governs in Deep Crises? The Case of Germany. *Democratic Theory*, 7(2), 1–11.
- [24] Siefken, S. T. (2018). Regierungsbildung “wider Willen”—der mühsame Weg zur Koalition nach der Bundestagswahl 2017. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 49(2), 407–36.
- [25] Wiesendahl, E. (2011). *Volksparteien: Aufstieg, Krise, Zukunft*. Verlag Barbara Budrich.
- [26] Wiesendahl, E. (2017). Strategisches Lernen aus dem Bundestagswahlkampf 2017. Discussion Paper. Das Progressive Zentrum, 1–18.
- [27] Kelly, P. (1994). *Thinking Green* (pp. 37–43). Parallax Press.
- [28] Rihoux, B. (2016). Green Party Organisations: The Difficult Path from Amateur-Activist to Professional-Electoral Logics. In E. van Haute (Ed.), *Green Parties in Europe* (pp. 298–312). Routledge.
- [29] Carstens, P., Gutschker, T., Haupt, F., Rosenfelder, L., and Zašrow, V. (2017, November 27). Woran ist Jamaika wirklich gescheitert? *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. <http://www.faz.net/aktuell/woran-ist-jamaika-wirklich-gescheitert-innenansichten-eines-gescheiterten-experiments-15312630.html#kein-vertrauen>
- [30] Reiser, M. (2014). The universe of group representation in Germany: Analyzing formal and informal party rules and quotas in the process of candidate selection. *International Political Science Review*, 35(1), 55–66. <https://doi.org/10.1177/0192512113507732>
- [31] Shefter, M. (1977). Party and patronage: Germany, England, and Italy. *Politics and Society*, 7(4). <https://doi.org/10.1177/003232927700700402>
- [32] Pfetsch, B., and Mayerhöffer, E. (2011). Vordergründige Nähe. Zur Kommunikationskultur von Politik- und Medieneliten in Deutschland. *Medien and Kommunikationswissenschaft*, 59(1), 40-59.
- [33] Hachmeister, L. (2007). *Nervöse Zone. Politik und Journalismus in der Berliner Republik*. München.
- [34] Pfetsch, B. (2003). *Politische Kommunikationskultur. Politische Sprecher und Journalisten in der Bundesrepublik und in den USA im Vergleich*. Wiesbaden.
- [35] Borchert, Jens, and Jürgen Zeiss (2003), *The Political Class in Advanced Democracies: A Comparative Handbook*. Oxford Academic.
- [36] Gschwend, T., et al. (2012). The Role of Salience in the German Federal Election Campaign 2009.
- [37] Merkel, W., et al. (2011). *Political Representation in Germany*.
- [38] Friedrich Ebert Foundation. (n.d.). Internships.



[39] Konrad-Adenauer-Stiftung. (n.d.). Political Consulting.

[40] Konrad-Adenauer-Stiftung. (n.d.). Political Education.

[41] Hertie School. (n.d.). Executive Education.

[42] <https://www.dw.com/en/germanys-new-bundestag-only-for-the-educated/a-59667650>

[43] <https://www.bundestag.de/en/members>

گزیده سیاستی

سیستم تربیت حکمران در آلمان یک ساختار چندلایه و پیچیده است که بر پایه سه رکن اصلی استوار شده است. مشارکت سیاسی در سطوح محلی، عضویت و فعالیت حزبی، آموزش رسمی دانشگاهی این رویکرد جامه منعکس کننده ساختار فدرال و نظام چندحزبی آلمان است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir