

# Poder no és voler

## La política de transport regional a Alemanya

Oliver Schöller-Schwedes  
Lisa Ruhrort



© Fotolia/Mikro Prazz

*El sistema de distribució de competències a Alemanya deixa en mans dels länder, els estats federats, un poder gens menyspreable en la planificació de la política de transports. Tot i això, els governs regionals no utilitzen aquesta potestat per aplicar principis diferenciats segons les característiques de la zona o el color polític dels parlaments autònoms. D'aquesta forma sovint hi ha un cert mimetisme en els projectes, a més de poca adequació a les necessitats reals. Això actua com a fre per a l'impuls de serveis de mobilitat innovadors.*

## El sistema polític

Alemanya és un Estat federal format per setze Länder, que estan representats al Govern Federal per la segona cambra, el Bundesrat (cf. Rührmaier 2001). El sistema està regit per l'anomenat principi de subsidiarietat, segons el qual els Länder tenen poder decisor sobre tots els afers, excepte si es poden gestionar millor a escala nacional. L'article 50 de la Constitució de la República Federal Alemanya defineix la funció del Bundesrat de la manera següent: «A través del Bundesrat, els Länder participen en la legislació i l'administració del Govern Federal i en qüestions relatives a la Unió Europea». A banda del Bundestag i del Govern Federal, el Bundesrat també té competència per aprovar lleis (cf. Pasemann 2006).

---

**LA POLÍTICA DE TRANSPORT  
CONSTITUEIX UN ÀMBIT ABANDONAT PER LA CIÈNCIA POLÍTICA,  
NO NOMÉS EN ELS LÄNDER ALEMANYANS, SINÓ EN TOTS ELS PAÏSOS  
DE PARLA ALEMANYA**

---

Les lleis aprovades per la segona cambra van primer al Govern Federal i després al Bundesrat, i cada òrgan en redacta un informe d'opinió. En canvi, les lleis aprovades pel Govern Federal van al Bundesrat abans d'arribar al Bundestag. La influència del Bundesrat en les lleis federals depèn del tipus de llei: es fa una diferenciació bàsica entre «lleis de conformitat» i «lleis de veto». El Bundesrat és l'òrgan amb més influència en les decisions relatives a les lleis subjectes a conformitat, ja que amb el seu vot pot fer que no prosperin. La necessitat de conformitat es regula a la Constitució i s'aplica a tres tipus de llei:

- Llei per modificar la Constitució (cal una majoria de dos terços).

- Llei que afectin les finances dels Länder (per exemple, lleis fiscals que afectin els seus ingressos o lleis que els obliguin a realitzar despeses o pagaments en espècie).
- Llei que afectin la sobirania organitzativa o administrativa dels Länder.

Els Länder tenen poca influència pel que fa a les lleis que no requereixen la conformitat explícita del Bundesrat. En aquests casos, però, el Bundesrat encara pot optar pel veto. El veto del Bundesrat a l'aprovació d'una llei, al seu torn, pot ser anul·lat pel Bundestag. En aquest cas, el quòrum necessari es determina en funció de la majoria amb què la segona cambra hagi aprovat el veto. Si el Bundesrat ha aprovat el veto amb majoria absoluta (majoria de membres), aquest veto només es pot desestimar amb una majoria absoluta (majoria de membres) al Bundestag. En el cas d'una majoria de dos terços, calen dos terços dels vots perquè el veto es desestimi al Bundestag, però hi han de votar com a mínim la meitat dels membres. Si el Bundestag no desestima el veto, la llei no prospera. D'ençà de la creació de la República Federal d'Alemanya s'han aprovat 3.361 lleis de conformitat i 2.973 lleis de veto d'aquesta manera. Una mica més de la meitat de totes les lleis (el 53%) eren de conformitat.

La influència política de cada Land es calcula segons el seu nombre d'habitants:

- Cada Land té un mínim de tres vots.
- Els Länder amb més de dos milions d'habitants tenen quatre vots.
- Els Länder amb més de sis milions d'habitants tenen cinc vots.
- Els Länder amb més de set milions d'habitants tenen sis vots.

La posició del Bundesrat dins de l'estructura de poder del sistema de política multinivell de la República Federal d'Alemanya depèn, d'una banda, del repartiment de poder polític en el Govern Federal, i, de l'altra, dels Länder. Això significa que l'equilibri de poder entre la segona cambra, el Bundestag i el Govern Federal és subjecte a un canvi constant. Per al Bundestag, les circumstàncies més favorables són que una

mateixa majoria política predomini al Bundesrat i a escala nacional. En aquest cas, el Govern Federal sap que toparà amb poca resistència de la segona cambra i que en general podrà aprovar els seus projectes sense massa obstacles. Tanmateix, en la història de la República Federal aquest supòsit ha estat l'excepció, ja que, en conjunt, les majories polítiques nacionals han estat diferents de les regionals. En aquests casos, el Bundesrat ha pogut bloquejar lleis de conformitat responent només a interessos de partit i, per tant, ha aturat reformes majors proposades per la coalició de govern. Amb l'objectiu d'evitar aquesta política de bloqueigs per part del Bundesrat, el Govern Federal ha incorporat els Länder en la seva estructura financera, i així ha creat nous vincles de dependència en el procés. Els efectes d'aquesta dependència mútua es fan evidents en la política de transport.

Com a resultat d'aquesta situació d'estancament en el sistema federal de la República Federal d'Alemanya, que impedeix l'acció política a tots nivells, l'any 2003 el Bundesrat i el Bundestag van decidir crear una Comissió Federal amb la funció de dissenyar una reforma de conjunt de les responsabilitats del Govern Federal i dels Länder. Actualment disposem dels primers resultats de la Comissió, i al final d'aquest estudi en resumirem breument els efectes en el futur repartiment de l'autoritat del Govern Federal i dels Länder quant a la seva competència per definir la política de transport.

## L'àmbit de la política de transport

Per al públic general, la política de transport no es considera un dels àmbits «clàssics» de la política regional. Aquest article es pregunta fins on es justifica aquesta percepció i fins a quin punt es pot considerar que els Länder influeixen en l'àrea de la política de transport. Començarem amb l'observació que la política de transport constitueix un àmbit abandonat per la ciència política, no només en els Länder alemanys,

sinó en tots els països de parla alemanya. Per explicar aquesta marginalitat desenvoluparem una tesi segons la qual la política de transport s'ha restringit tradicionalment a una funció distributiva. Això significa que, en gran part, la política de transport ha consistit –i segueix consistint– a repartir fons substancials destinats a construir una infraestructura adequada per fer front a les grans exigències de transport de la societat moderna.

Sense oblidar aquest paper fonamentalment problemàtic de la política de transport, aclarirem quin és el poder d'actuació dels Länder per influir-hi en el context d'un sistema multinivell. En diverses àrees s'observa un alt grau d'interconnexió política entre els problemes de dèficit fiscal i la situació d'autonomia local insuficient, tot i que en altres àrees es detecten indicis d'oportunitats importants per influir políticament a escala regional. Tenint en compte la naturalesa problemàtica de l'entrellaçament de polítiques, debatrem diferents intents de reorganitzar les competències del Govern Federal i dels Länder, i de crear una major transparència, entre altres elements, dins del marc de les reformes de la regionalització i del federalisme.

En general, el diagnòstic final és que els Länder disposen d'un poder d'actuació limitat, però en cap cas menyspreable en l'àmbit de la política de transport. Seguint aquest diagnòstic, recopilarem indicadors que mostren fins on els Länder han fet ús d'aquestes oportunitats potencials d'actuació en intents reals de dur a terme canvis polítics, tot fent una ullada a alguns indicadors quantitius rellevants de trànsit i de patrons de despesa en transport als Länder.

Tradicionalment, la disciplina acadèmica de la política de transport ha format part de les ciències econòmiques (cf. Schöller 2007). De fet, avui se segueix considerant que hi ha una connexió entre les societats amb una divisió del treball molt diferenciada i el seu desenvolupament en transport. D'acord amb aquesta idea, el volum de trànsit de les societats capitalistes modernes, que viu un augment constant, és tant el resultat com la condició per al desenvolupament econòmic. Les cadenes de transport, que amb l'augment de la divisió del treball cada ve-

gada són més llargues, provoquen un augment en el transport que planteja la necessitat de desenvolupar sistemes de transport més refinats per mantenir-lo. Això, al seu torn, provoca una cooperació més estreta entre economistes i enginyers: els primers calculen els requisits de transport a partir de la interacció que s'estableix entre el desenvolupament de l'economia i el desenvolupament del transport, i els segons creen les condicions tècniques per mantenir el flux de trànsit dins del sistema de transport (Schmucki 2001). La forta connexió funcional que s'estableix entre la situació econòmica i els requisits del transport<sup>1</sup> deixa poc lloc per a l'actuació i menys per a la política, ja que dur a terme canvis polítics requeriria poder triar entre dues vies d'actuació que són almenys parcialment con-

ambdós casos, la política de transport queda reduïda a la modificació de la planificació –una planificació que, a més, respon als impulsos d'un altre àmbit polític.

A banda d'aquesta perspectiva restrictiva del fenomen social del transport, que segueix vigent, darrerament se n'estan començant a debatre més i més els efectes socials i ecològics. L'objectiu és arribar a una política integrada de transport, que tingui en compte totes tres dimensions i les reequilibri per arribar a un desenvolupament sostenible del transport. Com que els diferents objectius de la tríada (economia, qüestions socials i ecologia) són en part incompatibles els uns amb els altres, caldrien reiterats processos de negociació per arribar a tractar-los com a equivalents, i això al seu torn crearia un nou àmbit per a l'acció política (cf. Schöller 2006).

La dificultat per concretar l'àmbit polític del transport des del punt de vista de les ciències polítiques augmenta encara més pel fet que no és només l'economia dominant –amb el seu poder per exercir una influència directa– el que afecta el sector del transport, sinó molts altres àmbits polítics. L'exemple més evident d'aquesta «política oculta de transport» és sens dubte la política de planificació regional, ja que el desenvolupament d'enclavaments té un efecte directe i molt variable en el volum de trànsit, depenent de si es caracteritza per la compactació i, per tant, per trajectes curts, o per una expansió extensiva. Quan s'implanten estructures de planificació de les ciutats d'aquest tipus, la política de transport es limita a realitzar modificacions i no és capaç d'intervenir de manera productiva<sup>2</sup>.

Passa quelcom semblant amb les mesures sociopolítiques i les basades en polítiques econòmiques o financeres com les subvencions estatals al transport públic, les subvencions al trànsit pendular o les subvencions estatals a la compra d'habitatge. Cadascuna d'aquestes

---

**EN DIVERSES ÀREES S'OBSERVA UN ALT GRAU D'INTERCONNECCIÓ POLÍTICA ENTRE ELS PROBLEMES DE DÈFICIT FISCAL I LA SITUACIÓ D'AUTONOMIA LOCAL INSUFICIENT**

---

tradictòries. Tanmateix, mentre el creixement econòmic es prioritzi a tots els altres objectius i mentre el transport es vegi com una quantitat derivada del creixement econòmic, les oportunitats d'actuar es mantindran a un nivell baix i la base per a la negociació política també serà baixa. Actualment, o bé un període de prosperitat econòmica planteja la necessitat d'ampliar el sistema de transport a partir de crear una demanda addicional de transport, o bé s'utilitza una situació d'estancament econòmic per justificar l'ampliació d'una infraestructura de transport amb l'objectiu de crear les condicions per a un nou període de creixement econòmic. En

1 Mentre que la generació de transport a través del creixement econòmic es pot demostrar empíricament, el contrari es va negar força aviat (cf. GwvF 1978). Ara bé, fins i tot en el cas de l'emergència de transport com a resultat del creixement econòmic s'ha debatut molt fins on és possible deslligar el creixement de l'economia i el creixement del transport fent millores a l'eficiència impulsades per la política, com en el sector energètic (cf. Peak 1994).

2 Per aquest motiu, els antics Ministeris de Transports i de Planificació Regional, Enginyeria Civil i Estructural i Desenvolupament Urbà es van fusionar l'any 1998. La idea era que una millor coordinació entre els dos àmbits polítics dins del marc d'una estratègia d'integració facilitaria un desenvolupament sostenible de la ciutat i del transport.

polítiques influeix en el desenvolupament del transport d'una manera específica; per tant, restringeix indirectament l'àmbit d'actuació de la política de transport. Òbviament, la ciència política no creu que hi hagi res a estudiar aquí, fet que explica almenys en part per què els polítics s'han abstingut de fer investigació en aquest àmbit<sup>3</sup>.

No obstant això, tot i que a primera vista el sector del transport sembla tenir molt poca rellevància política, a escala nacional està representat pel ministeri amb el pressupost d'inversió més alt. D'acord amb el seu poder econòmic, doncs, s'esperaria que tingués una gran influència política, però el Ministeri de Transports alemany no destaca per impulsar polítiques especialment innovadores. De fet, ara com ara el ministre de Transports segueix donant crèdit a la teoria presentada al principi d'aquest informe segons la qual el transport contribueix al desenvolupament econòmic (cf. BMV 1992: 12, BMVBW 2003a: 8). Ni tan sols la unió amb el Ministeri de Planificació Regional, Enginyeria Civil i Estructural i Desenvolupament Urbà ha aconseguit rectificar el desbaratament de la política de transport per la política de construcció d'habitatge i de desenvolupament urbà, ja que els ministeris segueixen de costat. Finalment, la divisió inicial del Ministeri de Transports en diversos departaments independents, cadascun representant un mode en particular, ha impedit que durant dècades es desenvolupessin polítiques coordinades de transport (cf. Dienel 2007).

Podem observar que la política de transport en general i la política de transport regional en particular són àmbits que fins ara han estat desconeguts per la ciència política. El nostre intent de fer una avaluació comparativa de les polítiques regionals de transport serà, doncs, modest ja que no es pot basar en informes previs duts a terme per polítics. El mal estat dels materials també és el motiu pel qual hem decidit fer un estudi *ad hoc* consistent en una investigació quantitativa i qualitativa.

3 Als països de parla alemanya segueix sense haver-hi cap càtedra en política de transport ocupada per una persona provinent de les ciències polítiques.

Hem revisat les bases de dades sobre l'evolució del transport disponibles a escala regional i els de la despesa en transport dels Länder, i hem aportat una visió de conjunt inicial dels indicadors. Amb tota la precaució necessària, després intentarem treure conclusions inicials, basant-nos en aquestes dades, sobre les orientacions de la política de transport dels Länder. Des de l'àmbit polític d'actuació dels Länder traurem conclusions indirectes sobre la seva relació amb l'esfera nacional. La impressió quantitativa fruit d'aquest treball s'ha completat amb deu entrevistes a experts en els àmbits de l'administració, la política, l'associacionisme, el món acadèmic i la Comissió del Federalisme<sup>4</sup>.

## Estat de la qüestió

La pregunta que origina aquest treball fa referència a si els Länder tenen un poder d'actuació notable en l'àmbit de les polítiques de transport i, en cas afirmatiu, fins a quin punt l'aprofiten per influir en la política de transport. La nostra tesi inicial és que la política de transport a la República Federal d'Alemanya es caracteritza

4 Voldríem agrair als següents entrevistats la seva col·laboració i ajut: el Dr. Friedemann Kunst, cap del Departament d'Afers Polítics en Polítiques de Transport i Planificació del Desenvolupament del Transport, en l'Administració del Senat per al Desenvolupament Urbà de la Ciutat de Berlín; Hermann Blümel, ajudant del Departament d'Afers Polítics de la Política de Transport, en l'Administració del Senat per al Desenvolupament Urbà de la Ciutat de Berlín; el professor Eckhard Kutter, president de Sistemes i Logística de Transport, de la Universitat Tecnològica d'Hamburg-Harburg (emèrit des del 2004); Daniel Bongardt, becari d'investigació a l'Institut Wuppertal per al Clima, el Medi Ambient i l'Energia; el Dr. Werner Reh, cap del Departament de Polítiques de Transport de l'associació federal BUND; Wolfgang Schwenk, cap de l'Oficina de la Capital de l'Associació d'Empreses Alemanyes de Transport; el professor Rudolf Petersen, de l'Institut Wuppertal per al Clima, el Medi Ambient i l'Energia; Maria Krautzberger, secretària permanent per al Transport a l'Administració del Senat per al Desenvolupament Urbà de la Ciutat de Berlín; Wolfgang Drexler, diputat i president del Landtag de Baden-Württemberg i membre de la Comissió del Federalisme; Winfried Kretschmann, membre del Landtag de Baden-Württemberg per a Bündnis 90/Els Verds i membre de la Comissió del Federalisme.

za per uns objectius polítics uniformes i per una absència d'autèntic èmfasi polític per impulsar canvis. Aquesta és la base sobre la qual fem la hipòtesi que no hi ha diferències significatives en l'orientació de la política de transport, ni en els partits polítics ni en els Länder.

Per tal de fer operativa aquesta tesi, semblaria adient mesurar la política de transport d'acord amb les seves pròpies demandes. Una de les més importants a tots els nivells polítics ha consistit, durant dècades, en la creació d'un «sistema de transport integrat» en què els diversos modes de transport s'utilitzin i es combinin segons els seus punts forts<sup>5</sup>. D'aquesta manera, es pretén fer perdre protagonisme a la prevalença del transport per carretera –tant en passatgers com en mercaderies– per crear

---

**LA POLÍTICA DE TRANSPORT A LA REPÚBLICA FEDERAL D'ALEMANYA ES CARACTERITZA PER UNS OBJECTIUS POLÍTICS UNIFORMES I PER UNA ABSÈNCIA D'AUTÈNTIC ÈMFASI POLÍTIC PER IMPULSAR CANVIS**

---

un sistema general integrat. Tenint en compte aquesta demanda política, podem començar la nostra anàlisi quantitativa preguntant-nos si els modes de transport individual s'han promogut equitativament en els diferents Länder.

Una cerca d'indicadors quantitativs dels esforços dels Länder per fer canvis en l'àmbit de la política de transport revela que les bases de dades disponibles a escala regional són limitades. D'una banda, el mateix repartiment modal dins de cada Länder es pot considerar com un indicador de les seves mesures polítiques específiques. En aquest sentit, per exemple, la proporció del volum total de trànsit de cada mitjà es pot interpretar com a indicador de l'impacte de

la política de transport. Tanmateix, a escala regional falta un dels principals indicadors: el del trànsit amb vehicle privat motoritzat per carretera. Com que es calcula com un índex nacional, no permet veure'n l'abast regional.

Com a mesura indirecta de la rellevància relativa del trànsit amb vehicle privat motoritzat, podem recórrer a les xifres de densitat d'automòbils disponibles a escala regional. En relació amb aquest indicador veiem una clara diferència entre els Länder ciutat i els territorials, per bé que entre aquests les xifres són similars. A la primera posició hi ha Saarland, amb 602 cotxes per 1.000 habitants, seguit de Renània-Palatinat, Baviera, Hessen i Baden-Württemberg, que amb 574 cotxes per 1.000 habitants no s'allunyen massa de la primera posició. La densitat d'automòbils més baixa és a Berlín, que, amb 360 cotxes per 1.000 habitants, és gairebé a la meitat de Saarland.

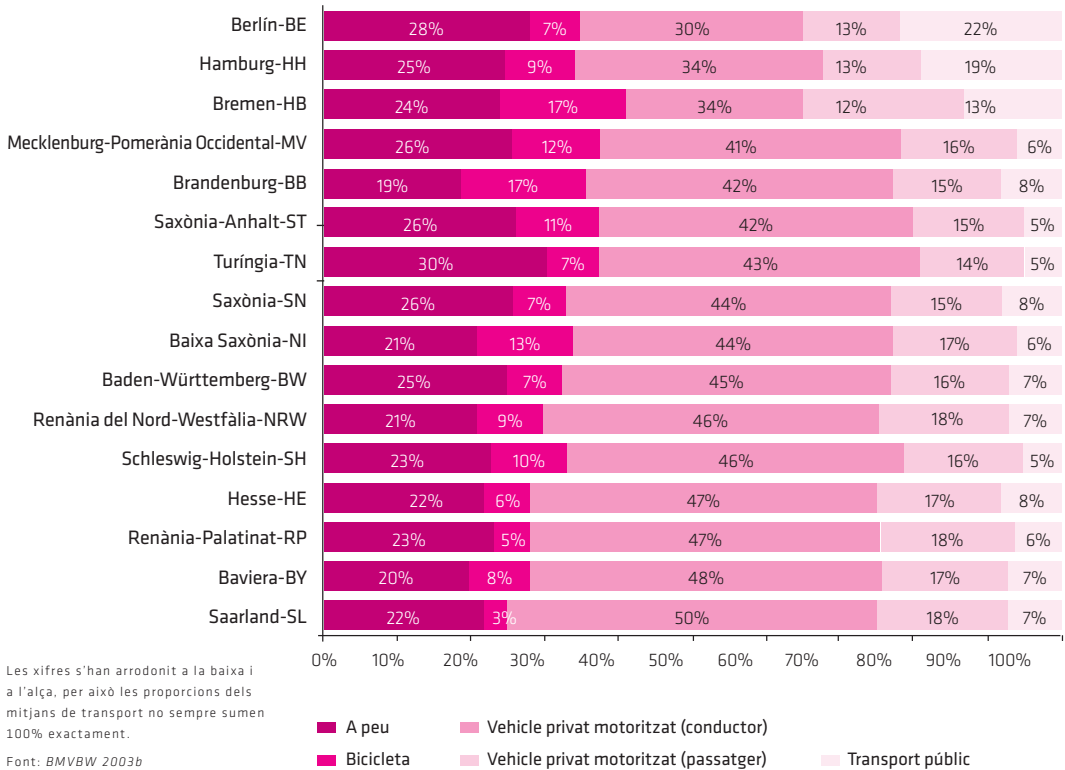
Els altres dos Länder ciutat també estan molt lluny dels dos territorials amb les xifres més baixes, Saxònia-Anhalt i Mecklenburg-Pomerània Occidental. Aquest indicador, doncs, no mostra que els Länder hagin creat identitats diferenciades en l'àmbit de la política de transport. Fins i tot la creença plausible que la densitat d'automòbils és més baixa als Länder amb més densitat de població només es pot confirmar –amb l'ajut d'una anàlisi de regressió simple de les dues variables– amb reserves: si s'hi inclouen els Länder ciutat, el resultat és una correlació molt negativa entre les dues variables ( $R^2 = 0,78$ ), i si s'ometen, no hi ha cap correlació significativa ( $R^2 = 0,10$ ).

No obstant això, la distribució dels Länder a aquesta escala sembla que donaria suport a la tesi que almenys la variació dins del grup de Länder territorials s'atribueix més a la distribució desigual de la riquesa a Alemanya que no pas als esforços per influir en la política de transport. De fet, hi ha una correlació relativament forta entre el producte nacional brut de cada Land i la seva densitat d'automòbils ( $R^2 = 0,50$ ), si s'ometen els Länder ciutat.

D'altra banda, l'estudi Mobilitat a Alemanya 2002 (cf. BMVBW 2003b), basat en les dades d'una enquesta d'opinió pública, és una font

<sup>5</sup> Per exemple, el Govern Federal espera que s'arribi a un «ús més eficient de la capacitat en tota la infraestructura de transport» des de la seva perspectiva d'una «política integrada de transport i en connexió amb això, a un flux de trànsit optimitzat a través d'efectes integratoris». Cf. BMVBS 2007.

gràfic 1

DESPLAÇAMENTS REALITZATS SEGONS  
MITJÀ DE TRANSPORT I LÄNDER

molt valuosa per comparar el transport als diferents Länder. El gràfic 1 mostra la distribució modal dels desplaçaments<sup>6</sup> en un dia normal. Limitarem les nostres observacions a comparar les proporcions entre transport públic i transport amb vehicle privat motoritzat. (gràfic 1)

De nou, resulta tan xocant com poc sorprenent la diferència significativa que hi ha entre els Länder ciutat i territorials pel que fa a la freqüència d'ús del transport públic en comparació

amb el transport amb vehicle privat motoritzat (conductors i passatgers). Dins del grup dels Länder territorials, però, la fluctuació d'aquest valor és un percentatge baix.

Si considerem el repartiment modal del transport de viatgers com a indicador de l'impacte de les polítiques de transport a escala regional, és difícil veure indicis d'esforços significativament diferents en la definició de les polítiques de transport a cada Land. Tanmateix, en el discurs sociològic sobre el transport s'esgrimeixen arguments que solen donar poques perspectives d'èxit a l'acció política a l'hora d'influir en els patrons de selecció de transport públic. Autors com Stefan Rammner (2001) defensen que hi ha una «afinitat d'elecció» entre la mobilitat i l'era moderna, i Heine et al. i els autors del projecte

<sup>6</sup> Les altes proporcions –potser sorprenents– de vianants i ciclistes s'haurien d'entendre en el context de la quantitat total que aquí s'utilitza com a base. La distribució dels modes de transport canvia notablement si en comptes de les proporcions de desplaçaments fets, es compten les proporcions de quilòmetres recorreguts. Aleshores els mitjans de transport no motoritzats tenen menys impacte que els motoritzats.

Mobilität ('Mobilitat') parteixen de l'assumpció que com a arquetip de la mobilitat independent màxima, l'automòbil ha esdevingut el punt de referència al costat del qual tots els altres modes de transport queden reduïts a segona opció (cf. Heine/Mautz/Rosenbaum 2001, Projektgruppe Mobilität 2004 i Schöller 2005b). En vista d'aquesta línia argumental, seria una quimera política amb poques possibilitats reals de reeixir pensar que es pot persuadir més gent a fer un major ús del transport públic, perquè ni tan sols el compromís polític més entusiasta amb aquest no comportaria necessàriament un canvi espectacular en detriment de l'automòbil.

En vista d'aquests arguments, sembla recomanable no valorar només pel seu impacte real els intents dels Länder d'influir les polítiques de transport. També hauríem de fer un cop d'ull a les estructures d'impuls econòmic dels diver-

sos modes de transport que cada Land ha dut a terme com a expressió directa de les seves decisions en la definició de les polítiques regionals de transport. Per qüestions de claredat, només hem tingut en compte dues variables: xarxa viària i transport públic –hem omès les vies fluvials perquè només són rellevants per al transport de mercaderies<sup>7</sup>.

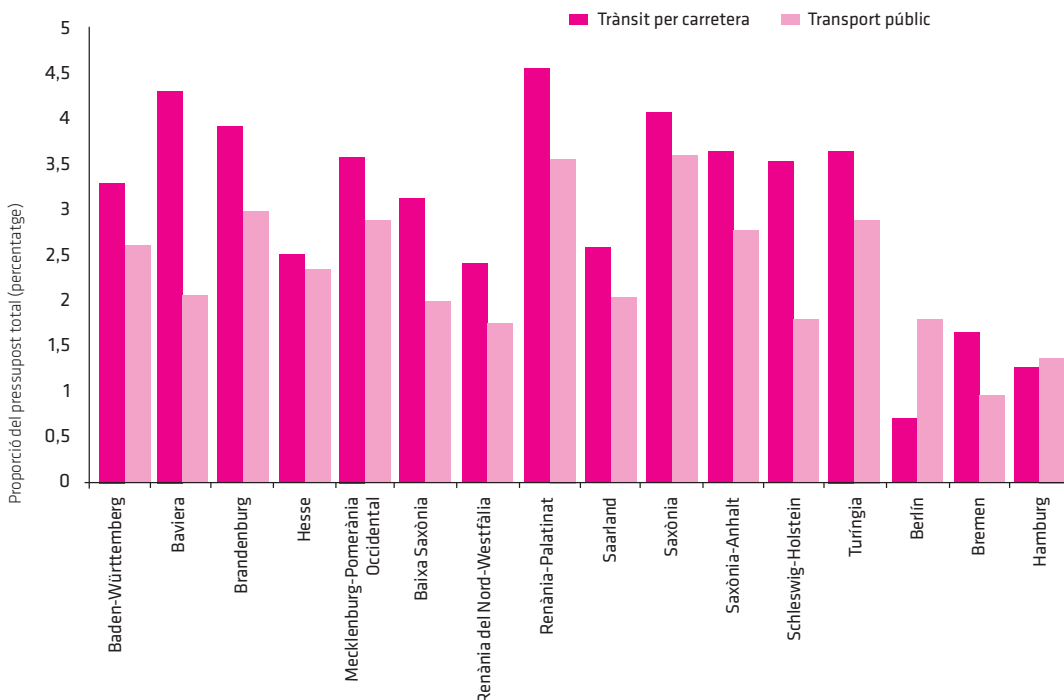
Una ullada ràpida a la distribució de la despesa confirma la nostra tesi inicial: el gràfic 2 mostra la proporció mitjana del pressupost total que cada Land ha invertit en transport públic i en xarxa viària durant els anys 2000-2004.

(gràfic 2)

7 La despesa en vies fluvials sol tenir poques conseqüències des d'un punt de vista comparatiu. Les excepcions són Hamburg, on va constituir prop del 50% de la despesa en transport entre 2000 i 2004, i Bremen, on en el mateix període de temps la proporció de despesa en vies fluvials va constituir el 15% de la despesa total en transport.

gràfic 2

PROPORCIÓ MITJANA DEL PRESSUPOST TOTAL QUE CADA LAND HA INVERTIT EN TRÀNSIT PER CARRETERA I EN TRANSPORT PÚBLIC EN EL PERÍODE 2000-2004 (PERCENTATGE)



Font: càlcul propi de l'Oficina Federal d'Estadística



Si comparem els Länder segons la proporció del pressupost total invertit en les dues variables de xarxa viària i transport públic, la uniformitat relativa és xocant: en la majoria de casos, la proporció de la despesa en xarxa viària és més alta que la proporció en transport públic. Les úniques excepcions són els dos Länder ciutat d'Hamburg i Berlín, que són els únics amb l'excedent a favor del transport públic que s'esperaria dels enclavaments urbans. Però més enllà d'aquest diagnòstic general, també són sorprenents les diferències dins del grup de Länder territorials, ja que alguns –sobretot Baviera, Slesvig-Holstein i Baixa Saxònia– registren un excedent notable en la despesa en xarxa viària.

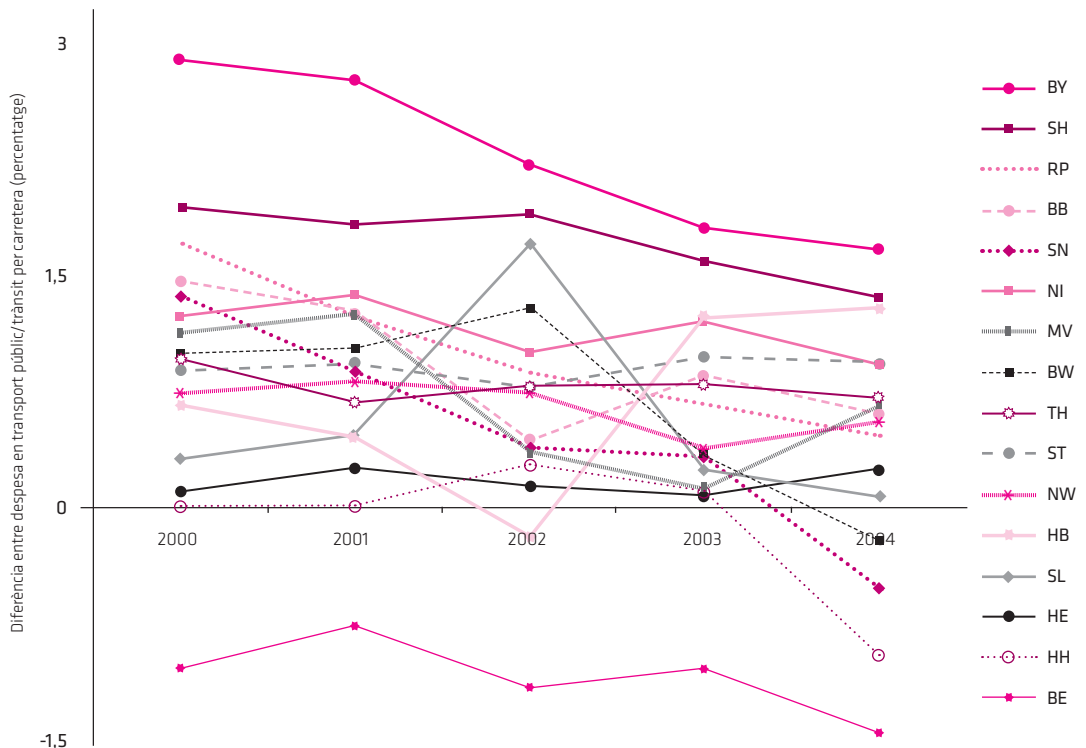
S'observa una altra diferenciació si tenim en compte l'evolució al llarg del temps dels valors

per als anys 2000-2004. El gràfic 3 mostra la diferència entre la proporció del pressupost total de cada Land invertit en transport públic i en xarxa viària. Com més a prop de l'eix x se situen els punts referents a la informació individual, més petita és la diferència entre la proporció de la despesa en transport públic i en xarxa viària al Land en qüestió. Els valors negatius indiquen que la proporció de transport públic és més alta que la de xarxa viària. Berlín és l'únic Land en què aquesta relació mostra una proporció de transport públic més alta després del 2000. (gràfic 3)

Els indicadors de creació de diverses identitats diferenciades en l'àmbit de les polítiques de transport es veuen en la diferència entre els dos grans Länder territorials de Baviera i Baden-

gràfic 3

EVOLUCIÓ DE LA DIFERÈNCIA ENTRE LA DESPESA EN TRANSPORT PÚBLIC I LA DESPESA EN TRÀNSIT PER CARRETERA (PROPORCIÓ DEL PRESSUPOST TOTAL) 2000-2004



Font: càlcul propi de l'Oficina Federal d'Estadística

Württemberg. Baviera mostra una tendència clara envers una convergència de les variables de transport públic i xarxa viària, però la proporció de la despesa en xarxa viària l'any 2004 és aproximadament el doble que la dedicada al transport públic. D'altra banda, Baden-Württemberg és un dels pocs Länder que registra un valor negatiu al gràfic 3 per al 2004, fet que significa que la despesa en transport públic hi va ser més alta que en xarxa viària.

Com podem explicar les evidents diferències del gràfic 3? Un element que entraria en joc és el dels factors estructurals regionals. Als Länder majoritàriament rurals és «natural» que el transport en vehicle privat motoritzat tingui un paper més important (cf. BMVBW 2003b); en canvi, als més densos demogràficament, el transport públic té un paper més important a l'hora de satisfer les necessitats de transport. Si ens fixem en els tres Länder que se situen a les posicions més altes després de Baviera –que inverteixen una proporció molt alta en la xarxa viària–, corroborarem la hipòtesi que es tracta dels Länder amb menys densitat de població –Slesvig-Holstein, Baixa Saxònia i Saxònia-Anhalt.

---

**SI CONSIDEREM EL REPARTIMENT MODAL DEL TRANSPORT DE VIATGERS COM A INDICADOR DE L'IMPACTE DE LES POLÍTIQUES DE TRANSPORT A ESCALA REGIONAL, ÉS DIFÍCIL VEURE INDICIS D'ESFORÇOS SIGNIFICATIVAMENT DIFERENTS EN LA DEFINICIÓ DE LES POLÍTIQUES DE TRANSPORT A CADA LAND**

---

Si fem una anàlisi de regressió de la diferència mitjana de proporcions en la densitat de població, el resultat és una correlació molt negativa ( $R^2 = 0,55$ ); però si deixem de banda els Länder ciutat, no hi podem distingir cap correlació clara ( $R^2 = 0,11$ ). És possible que un indicador més diferenciat d'estructura regional ocupi el lloc

de mera densitat de població per tal d'explicar les diferències. Si observem els valors del grau d'urbanització d'acord amb la tipificació regional d'Eurostat, els Länder ciutat donen un  $R^2$  de 0,41 de la correlació (negativa) entre la proporció de població resident en àrees urbanitzades i la diferència de proporcions en favor del transport públic. Si, tanmateix, deixem de banda els Länder ciutat, la correlació torna a ser insignificant (amb un  $R^2$  de 0,13).

Altres factors explicatius possibles són la composició política dels Länder i la participació governamental de cada partit en l'any més recent tingut en compte (2004). Una mesura de certesa d' $R^2 = -0,19$  per a la regressió de l'indicador esmentat en un indicador sobre el tipus Partit Socialdemòcrata Alemany (SPD) –i també una  $R^2$  de 0,18 per a l'indicador del tipus Unió Demòcrata Cristiana d'Alemanya (CDU)– no sembla, però, prou alta per acceptar que hi ha una dependència lineal<sup>8</sup>. Alhora, la proporció de cada partit en els escons de la cambra per a l'any 2004 no mostra una correlació significativa amb les diferències de la despesa en transport. El resultat d'aquesta simple recerca estadística es correspon, per tant, amb la nostra tesi que com a mínim els principals partits polítics de la República Federal d'Alemanya no han creat cap perfil propi diferenciat en l'àmbit de les polítiques de transport. Ni tan sols la participació governamental d'Els Verds no mostra una correlació mesurable amb la diferència de proporcions en la despesa en xarxa viària i en transport públic ( $R^2 = 0,00$ ).

D'altra banda, no es pot mesurar cap correlació entre la diferència de proporcions en la despesa en xarxa viària i transport públic i el poder econòmic dels Länder, expressat en el PIB. Certament, doncs, caldria dur a terme més estudis empírics per intentar explicar les diferències en la despesa. Pel que fa als objectius d'aquest article, però, de moment és suficient subratllar que,

<sup>8</sup> Les dades per als indicadors de la composició política (definida com la proporció mitjana d'escons de la cambra d'ençà de la fundació del Land), la formació del gabinet el 2004 i el PIB per càpita ens van ser facilitades per Frieder Wolf, procedents de la base de dades de la càtedra Manfred G. Schmidt de la Universitat de Heidelberg.

almenys en el grup de Länder territorials, és possible identificar un patró relativament uniforme de més despesa en la xarxa viària.

L'evolució a llarg termini de la despesa en transport dels Länder confirma sobradament aquesta impressió. El gràfic 4 mostra l'evolució de l'indicador que hem presentat anteriorment, la diferència de les proporcions de despesa en xarxa viària i transport públic per al període 1980-2004. Els valors per a cada Land poden estar en un nivell diferent en cada cas, però l'evolució segueix una tendència uniforme: començant amb un domini clar de la xarxa viària a Baviera i Renània-Palatinat en les posicions

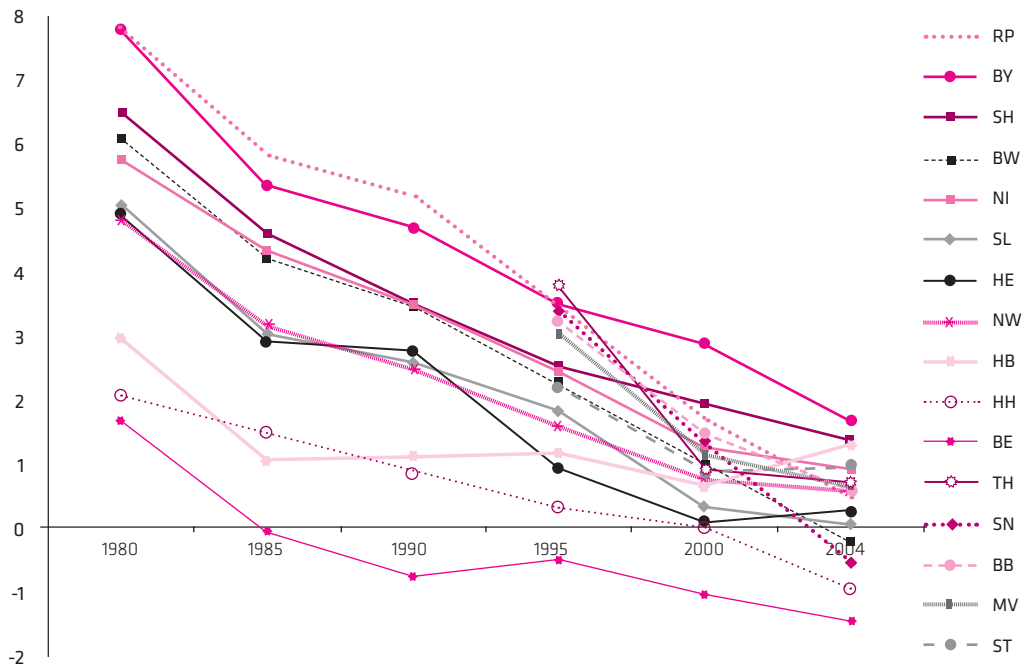
més altes i Berlín com a excepció, s'observa una tendència nacional de més despesa en transport públic i, per tant, una convergència de les dues variables. (gràfic 4)

Un paper important en la consolidació d'aquesta tendència és, sens dubte, la regionalització el 1996 del transport local per ferrocarril, a la que acompanyà un augment considerable de la diversitat de l'oferta en aquest segment de transport, finançat pel fons de regionalització del Govern Federal (cf. Karl 2008).

D'ençà 1995, els Länder formats més tard; fins a 1995 Berlín = només Berlín Occidental; fins a 1990 només transport per ferrocarril.

gràfic 4

EVOLUCIÓ DE LA DIFERÈNCIA ENTRE LA DESPESA EN TRANSPORT PÚBLIC I EN TRÀNSIT PER CARRETERA (PROPORCIÓ DEL PRESSUPOST TOTAL) 1980-2004 (LÄNDER FORMATS A PARTIR DE 1995; FINS A 1995 BERLÍN = NOMÉS BERLÍN OCCIDENTAL; FINS A 1990 NOMÉS TRANSPORT PER FERROCARRIL)\*



\* Els valors de despesa per al 1980-2000 es van recopilar en períodes de cinc anys. El 2004 es va afegir com l'últim any disponible. La unió amb una línia dels punts de dades per a cada land respon només a la intenció d'oferir una representació clara. Les dades anteriors al 1980 no s'hi van incloure, perquè la representació en edicions antigues de la col·lecció especialitzada sobre «Resultats dels càlculs del pressupost públic total» no és, segons l'Oficina Federal d'Estadística, comparable a edicions posteriors.

Els valors de despesa per al 1980-2000 es van recopilar en períodes de cinc anys. El 2004 es va afegir com l'últim any disponible. La unió amb una línia dels punts de dades per a cada Land respon només a la intenció d'oferir una representació clara. Les dades anteriors al 1980 no s'hi van incloure perquè la representació en edicions antigues de la col·lecció especialitzada sobre «Resultats dels càlculs del pressupost públic total» no és, segons l'Oficina Federal d'Estadística, comparable a edicions posteriors.

Podria semblar útil fer més anàlisis empíriques en el nostre intent de donar una explicació a les variacions en els patrons de despesa, però només amb moltes reserves podrem treure con-

---

**SI COMPAREM ELS LÄNDER SEGONS LA PROPORCIÓ DEL PRESSUPOST TOTAL INVERTIT EN LES DUES VARIABLES DE XARXA VIÀRIA I TRANSPORT PÚBLIC, LA UNIFORMITAT RELATIVA ÉS XOCANT: EN LA MAJORIA DE CASOS, LA PROPORCIÓ DE LA DESPESA EN XARXA VIÀRIA ÉS MÉS ALTA QUE LA PROPORCIÓ EN TRANSPORT PÚBLIC**

---

clusions sobre la capacitat decisòria regional a l'hora de definir les polítiques de transport. Així doncs, la despesa elevada en xarxa viària tan sols es pot interpretar fins a cert punt com a indicador d'una antipolítica de transport públic d'un Land. El fet que el poder d'actuació dels Länder no només es limiti a la responsabilitat financera aniria en contra d'una interpretació d'aquesta mena. Les declaracions qualitatives d'experts que hem recopilat assenyalen repetidament cap a àmbits d'acció en l'àrea de la promoció del transport públic i de la bicicleta que no tenen com a prioritat la inversió financera. En aquest sentit, per exemple, molts dels entrevistats van afirmar que els esforços dels Länder per introduir uns horaris amb intervals fixos integrats a escala nacional són una forma de compromís no monetari extremadament efecti-

va per fer atractiu el transport públic. Pel que fa a exemples positius d'estructuració de la política de transport regional, altres entrevistats van esmentar els esforços en l'àrea del transport públic per aconseguir un ús transparent dels fons segons les condicions de mercat: alguns Länder, inclòs Slesvig-Holstein, han fet un ús molt lògic de les oportunitats per aconseguir nous instruments de governança com ara els concursos per als serveis de transport ferroviari –en el cas de Hessen, alhora en el transport per carretera públic local–, del qual també pretenien augmentar el valor a través de la millora del subministrament sense haver de destinar-li grans mitjans financers (cf. Wachinger 2006 sobre l'exemple de Hessen)<sup>9</sup>.

També hauríem de tenir present que les dades que hi ha al nostre abast amaguen la complexitat de les relacions financeres federals, ja que els Länder no disposen d'una autonomia de despesa total sobre els fons destinats al transport a escala regional. Tal com hem demostrat abans, els recursos destinats al transport a escala regional provenen de diferents fonts, entre les quals hi ha les partides del Govern Federal.

Així, el Govern Federal s'assegura un paper clau en el finançament del transport i les infraestructures. Entre altres coses, els fons que el Govern Federal destina a projectes de planificació de carreteres federals es reparteixen a nivell regional. Els Länder anuncien les seves necessitats d'ampliació en l'àrea de les infraestructures del transport –la construcció i l'ampliació de carreteres s'enduu una part dels fons bastant elevada.

En la variable de la despesa en transport públic, els recursos es reben d'acord amb la llei de

<sup>9</sup> Un exemple de com els Länder poden tenir un poder d'actuació proactiu per sobre i per sota del marc actual és el límit de velocitat urbà que el govern regional va aprovar a Berlín. La legislació federal estipula un límit de velocitat de 50 km/h en les regulacions de trànsit per carretera, per això cal justificar molt bé qualsevol desviació d'aquest límit per fer front a les accions legals contra la introducció d'un límit de velocitat de 30 km/h (per part dels conductors de taxi, per exemple). Actualment el Land de Berlín està preparant un document en què s'esgrimeixen els efectes de la reducció de la contaminació acústica, la reducció de la contaminació de l'aire i l'augment de la seguretat viària per defensar la introducció d'un límit de velocitat de 30 km/h a les vies urbanes principals.



© Fotocoll / Philipus

regionalització. Atès que els fons es destinen al transport públic local, la quantitat és només una expressió indirecta del sistema de presa de decisions de cada Land. Tanmateix, la proporció d'aquests fons que procedeix de l'impost sobre el carburant a què tenen dret els Länder es calcula, entre altres coses, segons l'oferta de transport públic fins al moment. Les assignacions elevades de la llei de regionalització posen de manifest que almenys indirectament s'afavoreix el transport públic. A més, però, les subvencions federals en l'àrea del transport públic també es calculen segons factors com el nombre d'habitants, que és més difícil que estigui sotmès a disputes polítiques (cf. DifU 2005).

D'altra banda, en l'àrea del finançament del transport, els Länder funcionen com un nivell de distribució entre el Govern Federal i les autoritats locals. Això afecta, per exemple, els

---

**NO ES POT MESURAR CAP CORRELACIÓ ENTRE LA DIFERÈNCIA DE PROPORCIIONS EN LA DESPESA EN XARXA VIÀRIA I TRANSPORT PÚBLIC I EL PODER ECONÒMIC DELS LÄNDER, EXPRESSAT EN EL PIB**

---

fons que cada Land passa a les autoritats locals d'acord amb la llei que garanteix l'autonomia de poders (Entflechtungsgesetz). En l'àrea del transport públic local, els mecanismes establerts per repartir els fons a les autoritats locals difereixen a vegades considerablement d'un

Land a un altre. La influència que els Länder poden tenir en l'ús dels fons també varia molt (cf. Berschin et al. 2005). Basant-nos en la nostra primera anàlisi superficial dels indicadors quantitius que tenim a l'abast, podem concloure afirmant que les bases de dades esmentades ofereixen relativament pocs indicis que els Länder tinguin una identitat diferenciada en l'àmbit de la política de transport. La confirmació més evident d'aquesta tesi és en l'evolució a partir dels anys vuitanta, on podem observar que la regularitat del domini de la despesa en la xarxa viària és similar a la de la tendència uniforme cap a una major proporció de la despesa en el transport públic a partir dels noranta. Pel que fa a l'època més recent, també ha estat possible demostrar que els perfils de despesa mostren diferències: mentre Baviera, per exemple, segueix invertint proporcions relativament altes en la xarxa viària, a Baden-Württemberg l'any 2004 aquestes proporcions se situen per sota de la xifra del transport públic. Amb la recerca estadística simple que hem desenvolupat aquí, tanmateix, encara no ha estat possible detectar indicis inequívocs de factors que expliquin les variacions ocasionals en l'orientació. Juntament amb les oportunitats no monetàries per definir la política de transport, les diferències observades indiquen que els Länder tenen poder d'actuació. Ara bé, que en facin un bon ús per crear una identitat diferenciada en l'àmbit de la política de transport és més aviat dubtós, tenint en compte el domini uniforme de la proporció de xarxa viària almenys al grup de Länder territorials.

## Qüestions de governança del sistema d'infraestructures de transports

La composició política actual del sector del transport a Alemanya es pot explicar, en primer lloc, des del punt de vista de la situació històrica concreta del període de postguerra i, en segon lloc, des del punt de vista de la singularitat de l'àmbit polític del transport. El període de creixement econòmic de la dècada dels cinquanta i seixanta, l'anomenat «miracle econòmic», va anar acompanyat d'un augment significatiu del volum de trànsit, en què tant la motorització privada de massa com el transport de mercaderies es van desenvolupar amb rapidesa. Així, tota la societat de l'Alemanya occidental es va mobilitzar a un nivell desconegut fins aleshores. Per tal de satisfer la demanda de transport i per no posar en perill el desenvolupament econòmic nacional, es va considerar necessari fer una gran ampliació de la infraestructura de transport (cf. Klenke 1993). Seguint el concepte unitarista d'Estat (cf. Hesse 1962), la «igualtat de les condicions de vida» formulada originàriament a l'article 72, secció 2, de la Constitució alemanya es va considerar un referent a tot el país<sup>10</sup>. En relació amb el concepte filosòfic-jurídic del subministrament existencial, segons el qual és deure de l'Estat acomplir certes tasques com subministrar una oferta apropiada de mobilitat a tots els membres de la societat, es va formular la reivindicació estatal d'exercir un cert control (cf. Gegner/Schöller 2005). Els drets del Govern Federal en el sector del transport i els del Ministeri Federal del Transport es defineixen a l'article 85 de la Constitució com a part de l'administració delegada de lleis federals (cf. Hebel 2002). «L'anomenada administració delegada de lleis

federals es caracteritza pels poders jeràrquics indiscutibles que té el Govern Federal per redactar directrius i realitzar inspeccions als Länder» (Garlichs 1980: 25). Al ministre federal del Transport, d'acord amb això, se li van ampliar les competències.

No obstant això, a Alemanya, a diferència de Suïssa –on es va fer una planificació de dalt cap a baix molt estricta–, hi va prevaldre una planificació no jeràrquica de baix cap a dalt (cf. Reh 1988:29). En aquest sentit, el Govern Federal recull els informes d'intencions dels Länder i els escull seguint determinats criteris propis, basats en si considera que el projecte de construcció en qüestió és prou útil i si la representació proporcional regional hi és prou alta. A continuació s'acorda una participació financera proporcional del Govern Federal, els Länder i les autoritats locals, d'acord amb la Llei de finançament del transport municipal del 1971 (GVFG).

---

**UN ELEMENT IMPORTANT VA SER LA REGIONALITZACIÓ EL 1996 DEL TRANSPORT LOCAL PER FERROCARRIL, A LA QUE ACOMPANYÀ UN AUGMENT CONSIDERABLE DE LA DIVERSITAT DE L'OFERTA EN AQUEST SEGMENT DE TRANSPORT**

---

Amb aquesta participació en una gran varietat de projectes de transport a través del finançament mixt, el Govern Federal ha intentat influir en la política de transport dels Länder.

En general, la política del Govern Federal segueix l'estratègia d'evitar conflictes a l'hora de concedir fons, tot basant les seves decisions en la mida de la població pel que fa al finançament dels Länder. Amb aquest criteri «neutral», el Govern Federal evita haver de donar explicacions sobre el contingut del seu finançament, i així evita també la qüestió de la distribució desigual, que exigiria donar explicacions pràctiques i que produiria processos conflictius de negociació. D'altra banda, el finançament del Govern Federal està lligat a determinades circumstàncies que es considera que necessiten suport. Això

<sup>10</sup> Des del 1994, la declaració ha estat per a la «producció de les condicions de vida d'igual valor». Cf. Barlösius/Neu 2007 sobre la diferència entre igualtat i igual valor.

significa que les grans infraestructures són les que reben finançament, mentre que els serveis de mobilitat innovadors no en reben. Alhora, no són només les accions quantitatives les que

---

**EL GOVERN FEDERAL S'ASSEGURA UN PAPER CLAU EN EL FINANÇAMENT DEL TRANSPORT I LES INFRAESTRUCTURES**

---

es mesuren segons paràmetres estàndards, sinó que les diferències qualitatives també es bloquegen. Aquesta obscura interconnexió política ha demostrat ser en moltes ocasions ineficient –i contraproduent en els resultats–, perquè els Länder cada vegada han concentrat més els seus esforços a aconseguir fons del Govern Federal, independentment de si necessitaven de debò la infraestructura de transport en qüestió (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976). Un exemple documentat que s'ha donat en molts casos són les infraestructures de finançament excessiu com la construcció del metro –infraestructures que solen ser massa grans i inadequades per a entorns locals (cf. Nuhn/Hesse 2006: 192). Tanmateix, com que rebien el vistiplau del Govern Federal, els Länder podien demanar

que aquest finançés metros fins i tot en ciutats petites. Scharpf, Reissert i Schnabel (1976: 151) ja han assenyalat que si el Govern Federal hagués dut a terme un finançament del transport més restrictiu, les autoritats locals potser haurien considerat alternatives més raonables quant al cost com ara els tramvies, i no els haurien desmantellat sistemàticament.

A banda dels dèficits evidents d'aquesta política coordinada de transport en el sistema de política multinivell, que sempre ha estat objecte de crítiques unànimes, l'abast del control del Govern Federal i el poder d'actuació que queda als Länder segueix sent molt desconegut pel que fa a la política de transport. Tot i que Heinrich Mäding (1978), en estudiar l'exemple de la construcció de carreteres principals federals, va arribar a la conclusió que el Govern Federal té un «alt poder de control» (ibíd.: 152), poc després Dietrich Garlich (1980) va treure la conclusió contrària del mateix exemple. Més endavant, Werner Reh (1988) va revisar aquestes tesis contradictòries i va arribar a una altra conclusió: si bé el Govern Federal no esgota la seva competència per dissenyar polítiques, sí que fa ús de la participació financera («regnes daurades») a escala regional i local per immiscir-se en àrees que ja no són sota el seu control. Tot i això, segons Reh, els Länder i les autori-



tats locals poden eludir les intencions federals de diferents maneres sense que se'ls permeti ser actius per si mateixos. La divergència resultant entre el dret i la realitat dibuixa un retrat ambivalent de l'autoritat dels Länder a l'hora d'actuar en qüestions de política de transport. D'una banda, el Govern Federal té una base legal per donar instruccions estandarditzades als Länder i a les autoritats locals en els processos de planificació, per tal de contribuir a un pla coordinat de conjunt, però no fa ús d'aquesta oportunitat (cf. Reh/Heuser 2007). D'altra banda, ha reforçat tant la seva implicació en la política financera que ja no pot exercir cap influència en els seus continguts, perquè amb el gran nombre de projectes que reben finançament i la complexitat i confusió que generen, al Govern Federal no li és possible examinar individualment cada pla ni tampoc prestar-li l'atenció deguda.

Els resultats dels pocs estudis que s'han dut a terme sobre l'àmbit polític del transport porten a la sospita que el Govern Federal no ha aconseguit tenir una política de transport coherent i que als Länder no els ha estat possible deixar la seva marca implicant-se en la política del transport. Les conclusions empíriques d'aquest estudi han confirmat amb escreix aquesta convicció mostrant que el desenvolupament del transport als Länder es defineix per un panorama relativament homogeni, fruit de la necessitat econòmica i de les mesures socials compensatòries.

## Tendències actuals de desenvolupament

Malgrat que les descobertes teòriques dels estudis sobre la interconnexió política aporten rasons convincents sobre l'autoritat limitada dels Länder per actuar en qüestions de política de transport, i malgrat que s'han confirmat amb escreix per investigacions empíriques, d'ençà dels noranta han aparegut noves tendències de desenvolupament que potser poden contribuir a fer canvis fonamentals en l'àmbit polític del transport. Hi ha alguns indicis que apunten

que ha arribat el moment d'avaluar de nou la política de transport. Les grans tendències internacionals com ara el canvi climàtic, la cada vegada més previsible fi dels combustibles fòs-

---

### EN LA VARIABLE DE LA DESPESA EN TRANSPORT PÚBLIC, ELS RECURSOS ES REBEN D'ACORD AMB LA LLEI DE REGIONALITZACIÓ

---

sils i els efectes del creixement del transport en països amb nivells desbocats de creixement com la Xina i l'Índia hi influeixen, així com el canvi demogràfic, els fons públics limitats i les exigències del transport associats a la integració europea. Aquests reptes fan més necessària l'acció política (cf. Schöller-Schwedes/Rammler 2008), tot i que alhora els límits de la capacitat dels Länder per actuar en qüestions de política de transport cada vegada són més evidents.





En aquest sentit, en un informe intern de la UE sobre el Llibre blanc del transport s'afirma que el desenvolupament avança en direcció contrària al desenvolupament del transport sostenible que es pretenia, i que els pronòstics per al futur no són millors a menys que es facin canvis fonamentals en l'organització política general (cf. KOM 2006).

A Alemanya, els primers esforços per reformar el sector del transport es van dur a terme a mitjan anys noranta com a resposta a la divergència entre les demandes de la política de transport i el seu desenvolupament real. Amb la privatització dels ferrocarrils (1994) i la reforma de regionalització (1996) es van fer els primers passos per trencar les estructures tradicionals d'organització i finançament amb l'objectiu de crear més transparència quant als fons invertits i els resultats assolits en el transport ferroviari, i també per promoure mesures innovadores i orientades al consumidor en l'oferta de serveis (cf. JdB 2004/05, 2006/07). La privatització va afectar principalment les relacions entre l'operador ferroviari i el Govern Federal, mentre que la regionalització pretenia passar la responsabilitat del Govern Federal als Länder.

En el transport ferroviari local, els Länder avui tenen més llibertat per desenvolupar una oferta de mobilitat que respongui a les demandes específiques. D'acord amb els indicadors més importants, els resultats després de deu anys són totalment positius (cf. Trost 2006), de manera que el volum de trànsit total es podria augmentar significativament. D'ençà de la reforma, però, els Länder també reben molts més fons estatals, i no queda clar fins a quin punt els efectes positius es deuen a les reformes polítiques estructurals, o si són el resultat d'aquest gran augment de fons. A més, abans de la regionalització també es van iniciar diverses mesures de reforma.

Un altre pas concret envers una major transparència, un repartiment de l'autoritat menys ambigu i una classificació política més clara és el resultat de la primera reforma del federalisme. El finançament mixt del Govern Federal, els Länder i les autoritats locals, que tant s'havia criticat des de principis dels setanta, es va repe-

tir en la reforma. Amb la supressió de les seccions 2 i 3 de la Llei de finançament del transport municipal, es van derogar una sèrie de regulacions de finançament que en el passat havien limitat el poder d'actuació dels Länder. Des del gener del 2007, els Länder reben una quantitat del Govern Federal i en poden disposar amb llibertat dins del marc de la «partida de fons per a una àrea particular de responsabilitat».

També es va acordar que aquesta partida deixaria de ser vigent el 2014. Fins i tot llavors, però, la partida d'inversió es mantindrà perquè els Länder segueixin estant obligats a invertir els fons que rebin en comptes d'utilitzar-los

---

**ATÈS QUE ELS FONS ES DESTINEN AL TRANSPORT PÚBLIC LOCAL, LA QUANTITAT ÉS NOMÉS UNA EXPRESSIÓ INDIRECTA DEL SISTEMA DE PRESA DE DECISIONS DE CADA LAND**

---

on creguin. Això significaria que el tan criticat error de construcció en el sistema financer seguiria produint falsos incentius per invertir en projectes grans i cars (metros, estacions, etc.) més enllà del 2014, per tal de rebre i invertir les partides dels fons.

Els implicats en les iniciatives de reforma dels setanta veuen amb ulls crítics els resultats de la primera reforma del federalisme (cf. Scharpf 2006). Això pot tenir a veure amb el fet que l'avaluació se segueix basant en una demanda de planificació que dóna prioritat a una autoritat estatal central insuficient. Alhora, predomina una visió tradicional de l'Estat i del control polític, mentre que els debats acadèmics (i polítics) dins del marc de la investigació sobre la governança apunten en una altra direcció (cf. Scott 2004). Segons aquests, cal un canvi de perspectiva molt més radical per poder jutjar correctament els processos transformadors que s'estan duent a terme. D'això es desprèn que en el transport del futur, la governança ja no només correspondrà a les formes habituals d'activitat estatal tradicional (és a dir, el govern).

Els diversos àmbits polítics aportaran diferents respostes a la pregunta de si és possible aconseguir l'objectiu d'evitar la trampa de la

---

**LA POLÍTICA DEL GOVERN FEDERAL SEGUEIX L'ESTRATÈGIA D'EVITAR CONFLICTES A L'HORA DE CONCEDIR FONS, TOT BASANT LES SEVES DECISIONS EN LA MIDA DE LA POBLACIÓ PEL QUE FA AL FINANÇAMENT DELS LÄNDER**

---

interconnexió política tot reforçant la capacitat impositiva del Govern Federal, o si per contra s'ha de reforçar l'autonomia dels Länder. En l'àmbit del transport, però, hi ha arguments pràctics importants a favor de descentralitzar la planificació, el finançament i l'administració de la infraestructura de transport que s'ha utilitzat en un gran context regional. Per tal d'assolir l'objectiu d'una política integrada de transport, cal que ens situem a mig camí entre el provincialisme desmesurat i l'eufòria de la planificació central. En aquest cas, els Länder crearien autoritats de control adequades. Ara bé, també és qüestionable fins a quin punt els Länder coincideixen amb les regions de transport reals, ja que les seves fronteres geogràfiques responen a accidents de la història.

Les seves fronteres no tallen de manera artificial l'espai lògic de transport, tal com sovint es critica en el cas dels Länder ciutat i rodalia? Aquests problemes sembla que donarien un argument a favor de la creació de fronteres entre Länder de regions encavalcades, amb una autoritat independent en l'àmbit de la política de transport (cf. Gutsche/Kutter 2006).

Per acabar, ens agradaria subratllar la importància creixent de la Unió Europea en la política de transport nacional. Actualment més del 70% de la legislació alemanya el ve d'alguna manera influïda des de les instàncies europees (cf. Plehwe 2007). Això també significa, tanmateix, que els processos rellevants de presa de decisions en el sistema de política multinivell cada vegada es transfereixen més a l'àmbit de la UE

o a àmbits polítics on els agents europeus negocien conjuntament aspectes rellevants per a la política de transport (cf. Bongardt 2007). Algunes àrees tradicionals de responsabilitat estan desapareixent, i la política de transport nacional cada dia és més difícil d'entendre només des de la perspectiva d'agents nacionals. A les entrevistes realitzades a experts en la matèria, se'ns va deixar clar en repetides ocasions que els representants nacionals responsables es veuen forçats a desenvolupar noves estratègies polítiques d'acció per adaptar-se als reptes d'una política de transport europeïtzada. Quant a l'àmbit de la UE, no hi ha cap comitè institucional per als Länder o per a les autoritats locals que representi els seus interessos a banda del Comitè Regional, que gaudeix d'una autoritat insuficient (cf. Rechlin 2004). En conseqüència, el lobbisme informal que es practica a través de les oficines regionals situades a Brussel·les té cada vegada més importància.

## Bibliografia

- BARLÖSIUS, E. & NEU, C. (2007): «Gleichwertigkeit – Ade? Die Demographisierung und Peripherisierung entlegener Ländlicher Räume», *PROKLA*, 146: 77–92.
- BERSCHIN, F.; HICKMANN, G.; KARWIESE, E. & SCHULZE, E. (2005): «Reform der ÖPNVFinanzierung im Bundesland Brandenburg. Bündelung der Mittel bei den ÖPNVAufgabenträgern und Einführung einer Erfolgserförderung», *Der Nahverkehr*, 5: 46–52.
- BMV [Bundesministerium für Verkehr] (1992): 1992: Bundesverkehrswegeplan – BVWP '92 – Einschließlich Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen. Bonn: Bundesministerium für Verkehr.
- BMVBS [Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung] (2007): «Integrierte Verkehrspolitik“ für die Mobilität der Zukunft. Köln: IFV. [Disponibile a: <http://www.bmvbs.de/-,1407.13145/Integrierte-Verkehrspolitik.htm> (Consulta 09-2007)]

- BMVBS [Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung] (2003a): Bundesverkehrswegeplan 2003. Grundlagen für die Mobilität der Zukunft in Deutschland. Bonn: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.
- BMVBS [Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung] (2003b): Mobilität in Deutschland – Ergebnisbericht. Projekt-Nr. 70.0736/2003. Bonn/Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.
- BONGARDT, D. (2007): «Multi-Level-Governance und Europäische Umweltpolitik. Akteurskonstellationen und Interaktionen im politischen System der Europäischen Union», in Brunnengräber, A. & Walk, H. (Eds.): *Multi-Level-Governance. Klima-, Umwelt- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt*. Baden-Baden: Nomos. pp. 33–58.
- DESTATIS [Statistisches Bundesamt Deutschland] (2005): Gemeindeverzeichnis. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt Deutschland.
- DIENEL, L. (2007): «Das Bundesverkehrsministerium», in Schöller, O.; Canzler, W. & Knie, A. (Eds.): *Handbuch Verkehrspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. pp. 200–224.
- DifU [Deutsches Institut für Urbanistik] (Ed.) (2005): Umweltfreundlicher, leistungsfähiger und attraktiver ÖPNV – Ein Handbuch. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- GARLICH, D. (1980): Grenzen staatlicher Infrastrukturpolitik. Bund/Länder-Kooperation in der Fernstraßenplanung. Königstein/Ts: Anton Hain.
- GEGNER, M. & SCHÖLLER, O. (2005): «Der Verkehr des Leviathan – Zur Genese des städtischen Verkehrs im Rahmen der Daseinsvorsorge», in Schöller, O. (Ed.): *Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. pp. 44–68.
- GUTSCHE, J.-M. & KUTTER, E. (Eds.) (2006): Mobilität in Stadtregionen. Akteursorientierte Planungsstrategien für verkehrseffiziente Ballungsräume. Berlin: Forschungsverbund.
- GwvF [Gesellschaft für wirtschafts- und verkehrswissenschaftliche Forschung e.V.] (1978): Regionale Wirkungen des Bundesfernstraßenbaus (Schriften des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau). Bonn: Gesellschaft für wirtschafts- und verkehrswissenschaftliche Forschung e.V.
- HEBELER, T. (2002): «Die Ausführung der Bundesgesetze (Art. 83 ff. GG)», JURA, 3: 164–172.
- HEINE, H.; Mautz, R. & Rosenbaum, W. (2001). *Mobilität im Alltag. Warum wir nicht vom Auto lassen*. Frankfurt: Campus.
- HESSE, K. (1962): *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: Müller.
- JdB [Jahrbuch des Bahnwesens] (2005): Zehn Jahre Bahnreform in Deutschland. Erfahrungen, Bewertungen, Perspektiven. Hamburg: Hestra.
- JdB [Jahrbuch des Bahnwesens] (2007): 10 Jahre Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs. Mit ausführlicher Chronik Nah- und Fernverkehr. Hamburg: Hestra.
- KARL, A. (2008): *Öffentlicher Verkehr im Gewährleistungsstaat. Der ÖPNV zwischen Regulierung und Wettbewerb*. Berlin: WZB.
- KLENKE, D. (1993): *Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung. Konfliktträchtige Weichenstellungen in den Jahren des Wiederaufbaus*. Stuttgart: Steiner.
- KOM [Kommission der Europäischen Union] (2006): Für ein mobiles Europa Nachhaltige Mobilität für unseren Kontinent. Halbzeitbilanz zum Verkehrsweißbuch der Europäischen Kommission von 2001. Brüssel: Kommission der Europäischen Union.
- MÄDING, H. (1978): *Infrastrukturplanung im Verkehrs- und Bildungssektor. Eine vergleichende Untersuchung zum gesamtstaatlichen Planungsprozeß in der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Nuhn, H. & Hesse, M. (2006): Verkehrsgeographie. Paderborn / München / Wien / Zürich: Schöningh.
- PASEMANN, B. (2006): *Der Einfluss des Bundesrates auf die Gesetzgebung. Der Bundesrat als*

- Gewähr für die Vollziehbarkeit von Gesetzen.* Münster: Lit Verlag.
- PEAK, S. (1994): *Transport in Transition. Lessons from the History of Energy.* London: Earthscan.
- PLEHWE, D. (2007): *Transformation Europäischer Governance: (Europa)Rechtliche Dimensionen.* Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- PROJEKTGRUPPE MOBILITÄT (2004): *Die Mobilitätsmaschine. Versuche zur Umdeutung des Automobils. Eine sozialwissenschaftliche Unternehmung.* Berlin: Sigma.
- RAMMLER, S. (2001): *Mobilität in der Moderne. Geschichte und Theorie der Verkehrssoziologie.* Berlin: Sigma.
- RECHLIN, S. (2004): *Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem der Europäischen Union – Betroffene Objekte oder aktive Subjekte.* Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- REH, W. (1988): *Politikverflechtung im Fernstraßenbau der Bundesrepublik Deutschland und im Nationalstraßenbau der Schweiz.* Frankfurt/Bern/New York/Paris: Lang.
- REH, W. & Heuser, T. (2007): «Die Bundesverkehrswegeplanung», in Schöller, O.; Canzler, W. & Knie, A. (Eds.): *Handbuch Verkehrspolitik.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. pp. 225–251.
- RÜHRMAIER, A. (2001): *Der Bundesrat zwischen Verfassungsauftrag, Politik und Länderinteressen.* Berlin: Duncker & Humblot.
- SCHARPF, F.W. (2006): «Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht?», *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 50: 6–11.
- SCHARPF, F.W.; Reissert, B. & Schnabel, F. (1976): *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik.* Kronberg/Ts: Scriptor.
- SCHMUCKI, B. (2001): *Der Traum vom Verkehrsfluss. Städtische Verkehrsplanung seit 1945 im deutsch-deutschen Vergleich.* Frankfurt/New York: Campus.
- SCHÖLLER, O. (Ed.) (2005): *Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- SCHÖLLER, O. (2006): *Mobilität im Wettbewerb.* Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- SCHÖLLER, O. (2007): «Verkehrspolitik: Ein problemorientierter Überblick», in Schöller, O.; Canzler, W. & Knie, A. (Eds.): *Handbuch Verkehrspolitik.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. pp. 17–42.
- SCHÖLLER, O. & RAMMLER, S. (2008): *Mobile Cities, Dynamiken weltweiter Stadt- und Verkehrsentwicklung.* Berlin: LIT Verlag.
- Scott, C. (2004): «Regulation in the age of governance. The rise of the postregulatory state», in Jordana, J. & Levi-Four, D. (Eds.): *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance.* Cheltenham: Edward Elgar. pp. 145–169.
- TROST, D.G. (2006): «Zehn Jahre Regionalisierung des SPNVs. Eine Bilanz», *Internationales Verkehrswesen*, 10: 450–456.
- WACHINGER, L. (2006): *Das Recht des Marktzugangs im ÖPNV. Genehmigung, Vertragsvergabe und Finanzierung im straßengebundenen ÖPNV nach deutschem und europäischem Recht.* Berlin: Erich Schmidt.

**OLIVER SCHÖLLER-SCHWEDES** és professor ajudant a la càtedra de Planificació integrada del transport a l'Institut für Land- und Seeverkehr de la Universitat Tècnica de Berlín

**LISA RUHRORT** és llicenciada en sociologia i investigadora a l'Institut per a la Innovació en el Transport i el Canvi Social, Berlín