

# Strategische Erörterungen zur Regional- und Strukturpolitik

## La Suisse et le pari régional

Schweizerische Studiengesellschaft  
für Raumordnungs-  
und Regionalpolitik (ROREP)

Société suisse pour  
l'organisation de l'espace  
et la politique régionale (OEPR)



Dreisprachen Verlag

# Vorwort

Regional- und Strukturpolitik befasst sich mit dem Ziel einer ausgeglicheneren räumlichen Entwicklung in der Schweiz und des Abbaus stossender Unterschiede in den wirtschaftlichen Existenzvoraussetzungen und sonstigen Lebensbedingungen der Regionen. Dieses Ziel hat vor rund 15 Jahren wohl nicht die erste, aber sicher eine der bis anhin deutlichsten Ausprägungen erhalten in Form des ins eidg. Parlament eingebrachten Rufes nach einem gesamtwirtschaftlichen Förderungsprogramm für das Berggebiet. Und die anschließende Zeit war nicht nur gekennzeichnet durch eine weiterhin anhaltende wirtschaftliche Hochkonjunktur, sondern auch durch eine Art Hochkonjunktur der planerischen Bemühungen um eine günstigere Verteilung von Bevölkerung und Wirtschaft im schweizerischen Raum: Es sei nebst den Arbeiten am Entwicklungskonzept für das Berggebiet erinnert an die landesplanerischen Leitbilder des ORL-Institutes und das daraus hervorgehende Leitbild CK-73 der Chefbeamtenkonferenz der Bundesverwaltung sowie die «Studien zur Regionalpolitik» der Studienkommission für Preis-, Kosten- und Strukturfragen.

Wesentliche Impulse waren damit in die Welt gesetzt, und nicht zuletzt sie haben 1975 zur Gründung der ROREP geführt, welche sich explizite die Vertiefung und Verbreitung des raumordnungs- und regionalpolitischen Problemverständnisses und die Erörterung entsprechender Lösungsansätze und Realisierungsmöglichkeiten zur Aufgabe gemacht hat.

Unterdessen ist die Berggebietsförderung mittels der Investitionshilfe und flankierenden Massnahmen sehr aktiv an die Hand genommen worden. Das Leitbild CK-73 hat wiederholt eine Rolle als planerisches Orientierungs- und Bezugssystem gespielt (so z.B. bei der Gesamtverkehrskonzeption), ohne aber je offizielle politische Akzeptanz gefunden zu haben; doch wurde es in seinen grundsätzlichen Bekenntnissen durch das Raumplanungsgesetz untermauert.

Auch die «Studien zur Regionalpolitik», bei denen weit mehr als in den landesplanerischen Leitbildern wirtschaftliche Probleme und Zielvorstellungen Beachtung fanden, sind als solche nie in eine konkrete und gültige politische Option umgesetzt worden, erfüllten wohl aber ebenfalls eine Sensibilisierungsfunktion; eine unmittelbare Intensivierung der regional- und strukturpolitischen Diskussion ergab sich indes erst bei der Rezession, namentlich bei der erneuten Krise in den Uhrenregionen, und hier stellte sich dann auch mit einiger Deutlichkeit die Frage, inwieweit ein solcher konzentrierter Problemdruck als Unglücksfall aufzufassen und zu behandeln sei, oder aber ob dem des öfters erhobenen Postulat nach einem «Strukturleitbild» für die Schweiz gefolgt werden solle, um - vor die Wahl zwischen Strukturverhaltung oder Strukturwandel gestellt - über klarere wirtschaftspolitische Richtlinien zu verfügen.

Diese vorab von wissenschaftlicher Seite ausgehenden Vorstösse haben bis anhin jedoch keine Konkretisierung erfahren, sieht man von Teilaspekten betreffenden Zielformulierungen ab.

Die ROREP hat das Anliegen nun aus spezifisch regionalpolitischer Sicht aufgegriffen, und zwar nicht zuletzt deshalb, weil es in der Schweiz derzeit kei-

ne umfassende nationale Debatte über Regionalpolitik bzw. regionalpolitisch motivierte Strukturpolitik gibt.

Diese Bemühungen sind somit als ein Versuch aufzufassen. Die ROREP hat mit Vertretern verschiedener Regionen, Disziplinen und Schulen im Rahmen ihrer Mitgliedschaft ein Gesprächsforum gebildet, dessen erste - und keineswegs abschliessende - Ergebnisse als «strategische Erörterungen» zum ganzen Fragenkomplex über regional- und strukturpolitische Leitbildvorstellungen nun in einer Reihe von Beiträgen zusammengestellt worden sind.

Die breite Beteiligung von Wissenschaftlern und Praktikern der Regionalpolitik an dieser Arbeit war zum vornherein angezielt. Sie stand, zumindest in dieser ersten Phase, über dem Anliegen, ein «in sich konsistentes» und «verabredbares» Konzept der Strukturpolitik aufzustellen. Eine gewisse Heterogenität der Argumentationen und Vorstellungen war somit erwünscht, um die jedenfalls vielfältigen Aspekte und Ansatzstellen des Unterfangens auszuleuchten. Es galt primär einmal, den Erörterungen eine diskussionsfähige Strukturierung zu verleihen und damit gleichzeitig ein Gerüst zu erstellen, in welches in Zukunft weiterführende praktische und wissenschaftliche Erkenntnisse eingebaut werden können. In diesem Sinne soll die vorliegende Publikation auch Anstösse über den eigenen Kreis hinaus vermitteln.

Eine grobe Orientierung über den *Aufbau und Inhalt der Publikation* gibt nachstehendes Schema. Daraus geht hervor, dass der ROREP-Arbeitskreis zunächst eine breite Verankerung der regional- und strukturpolitischen Problemstellung nach aussen, in den internationalen Bereich, und nach innen, in den lokalen Bereich, gesucht hat. Hinzu tritt das Bemühen, nicht allein wirtschaftliche Beziehungen, sondern auch soziokulturelle Aspekte zu beachten. Dem Problemaufriss folgt eine Beurteilung des bisher eingesetzten Instrumentariums zur Förderung schwachstrukturierter Gebiete, wie auch der raumwirksamen Effekte nicht primär regionalpolitisch gedachter Bundesaktivitäten. Relativ breiten Raum nimmt dann auch die Erörterung der Rolle von Leitbildern im politischen Entscheidungsprozess ein.

Vor diesem Hintergrund werden konzeptionelle Alternativen und eine Reihe von Lösungsansätzen, darunter solche recht unkonventioneller Natur, diskutiert. Die Arbeiten finden ihren Abschluss mit grundsätzlichen Überlegungen zur politischen Realisierbarkeit von Konzeptionen und einer zusammenfassenden Darstellung.

Den rund dreissig ROREP-Mitgliedern und auch einigen externen Fachleuten, die sich im Jura und im Thurgau an mehreren zweitägigen Sitzungen und nun vielfach auch mit einem schriftlichen Beitrag an diesen Erörterungen beteiligt haben, sei hiermit bestens für ihr Engagement gedankt. Dank gebührt namentlich auch den Herren Dr. Angelo Rossi für die Mithilfe bei der Strukturierung und Durchsicht dieser Publikation sowie Dr. Michel Rey und Ian Sargeant bei der Zusammenarbeit über die Sprachgrenzen hinweg.

Peter Güller  
Präsident der ROREP

Zürich, im Januar 1981

*Aufbau der ROREP-Publikation / Schéma de la publication de l'OEPR*

Kap. I	Bewertung / Beurteilung / appréciation / appréciation / des mesures / des mesures	Internationale Verankerung der Problematik / contexte international	Stressende Ungleichgewichte zwischen Stadt und Land als Regional- und Strukturproblemen / disparités inévitables entre régions développées et périphériques comme problème structurel	Inneregionale, soziokulturelle Verankerung der Problematik / contexte socio-culturel régional
Kap. II	Erklärung / explication / des concepts / des concepts	ROREP-Arbeitskreis: Problemverständnisse der Regional- und Strukturpolitik / groupe de travail OEPR: descriptions générales du problème de la politique régionale et structurelle	GALDARO: Signification des disparités économiques régionales	BASSEND, GUNDANI, PELLEGRINO, LUDI, CASTELLO, ALBERT: Identité régionale, aspects culturels
Kap. III	Leitbildern / conceptions / des concepts / des concepts	Bedeutung von Leitbildern im politischen Entscheidungsprozess... / rôle de conceptions directrices dans le processus politico-administratif... im Inland / en Suisse	REY A., BÜRCHER, MUGGLI, PELL, SCHULER: Sonstige raumwirksame Massnahmen / ROTH: Im speziellen das Beispiel der Energiepolitik	Bedeutung von Leitbildern im politischen Entscheidungsprozess... / rôle de conceptions directrices dans le processus politico-administratif... im Inland / en Suisse
Kap. IV	Alternativen / alternatives / des concepts / des concepts	BATTI, MAILLAT: Développement régional et structurel face à des scénarios du développement de l'économie mondiale	MÜLLER: Bundesrepublik / HILTPOLD: Frankreich / SENNINGLUZZI: Italien	REY, M.: en particulier l'impact de la microelectronique
Kap. V	Zusammenfassung / résumé	HOLLENSTEIN, LOERTSCHER: Im speziellen das Konzept der Funktionsregionen	BRUGGER: Innovationsförderung / MAUCH: Internalisierung über Behälterkosten	VALLAT, DARBELLY: Aspects non-économiques de la politique régionale
Kap. VI	Zusammenfassung / résumé	WIEDER: Überlegungen zur politischen Realisierbarkeit von Konzeptionen	RIEDER: Regionalpolitik und Agrarpolitik	DARBELLY: Liaisons intersectorielles
Kap. VII	Zusammenfassung / résumé	ROFREP-Arbeitskreis: Zusammenfassung / groupe de travail OEPR: résumé		

# Introduction

La politique régionale et structurelle a pour tâche d'assurer en Suisse un développement spatial plus équilibré et de réduire les disparités régionales inacceptables sur le double plan des potentialités économiques et des conditions de vie. Cet objectif a été formulé d'une manière assez explicite, il y a 15 ans environ, sous la forme d'une interpellation au parlement fédéral en faveur d'une politique globale de promotion des régions de montagne. La période qui suivit n'a pas été uniquement caractérisée par la haute conjoncture économique, mais également par une sorte de «haute conjoncture» des efforts de planification en vue d'atteindre une répartition plus harmonieuse de la population et de l'économie dans l'espace suisse.

On évoquera à ce propos, outre les travaux d'élaboration du schéma de développement pour les régions de montagne, les recherches de l'Institut ORL qui furent à l'origine de la «Conception directrice CK-73» (élaboree par la Conférence des hauts fonctionnaires de l'administration fédérale) et les «Etudes de politique régionale» de la Commission fédérale de travail pour les problèmes de prix, de coûts et de structures.

Dans le contexte de ces réflexions s'inscrit, en 1975, la fondation de la Société suisse d'études pour l'organisation de l'espace et la politique régionale (OEPR). Cette institution se donne explicitement pour tâche l'approfondissement et la diffusion de la problématique du développement régional ainsi que la discussion de solutions et de possibilités d'intervention dans ce domaine.

Depuis lors, l'aide fédérale aux investissements et quelques mesures annexes ont concrétisé la politique de promotion des régions de montagne. La «Conception directrice CK 73», bien qu'elle n'ait jamais été officiellement acceptée par les institutions politiques, a servi de référence et de base à de nombreux travaux (par exemple à la Conception globale des Transports) et la loi fédérale sur l'aménagement du territoire en a repris les principes essentiels. Les «Etudes de politique régionale», où les préoccupations et orientations économiques occupent une place plus importante que dans les études d'aménagement du territoire, n'ont pas également conduit à des options concrètes et politiquement acceptées. Elles n'en ont pas moins contribué à la sensibilisation de l'opinion.

La récession a intensifié les débats sur la politique économique régionale, en particulier du fait de la restructuration en cours dans les régions horlogères. Faut-il considérer l'apparition de ce problème spécifiquement régional comme le résultat d'un hasard malheureux, et le traiter comme tel, ou le situer dans une «conception structurelle de l'économie suisse» qui permettrait de dégager des perspectives de politique économique et de choisir dans un cadre rationnel entre le maintien ou la transformation des structures?

Si l'on excepte quelques tentatives émanant des milieux scientifiques, on constate que cette évolution n'a pas abouti à des mesures concrètes, en dehors de la formulation de quelques objectifs partiels.

L'OEPR aborde cette problématique dans la perspective spécifique de la

politique régionale et ceci en particulier parce qu'il n'existe pas en Suisse de véritable débat sur ce thème, ni sur une politique structurelle prenant en compte les exigences de l'équilibre régional. Sa démarche doit être considérée comme un essai d'ouvrir dans le cadre de l'association un débat entre les représentants de différentes régions, disciplines et écoles.

Les premiers résultats, qui sont loin d'être définitifs, ont été rassemblés sous forme d'articles exposant une «stratégie d'approche» de la problématique des conceptions directrices en matière de politique structurelle et régionale.

Dès le départ, nous avons recherché une large participation des milieux scientifiques ainsi que des praticiens de la politique régionale. Cet objectif, du moins dans la première phase, était prioritaire par rapport à l'élaboration d'une véritable politique structurelle pouvant conduire à des décisions. L'accent a été mis sur la diversité de l'argumentation et des idées pour examiner différentes méthodes d'approche et pour dégager les possibilités d'action. Il s'est agi en premier lieu de disposer d'une plate-forme d'échanges et de discussions et de créer une structure dans laquelle de nouvelles connaissances scientifiques et pratiques pourraient s'insérer à l'avenir. Dans ce sens, il serait souhaitable que la présente publication suscite des réactions en dehors de notre propre cercle.

Le schéma précédant donne une orientation générale sur l'organisation et le contenu de cette publication. Il met en évidence le fait que le groupe de travail de l'OEPR a cherché à articuler la problématique de la politique régionale et structurelle tant du point de vue international (optique externe) qu'intrarégional (optique interne). A cela s'ajoute la volonté de considérer non seulement les relations économiques, mais aussi les aspects socio-culturels. La définition des problèmes est suivie d'une évaluation des mesures prises jusqu'ici en vue de la promotion des zones marginales, ainsi que des effets spatiaux des activités de la Confédération qui ne sont pas, en premier lieu, conçues en fonction de la politique régionale.

Une part relativement importante de la réflexion est consacrée à l'examen du rôle que peuvent jouer les conceptions directrices dans les processus de décisions politiques. Ce schéma a servi de toile de fond à la discussion de propositions alternatives et d'esquisses de solutions, dont certaines sont peu conventionnelles. Les travaux se terminent par un examen approfondi des possibilités d'applications des conceptions et par une présentation résumée de l'ensemble.

Nous remercions vivement de leur collaboration les quelque 30 membres de l'OEPR et les spécialistes de l'extérieur qui se sont réunis à plusieurs reprises pour des séances de travail dans le Jura et en Thurgovie et qui ont fourni maintes contributions écrites. Notre reconnaissance va aussi à M. A. Rossi et M. M. Rey pour leur collaboration à l'organisation et à la révision de cette publication ainsi qu'au bureau URBAPLAN pour la traduction française des chapitres généraux.

Zurich, janvier 1981

*Peter Güller*  
Président de l'OEPR



225	Pour une prise en considération plus importante des aspects non-monétaires du développement: vers la société post-industrielle	Jean Vallat Charly Darbellay
231	Promotion agricole en liaison avec le tourisme et l'industrie	Charly Darbellay
236	Verflechtungen zwischen Agrarpolitik und Regionalpolitik	Peter Rieder
243	Ist konzeptionelle Politik in der Schweiz möglich? Überlegungen aus politologischer Sicht	Hans Werder
256	V. Zusammenfassung	ROREP- Arbeitskreis
268	Résumé	Groupe de travail OEPR
281	Autorenverzeichnis / Registre des auteurs	

Kapitel I / Chapitre I

**Problemverständnis der schweizerischen  
Regional- und Strukturpolitik**

**Le problème de la politique régionale  
et structurelle en Suisse**