

Hautau, Heiner

**Article — Digitized Version**

## Zentralität und industrielle Schwerpunktförderung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Hautau, Heiner (1973) : Zentralität und industrielle Schwerpunktförderung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 53, Iss. 7, pp. 357-361

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134564>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Zentralität und industrielle Schwerpunktförderung

K

Heiner Hautau, Hamburg \*)

Mit dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“<sup>1)</sup> (RGW) vom 6. Oktober 1969 und dem Inkrafttreten des 1. Rahmenplans am 1. Januar 1972 hat die regionale Wirtschaftspolitik eine neue rechtliche Grundlage und ein erweitertes Instrumentarium erhalten. Dabei wurde in § 2 Abs. 1 RGW verbindlich festgelegt, daß die Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik mit den Zielen und Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung übereinstimmen müssen. Im folgenden wird die Kompatibilität dieser Zielsetzungen anhand der Regionalen Aktionsprogramme analysiert.

Bei der Aufstellung von 21 Regionalen Aktionsprogrammen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe war die räumliche und sachliche Schwerpunktbildung vorrangige Zielsetzung. Die einzelnen Ziele der Förderung, die zu fördernden Maßnahmen und die verfügbaren finanziellen Mittel wurden ebenfalls festgelegt. Insgesamt wurden 58 % der Fläche und 33 % der Bevölkerung der Bundesrepublik in die Förderung der Regionalen Aktionsprogramme einbezogen.

Gemäß dem gegenwärtig gültigen Präferenzsystem werden 312 Schwerpunkorte für die Errichtung und Erweiterung gewerblicher Produktionsbetriebe mit 10 % bis 25 % steuerfreier Investitionszulage<sup>2)</sup>, für grundlegende Rationalisierung mit 10 % sowie für Errichtung und Erweiterung von Fremdenverkehrsbetrieben in ausgewiesenen Fremdenverkehrsgebieten mit 15 % gefördert. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, den Ausbau der Infrastruktur mit Investitionszuschüssen zu unterstützen.

\*) Für die Zusammenstellung des statistischen Datenmaterials danke ich Herrn cand. rer. pol. E. H. Zehrfeld.

<sup>1)</sup> Vgl. Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6. Oktober 1969 (BGBl. I S. 1861; BGBl. III S. 707-7).

<sup>2)</sup> Vgl. Gesetz über die Gewährung von Investitionszulagen im Zonenrandgebiet und in anderen förderungsbedürftigen Gebieten sowie für Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen (Investitionszulagengesetz) vom 18. August 1969 (BGBl. I S. 1211).

Im Zeitraum 1969 bis 1971 ist es mit Hilfe dieser Förderungsmodalitäten gelungen, ca. 300 000 neue Arbeitsplätze zu schaffen. Dabei konnte ein Investitionsvolumen von ca. 19 Mrd. DM in die Fördergebiete gelenkt werden. Für den Planungszeitraum 1972 bis 1975 sollen weitere 460 000 Arbeitsplätze geschaffen und ca. 240 000 bestehende gesichert werden<sup>3)</sup>.

Die bisherigen Erfolge der Gemeinschaftsaufgabe dürfen jedoch nicht von der stets zu stellenden Frage ablenken, nach welchen Kriterien die Auswahl der Schwerpunkte erfolgen muß und wie viele Schwerpunktgemeinden überhaupt gefördert werden sollten. Bevor diese Frage untersucht werden kann, erscheint es angebracht, zunächst einige Erkenntnisse der Regionalwissenschaft darzulegen.

<sup>3)</sup> Vgl. Raumordnungsbericht 1972, Bundestagsdrucksache VI/3793, Bonn 1972, S. 96.

*Dr. Heiner Hautau, 29, ist Dozent und wissenschaftlicher Oberrat am Institut für Verkehrswissenschaft der Universität Hamburg. Seine Spezialgebiete sind Regionalpolitik und Raumordnung.*

Die ökonomischen Vorteile regionaler Schwerpunktbildung sind die Hauptgründe dafür, daß die wirtschaftliche Entwicklung im Raum nicht gleichmäßig, sondern in Form regionaler Wachstumszentren (Wachstumspole) oder Wachstumsachsen vor sich geht<sup>4)</sup>. Der regionale Entwicklungsprozeß vollzieht sich dabei in der Art, daß die unterschiedlichen regionalen Wirtschaftsstrukturen ein räumlich differenziertes Wachstum bewirken. Diese ungleichgewichtige wirtschaftliche Entwicklung in Form von Wachstumspolen und -punkten ermöglicht eine Weiterleitung der Wachstumsimpulse in den Raum hinein.

#### Gesetzmäßigkeiten regionaler Entwicklungsprozesse

Wachstumspole sind Ausstrahlungszentren ökonomischer Entwicklung, die ihrerseits durch „motorische Wirtschaftsbereiche“ stimuliert werden. Diese sind in der Regel wachstumsintensive Industrien, bei denen gleichzeitig ein hoher Grad an intersektoraler Verflechtung mit anderen Industrien vorliegt. Ihr großer Bedarf an Vorleistungen führt dazu, bei Vorliefererindustrien einen gleichlaufenden Wachstumsprozeß zu induzieren<sup>5)</sup>. „Motorische“ Industrien – insbesondere solche mit überregionalen Exportbeziehungen und hoher Verflechtungsintensität – haben somit eine Schlüsselfunktion in der Stadt- und Regionalentwicklung. Durch die sich infolge technischen Fortschritts verändernden Inputstrukturen können jedoch sowohl positive als auch negative Struktureffekte ausgelöst werden.

Die Ansiedlung dieser Industrien führt im Wachstumspol zu Polarisierungseffekten, die einen sektoral und regional differenzierten Wachstumsprozeß auslösen. Er ist durch ständige Veränderungen in den Produktions- und Organisationsstrukturen der Wirtschaftseinheiten charakterisiert. Die dauernde „Produktion“ externer Ersparnisse durch die motorischen Industrien verbessert darüber hinaus das Investitionsklima im Pol und erhöht die Wachstumschancen der gesamten Region<sup>6)</sup>.

Die dargestellten Gesetzmäßigkeiten regionaler Entwicklungsprozesse dürften eine disperse Förderpolitik in den Regionalen Aktionsprogrammen von vornherein zum Scheitern verurteilen, so daß eine Wachstumsstrategie mit räumlicher Schwerpunktbildung die einzige erfolgversprechende

<sup>4)</sup> Vgl. H. Giersch: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik. In: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Festschrift für Andreas Predöhl, hrsg. v. Harald Jürgensen, Göttingen 1964, S. 396.

<sup>5)</sup> Vgl. F. Perroux: La firme motrice dans la région et la région motrice. In: Cahiers de l'I.S.E.A., Série AD, No. 111, no 1, mars 1961, S. 11 ff.

<sup>6)</sup> Vgl. N. M. Hansen: Development Pole Theory in a Regional Context. In: Kyklos, Bd. 20, 1967, S. 718.

Alternative darstellt. Da zudem die für regionalpolitische Entwicklungsprojekte verfügbaren Mittel begrenzt sind, ergibt sich auch aus ökonomischen Erwägungen zwangsläufig eine Politik des konzentrierten Mitteleinsatzes.

Eine konzentriert operierende Industrialisierungspolitik dürfte somit zu einer höheren Effizienz der Maßnahmen beitragen. Dabei bleibt die Frage nach der Wahl der regionalen Schwerpunkte noch zu erörtern. Zu klären ist, welche Anforderungen gestellt werden müssen, um eine erfolgreiche Industrieansiedlung in den betreffenden Orten sicherzustellen.

Die Standortgünstigkeit regionaler Schwerpunkte für Maßnahmen der Industrieansiedlung wird in entscheidendem Maße durch Art und Umfang der vorhandenen Infrastruktur beeinflusst. Die Erstellung einer industriespezifischen infrastrukturellen Mindestausstattung steht jedoch nur bei entsprechender Verdichtung und einer damit einhergehenden Kapazitätsauslastung in einem wirtschaftlich vertretbaren Verhältnis zur erreichbaren Steigerung der Wirtschaftskraft<sup>7)</sup>. Hinzu kommt die wachsende Bedeutung der Wohn- und Freizeitwerte als Standortfaktoren. Sie werden im wesentlichen durch ein gehobenes Dienstleistungsangebot, die Ausstattung des Ortes mit öffentlichen Einrichtungen sowie durch soziale und kulturelle Infrastrukturen einschließlich Wohnungen bestimmt.

Die aufgezählte Vielfalt der infrastrukturellen Anforderungen erzwingt eine Konzentration der Förderung auf entwicklungsfähige Orte. Die Auswahl der Schwerpunkte in den Regionalen Aktionsprogrammen kann daher als weitestgehend kongruent mit jener Aufgabe der Raumordnungspolitik angesehen werden, die durch ein Netz zentraler Orte die Versorgung der Bevölkerung mit zentralen Gütern und Diensten in allen Teilen des Landes zu sichern hat. Es erscheint daher einsichtig, vorwiegend jene Orte als industrielle Schwerpunkte auszuweisen, die zugleich über ein bestimmtes Zentralitätsniveau mit einer entsprechenden infrastrukturellen Ausstattung verfügen.

#### Unzureichende Koordination

Hier wird aber ein entscheidendes, bisher nur unzureichend gelöstes Koordinationsproblem zwischen der ordnungsorientierten Raumordnungspolitik und der stärker problemorientierten Regionalpolitik deutlich<sup>8)</sup>. Zwar liegen in allen

<sup>7)</sup> Bundesminister für Wirtschaft, Intensivierung und Koordinierung der regionalen Strukturpolitik, BMWi-Texte, Bonn 1968, S. 18.

<sup>8)</sup> Vgl. K. H. Hansmeyer: Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik. In: Beiträge zur Regionalpolitik, hrsg. von H. K. Schneider, Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F., Bd. 41, Berlin 1968, S. 42.

Bundesländern festgelegte Stufenfolgen der Zentralität in Anlehnung an die von der Ministerkonferenz für Raumordnung<sup>9)</sup> empfohlene Gliederung vor; die Zuordnung der zentralen Einrichtungen zu den einzelnen Zentralitätsstufen erfolgt jedoch in unterschiedlicher Weise. Darüber hinaus werden verschiedenartige methodische Ansätze zur Bestimmung der jeweiligen Zentralitätsstufe verwendet<sup>10)</sup>.

Aus regionalpolitischer Sicht können also industrielle Schwerpunkorte nicht gleichmäßig über das Gebiet einer unterentwickelten Region verteilt werden. Andererseits mögen arbeitsmarktpolitische Gründe ausschlaggebend sein, auch Orte einer niedrigeren Zentralitätsstufe in die industrielle Schwerpunktförderung einzubeziehen. In diesem Fall müßte in Abstimmung mit der Raumordnungspolitik durch die Bereitstellung einer

entsprechenden infrastrukturellen Ausstattung auf mittlere Sicht eine Anhebung der Zentralitätsstufe erfolgen, um die Erfolgswahrscheinlichkeit der Industrieansiedlungspolitik zu erhöhen.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung hat in ihrer Entschließung vom 15. Juni 1972<sup>11)</sup> dem hier beschriebenen Dilemma einen pragmatischen Ausweg gewiesen. Sie fordert u. a., daß Zentrale Orte mittlerer Stufe in der Regel auch Standorte für die Schaffung gewerblicher Arbeitsplätze sein sollen. Lediglich in besonderen Fällen können dafür andere geeignete Standorte in Frage kommen. Die divergierenden Fragen der Zentralitätsbestimmung wurden dahingehend vereinfacht, daß die Einwohnerrichtzahl des Verflechtungsbereiches Zentraler Orte mittlerer Stufe möglichst 40 000 und mehr betragen soll. In dünn besiedelten Gebieten sollte die Mindesteinwohnerzahl des Verflechtungsbereiches 20 000 erreichen<sup>12)</sup>.

<sup>9)</sup> Vgl. Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 8. Februar 1968: Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche. Abgedruckt in: Raumordnungsbericht 1968, Bundestagsdrucksache V/3958, S. 149. Demnach soll den Raumordnungsprogrammen und -plänen der Länder folgendes Gliederungsschema zugrunde gelegt werden: Oberzentrum, Mittelzentrum, Unterzentrum, Kleinzentrum.

<sup>10)</sup> Vgl. H. Heilberg: Zentrale Orte als Entwicklungsschwerpunkte im ländlichen Raum. Beiträge zur Stadt- und Regionalforschung, Heft 4, Göttingen 1972, S. 11 ff.

<sup>11)</sup> Vgl. Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 15. Juni 1972: Zentralörtliche Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland. Abgedruckt in: Raumordnungsbericht 1972, Bundestagsdrucksache VI/3793, S. 146.

<sup>12)</sup> Zu ähnlichen Ergebnissen gelangten auch Jochimsen / Treuner. Vgl. dazu: Dies.: Zentrale Orte in ländlichen Räumen unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeiten der Schaffung zusätzlicher außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze, Forschungsbericht I. A. des Bundesministers des Innern, Bad Godesberg 1967, S. 111.

**VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG**

Heinz-Dieter Weiß

**PREISDIFFERENZIERUNG  
UND FUNKTIONSFÄHIGER WETTBEWERB**

Diskriminierungsverbote sind wichtige Bestandteile der Wettbewerbsregelungen in vielen Staaten mit marktwirtschaftlicher Ordnung. Die vorliegende Studie trägt durch die Verbindung wettbewerbstheoretischer und wettbewerbsrechtlicher Aspekte im Rahmen einer umfassenden Analyse zu einer sachgerechten Lösung der wettbewerbspolitischen Problematik von Preisdiskriminierungen bei. Vor dem Hintergrund der Bestrebungen, die Diskriminierungsverbote im Montanunion-Vertrag und im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen zu ändern, ist sie von besonders aktueller Bedeutung.

Großoktav, 422 Seiten, 1972, Preis brosch. DM 50,80

**V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G**

## Zentralität der geförderten Schwerpunkte

Regionales Aktionsprogramm	Oberzentrum (OZ)	Zu den Ballungskernen gehörende Gemeinde (NRW)	Zu den Ballungsräumen geh. Gemeinde (NRW)	Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines OZ	Mittelzentrum (MZ)	MZ mit Teilfunktion	Zum MZ zu entwickelndes Unterzentrum (UZ)	Unterzentrum (UZ)	Kleinzentrum (KZ)	Ohne Zentralfunktion	Gesamt
1 Schleswig-Unterelbe				1	4			2			7
2 Holstein	2			1	1	3		2			9
3 Nordwestniedersachsen	2			1	8		25			7	43
4 Niedersächsisches Zonenrandgebiet	1			1	7		10			3	22
5 Nördliches Ruhrgebiet Westmünsterland		9	5		4						18
6 Norddeifel-Grenzraum Aachen			3		5						8
7 Südwestfalen					5						5
8 Hessisches Fördergebiet	1			1	16					4	22
9 Mittelrhein-Lahn-Sieg				1	4	2	3			1	11
10 Eifel-Hunsrück-Gebiet	1				4	2	1			1	9
11 Saarland-Westpfalz	2				9	2	1	1		4	19
12 Hohenlohe-Odenwald-Gebiet					6		2	3			11
13 Südlicher Oberrhein Hochschwarzwald					2		1	2			5
14 Alb-Oberschwaben-Bodensee-Gebiet					2		2	5			9
15 Unterfränkisches Fördergebiet 1)	1				2			12			15
16 Oberfränkisches Fördergebiet 1)					4			13	4		21
17 Westbayerisches Fördergebiet 1)					4			17	3		24
18 Oberpfälzisches Fördergebiet 1)	1				5			8	1		15
19 Ostbayerisches Fördergebiet 1)					3			23	6		32
20 Oberbayerisch-Schwäbisches Fördergebiet 1)								3			3
21 Südöstlich-Oberbayerisches Fördergebiet 1)								4			4
	11	9	8	6	95	9	45	95	14	20	312

1) In Bayern ist noch kein verbindliches Landesentwicklungsprogramm erstellt worden, die Vorlage eines Entwurfs ist jedoch in Kürze zu erwarten.

Quelle: Landesplanung und Raumordnung, Sammlung der Rechtsvorschriften von Bund, Ländern und Gemeinden als Träger der Planungshoheit, Hrsg. W. Ulrich u. H. Lange, Berlin und Neuwied (Looseblattsammlung), Bd. 1-6. Die Zentralitätsstufe der Schwerpunkte wurde gemäß den Angaben in den Raumordnungsplänen und -programmen der Bundesländer übernommen.

Wie bisher gezeigt, resultiert die enge Beziehung zwischen der industriellen Schwerpunktbildung und den Zentralen Orten daraus, daß die Entwicklungschancen der Förderungsschwerpunkte im wesentlichen durch ihr Zentralitätsniveau beeinflußt werden. Einerseits muß das Netz der Zentralen Orte entsprechend den Zielen der Raumordnung flächendeckend und enger geknüpft sein, andererseits können die industriellen Schwerpunkte nur unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten ausgewählt werden. Die Orientierung der Wachstumsförderung an den Orten mit der jeweils höchsten Zentralitätsfunktion vermeidet dabei tiefgreifende Differenzen zwischen regional- und raumordnungspolitischen Zielsetzungen<sup>13)</sup>. Bei der Auswahl Zentraler Orte als industrielle Förderungsschwerpunkte sollten jedoch folgende Tatbestände beachtet werden:

Je enger das Netz der Zentralen Orte angelegt ist, um so größer ist die Gefahr einer wahllosen Übernahme als Schwerpunkttort, ohne daß die Voraussetzungen der Entwicklungsfähigkeit überprüft werden.

Bei einer zu großen Zahl von ausgewiesenen Schwerpunkttorten werden in der Regel die wirtschaftlichen Möglichkeiten der Entwicklungsregion überschätzt. Die gewerbliche Schwerpunktförderung kann dann den erwarteten Ansiedlungserfolg nicht sicherstellen.

Die eingangs gestellte Frage nach den Auswahlkriterien der industriellen Schwerpunkttorte in den Regionalen Aktionsprogrammen ist somit in Ermangelung einer einheitlichen theoretischen Konzeption nur pragmatisch zu beantworten. Soll die oben erwähnte Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung zugrunde gelegt werden, so wäre für eine industrielle Schwerpunktförderung mindestens eine Zentralität mittlerer Stufe erforderlich, die insbesondere für „Mittelzentren“ oder „zu Mittelzentren zu entwickelnde Unterzentren“ zutrifft.

#### Gießkannenprinzip in der Praxis

Eine Überprüfung dieser Forderungen anhand der Regionalen Aktionsprogramme führt jedoch zu folgenden Ergebnissen (vgl. Übersicht): Von insgesamt 312 erfaßten Schwerpunkttorten hatten lediglich 183 Orte die Zentralität eines „zum Mittelzentrum zu entwickelnden Unterzentrums“ bis hinauf zum „Oberzentrum“. Für weitere 95 Orte war das Zentralitätsniveau eines „Unterzentrums“ angegeben, 14 Orte waren „Kleinzentren“, 20 Orte haben überhaupt keine Zentralitätsfunktion.

<sup>13)</sup> Vgl. Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung e. V.: Möglichkeiten wirtschaftlicher Schwerpunktbildung in Schleswig-Holstein, 1. Band, Hauptgutachten, Bonn 1969, S. 248.

Bezogen auf die Gesamtheit der 312 Schwerpunkttorte in den Regionalen Aktionsprogrammen sind somit allein 41% der Orte ohne ausreichende Zentralität und infrastrukturelle Basis, so daß eine erfolgreiche Industrieansiedlung von vornherein auf unsicherer Grundlage steht. Daher stellt sich die Frage, ob durch die hohe Zahl der zu fördernden Orte die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten in manchen Regionen der Bundesrepublik nicht überfordert werden. Ein noch stärker flächendeckendes Netz industrieller Schwerpunkttorte als das Netz Zentraler Orte läßt bei einigen Regionalen Aktionsprogrammen die Vermutung aufkommen, daß dem „Gießkannenprinzip“ eine höhere Priorität eingeräumt worden ist.

#### Mißverhältnis zwischen Zentralität und Schwerpunktförderung

Die Nachteile einer zu breit gestreuten Förderung zeigen sich vor allem in einer mangelhaften Abschätzung von Zielen und Möglichkeiten in der Regionalentwicklung. Das begrenzte Urteilsvermögen der untergeordneten Gebietskörperschaften fördert darüber hinaus Fehleinschätzungen hinsichtlich industrieller Entwicklungsmöglichkeit, fiskalischer Ergiebigkeit der Industrieansiedlung und öffentlicher Folgekosten<sup>14)</sup>.

Ein Blick auf die Tabelle läßt erkennen, daß insbesondere die Regionalen Aktionsprogramme im Raum Bayern (Nr. 16-21) durch ein auffälliges Mißverhältnis zwischen Zentralität und Schwerpunktförderung gekennzeichnet sind. Sollte die endgültige Festlegung der Zentralitätsstufen mit den bisherigen Entwürfen übereinstimmen<sup>15)</sup>, so werden dort in der Mehrzahl der Orte mit der Zentralität eines „Unterzentrums“ in die industrielle Schwerpunktförderung der Regionalen Aktionsprogramme einbezogen.

Die Bedenken gegen ein solches Vorgehen sind bereits ausführlich erörtert worden. Wenn jedoch in einigen Regionalen Aktionsprogrammen den arbeitsmarktpolitischen Aspekten eine höhere Priorität als dem Zentralitätsniveau des zu fördernden Ortes eingeräumt wurde, so mag dieses aus allgemein politischer Sicht gerechtfertigt erscheinen. Will man allerdings auf lange Sicht die Erfolgswahrscheinlichkeit der industriellen Förderungsmaßnahmen in „Unter-“ und „Kleinzentren“ erhöhen, so wird es notwendig sein, durch eine gezielte Infrastrukturpolitik deren Attraktivitätsniveau den Zentralen Orten mittlerer Stufe anzugleichen.

<sup>14)</sup> Vgl. Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung e. V.: Möglichkeiten wirtschaftlicher Schwerpunktbildung in Schleswig-Holstein, a.a.O., S. 248.

<sup>15)</sup> In Bayern ist bisher noch kein verbindliches Landesentwicklungsprogramm erstellt worden.