

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 253

**Der subordinationsrechtliche
Verwaltungsvertrag als Handlungsform
öffentlicher Verwaltung**

**Unter besonderer Berücksichtigung
der Subventionsverhältnisse**

Von

Wolfgang Bosse



Duncker & Humblot · Berlin

WOLFGANG BOSSE

**Der subordinationsrechtliche Verwaltungsvertrag
als Handlungsform öffentlicher Verwaltung**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 253

Der subordinationsrechtliche
Verwaltungsvertrag als Handlungsform
öffentlicher Verwaltung

unter besonderer Berücksichtigung der Subventionsverhältnisse

Von

Dr. Wolfgang Bosse



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1974 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1974 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 03244 6

Für Sibylle

Vorwort

Diese Arbeit lag im WS 1973/74 dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Tübingen als Dissertation vor. Schrifttum und Rechtsprechung konnten im wesentlichen bis Februar 1974 berücksichtigt werden.

Für seine großzügige und freundliche Betreuung der Dissertation danke ich Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Otto Bachof. Bedanken möchte ich mich auch bei Herrn Ministerialrat a.D. Senator e.h. Dr. Johannes Broermann für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe „Schriften zum Öffentlichen Recht“.

Tübingen, im April 1974

Wolfgang Bosse

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Einleitung | 15 |
| 11. | Begriffliche Einordnung des subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages (sVV) | 15 |
| 12. | Praktische Bedeutung und Verbreitung des sVV | 16 |
| 13. | Zielsetzung der Arbeit | 18 |
| 2. | Abgrenzungen | 20 |
| 21. | Abgrenzung von sVV und privatrechtlichem Vertrag | 20 |
| 211. | Vorbemerkung | 20 |
| 212. | Das Rechtsverhältnis als möglicher Gegenstand der Abgrenzung .. | 20 |
| 213. | Abgrenzung nach dem Gegenstand der Regelung | 21 |
| 214. | Unzulänglichkeit der bisherigen Abgrenzung | 22 |
| 2141. | Versagen bei fehlender Normierung | 22 |
| 2142. | Versagen jeder Abgrenzung wegen der „Wahlfreiheit“ der Verwaltung | 22 |
| 215. | Verzicht auf die „Wahlfreiheit“ | 24 |
| 2151. | Historische Bedingtheit ohne dogmatische Begründung | 24 |
| 2152. | Reduzierung der Wahlfreiheit bezüglich der Rechtsgebiete auf ein reines Formenwahlrecht | 25 |
| 216. | Abgrenzung nach dem Gegenstand der Regelung und der Art der zu erfüllenden Aufgaben | 28 |
| 22. | Abgrenzung von sVV und Verwaltungsakt (VA) | 30 |
| 221. | Bisherige Abgrenzungsversuche | 30 |
| 222. | Kritik der h. M. — insbesondere bzgl. des Merkmals der „inhaltlichen Einflußnahme“ | 32 |
| 223. | Versuch einer Neubestimmung des Verhältnisses zwischen sVV und VA | 34 |
| 2231. | Rechtsfolgewille der Beteiligten | 35 |
| 2232. | Gegenseitige Leistungspflichten | 35 |
| 2233. | Verhandlungsspielraum als bloßes Hilfskriterium | 35 |
| 224. | Breitere Anwendbarkeit des sVV als Ergebnis der Abgrenzung .. | 35 |
| 3. | Wert eines Alternativitätsverhältnisses zwischen sVV und VA | 37 |
| 31. | Vorbemerkung | 37 |
| 32. | Gegen den sVV als gleichberechtigte Handlungsform vorgetragene Argumente | 37 |
| 321. | Ist der sVV eine contradictio in adiecto? | 37 |
| 322. | Der Vertrag im Schatten einseitiger Regelungskompetenz | 38 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 323. | Widerspricht die Vertragsfreiheit notwendigerweise den rechtsstaatlichen Verwaltungsgrundsätzen? | 39 |
| 324. | Vorurteile | 40 |
| 33. | Gesichtspunkte für eine breitere Anwendung des sVV | 42 |
| 331. | Größere Elastizität des Vertrages bei fehlender gesetzlicher Regelung | 42 |
| 332. | Bessere Sicherstellung des Rechtsfriedens bei vertraglichem Handeln | 43 |
| 333. | Die Notwendigkeit von Vergleichsverträgen | 43 |
| 4. | Zulässigkeitsgrenzen des sVV | 45 |
| 41. | Vorbemerkung | 45 |
| 42. | Geschichtlicher Überblick | 45 |
| 43. | Zulässigkeit der Form des Vertrages | 47 |
| 431. | Zulässigkeit — Rechtmäßigkeit | 47 |
| 432. | Freiheit der Handlungsformen | 48 |
| 433. | Der Vorrang des Gesetzes | 48 |
| 4331. | Das ausdrückliche gesetzliche Verbot | 49 |
| 4332. | Der VA als Regelform — Gleichsetzung mit gesetzlichem Verbot des Vertrages? | 49 |
| 4333. | Kein gesetzliches Verbot bei Rechtsfolgeermessen | 50 |
| 44. | Rechtmäßigkeit vertraglicher Regelungen | 51 |
| 441. | Austauschverträge | 51 |
| 4411. | Leistung des Bürgers | 51 |
| 44111. | Prinzip vom Vorbehalt des Gesetzes | 51 |
| 44112. | Rechtfertigung ungesetzlicher Leistungen durch „volenti non fit iniuria?“ | 51 |
| 44113. | Verhältnismäßigkeitsprinzip als Ausnahme vom Vorbehalt des Gesetzes | 55 |
| 44114. | Das Verbot sachwidriger Koppelung | 59 |
| 4412. | Die Leistung der Behörde — Bindung an das Gesetzmäßigkeitsprinzip | 60 |
| 442. | Vergleichsverträge | 61 |
| 4421. | Einbeziehung des Prozeßvergleichs | 61 |
| 4422. | Zulässigkeit des Prozeßvergleichs | 62 |
| 44221. | Die Verfügungsbefugnis als zentrales Problem | 62 |
| 44222. | Die Rechtsprechung | 62 |
| 44223. | Das Schrifttum — kurzer Überblick | 64 |
| 44224. | Eigene Stellungnahme | 64 |
| | Gesetzmäßigkeitsprinzip und Prozeßvergleich | 66 |
| | Die Einschränkung der Bedeutung der Verfügungsbefugnis der Parteien | 67 |
| | Das überwiegende öffentliche Interesse | 67 |
| 4423. | Zulässigkeit des außergerichtlichen Vergleichsvertrages | 68 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 44231. | Unterschiede zwischen gerichtlichem und außergerichtlichem Vergleich | 68 |
| | Amtsermittlungsprinzip | 69 |
| | Gesetzmäßigkeitsprinzip | 69 |
| 44232. | Zusätzliche Voraussetzungen für den außergerichtlichen Vergleich | 70 |
| 5. | Verwaltungsvertrag und Rechte Dritter | 74 |
| 51. | Kritik der herrschenden Meinung | 74 |
| 52. | Lösungsvorschlag | 76 |
| 521. | Verpflichtungs- und Verfügungsgeschäft im Verwaltungsrecht | 76 |
| 522. | Rechtsgestaltung als Leistung der Behörde | 76 |
| 523. | Schlichtes Verwaltungshandeln als Leistung der Behörde | 78 |
| 524. | Zusammenfassung | 79 |
| 6. | Unterschiede zwischen sVV und VA | 81 |
| 61. | Unterschiede in der Bindungswirkung | 81 |
| 611. | Bindungseintritt und Bindungsdauer beim VA | 81 |
| 612. | Bindungseintritt und Bindungsdauer beim sVV | 82 |
| 6121. | Rechtswidrigkeit und Nichtigkeit — Bestandskraft? | 82 |
| 6122. | Verträge mit Dauerwirkung — <i>clausula rebus sic stantibus</i> | 85 |
| 6123. | Anfechtung? | 87 |
| 62. | Rechtsschutz | 88 |
| 621. | Gerichtliche Überprüfbarkeit | 88 |
| 622. | Rechtsweg | 88 |
| 623. | Klageart und Klagenotwendigkeit | 89 |
| 63. | Vollstreckbarkeit | 91 |
| 64. | Verfahren und Form | 91 |
| 65. | Leistungsstörungen | 92 |
| 7. | Eignung des sVV zur Regelung von Subventionsverhältnissen insbesondere öffentlicher Darlehen | 94 |
| 71. | Notwendigkeit neuer Formen in der Leistungsverwaltung | 94 |
| 72. | Verharren der h. M. bei der Zweistufentheorie | 94 |
| 73. | Kritik der Zweistufentheorie | 96 |
| 731. | Keine Einigkeit der Zweistufigkeitslehre | 96 |
| 732. | Abgrenzung der beiden Stufen voneinander | 97 |
| 733. | Gegensätzliche Entscheidungen in der Rechtsprechung | 99 |
| 734. | Rechtliches Verhältnis der Stufen zueinander | 100 |
| 7341. | Bewilligungsbescheid als Geschäftsgrundlage | 101 |
| 7342. | Bewilligungsbescheid als Rechtsgrund | 101 |
| 7343. | Bewilligungsbescheid als privatrechtsgestaltender VA | 101 |
| 735. | Zusammenfassung | 103 |
| 74. | Einheitlich öffentlichrechtliche Konstruktion des Subventionsverhältnisses | 103 |

| | | |
|---|---|------------|
| 75. | Bisherige Bedeutungslosigkeit des sVV im Subventionsrecht | 104 |
| 76. | Lösungen, die der Sache nach dem sVV nahe kommen | 105 |
| 77. | Vorteile einer Subventionsregelung durch sVV gegenüber einer solchen durch VA | 106 |
| 78. | Kernprobleme des Subventionsrechts und ihre Lösung mit Hilfe des sVV | 107 |
| 781. | Begründung des Subventionsverhältnisses | 107 |
| 782. | Rechtsschutz bei Ablehnung des Antrags | 108 |
| 783. | Störungen des Subventionsverhältnisses | 110 |
| 7831. | Irrtum über das Vorliegen der Voraussetzungen der Subventionierung | 110 |
| 7832. | Nachträglicher Wegfall von Subventionsvoraussetzungen | 111 |
| 7833. | Nachträgliche Änderungen der Subventionsbedingungen | 111 |
| 7834. | Beifügung belastender Nebenbestimmungen | 112 |
| 7835. | Nichtauszahlung der Subvention | 112 |
| 7836. | Nichterfüllung der Vertragspflichten durch den Bürger | 112 |
| 79. | Zwischenschaltung von Kreditinstituten | 113 |
| 791. | Grundschemata der Rechtsbeziehungen bei Subventionierung durch sVV | 113 |
| 792. | Die rechtliche Stellung der Bank | 113 |
| Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse | | 116 |
| Schrifttumsverzeichnis | | 119 |
| Verzeichnis der angezogenen Entscheidungen | | 129 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------------|--|
| A. F. | = alte Folge |
| AO | = Abgabenordnung |
| AöR | = Archiv für öffentliches Recht |
| Bay. VerfGH | = Bayrischer Verfassungsgerichtshof |
| Bay. VBl. | = Bayrische Verwaltungsblätter |
| Bay. VGH | = Bayrischer Verwaltungsgerichtshof |
| Bay. VGH N. F. | = amtliche Sammlung von Entscheidungen des Bay. VGH mit Entscheidungen des Bay. VerfGH neue Folge |
| BB | = Betriebsberater |
| BBauBl. | = Bundesbaublatt |
| BBauG | = Bundesbaugesetz |
| BGB | = Bürgerliches Gesetzbuch |
| BGH | = Bundesgerichtshof |
| BGHZ | = Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen, zitiert nach Band und Seite |
| BSGE | = Entscheidungen des Bundessozialgerichts, Band, Seite |
| BSHG | = Bundessozialhilfegesetz |
| BT Drucks. | = Bundestagsdrucksache |
| BVerfGG | = Bundesverfassungsgerichtsgesetz |
| BVerwG | = Bundesverwaltungsgericht |
| BVerwGE | = Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, Band, Seite |
| DÖV | = Die öffentliche Verwaltung |
| DVBl. | = Deutsches Verwaltungsblatt |
| EVwRO f. Wttbg. | = Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg, Entwurf eines Gesetzes mit Begründung |
| EVwVerfG | = Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (1963) mit Anhang „Münchener Fassung“ (1966) |
| FStrG | = Bundesfernstraßengesetz |
| GewArch. | = Gewerbearchiv |
| Hess. | = Hessisch(er) |
| JR | = Juristische Rundschau |
| JuS | = Juristische Schulung |
| JZ | = Juristenzeitung |
| kVV | = koordinationsrechtlicher Verwaltungsvertrag |
| LAG | = Lastenausgleichsgesetz |
| LB | = Lehrbuch |
| LBO | = Landesbauordnung von Baden-Wttbg. |
| LVG | = Landesverwaltungsgericht |
| LVwG Schl.H. | = Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz) v. 18. 4. 1967 |

| | |
|---------------------|--|
| MDR | = Monatsschrift für Deutsches Recht |
| m. w. Nw. | = mit weiteren Nachweisen |
| N. F. | = Neue Folge |
| NJW | = Neue Juristische Wochenschrift |
| OLG | = Oberlandesgericht |
| OVG | = Oberverwaltungsgericht |
| OVGE | = Entscheidungssammlung des jeweils genannten OVG, Band, Seite |
| Rdn. | = Randnummer |
| RegEwVwVerfG | = Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes der Bundesregierung vom 18. 7. 1973 |
| RGaO | = Reichsgaragenordnung |
| RGZ | = Sammlung der Entscheidungen des Reichsgerichts, Band, Seite |
| Rspr. | = Rechtsprechung |
| RVO | = Reichsversicherungsordnung |
| SGG | = Sozialgerichtsgesetz |
| SKV | = Staats- und Kommunalverwaltung |
| SozVuArbR | = Blätter für Steuerrecht, Sozialversicherung und Arbeitsrecht |
| sVV | = subordinationsrechtlicher Verwaltungsvertrag |
| VA | = Verwaltungsakt |
| VerwArch. | = Verwaltungsarchiv, Band, Seite |
| VerwR | = Verwaltungsrecht |
| VerwRspr. | = Verwaltungsrechtsprechung, Band, Seite |
| VGH | = Verwaltungsgerichtshof |
| VVdStRL | = Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, Heft, Seite |
| ZPO | = Zivilprozeßordnung |

1. Einleitung

11. Begriffliche Einordnung des subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages (sVV)

Schließt ein Träger öffentlicher Verwaltung Verträge ab, so sind zunächst privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Verträge zu unterscheiden.

Privatrechtlich sind die Verträge:

- Bei den hoheitlich nicht normierten Beschaffungsvorgängen,
- bei der wirtschaftlichen Betätigung von Verwaltungsträgern durch Betriebe, z. B. Regiebetriebe des Staates, Eigenbetriebe der Gemeinden,
- in begrenztem Maße auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge¹.

Der öffentlich-rechtliche Vertrag umfaßt:

- staatsrechtliche Verträge²,
- gewisse Vereinbarungen eines Trägers öffentlicher Verwaltung mit privaten Wirtschaftsträgern auf dem Gebiet der Wirtschaftsplanung³,
- verwaltungsrechtliche Verträge.

Der verwaltungsrechtliche Vertrag oder kurz: Verwaltungsvertrag ist zu untergliedern in koordinationsrechtliche Verträge, bei denen die Vertragsparteien schon vor den Vertragsverhandlungen einander gleichgeordnet gegenüberstehen, und subordinationsrechtliche Verwaltungsverträge, bei denen grundsätzlich ein Über-Unterordnungsverhältnis

¹ Forsthoff, der den Begriff prägte, lehnt eine Beschränkung „auf den der Vitalsphäre entnommenen Mindeststandard individueller Daseinsbehauptung“ ab (Forsthoff, Rechtsfragen, S. 12). Dagegen befürwortet eine solche Beschränkung Ossenbühl, DÖV 1971, 516; (dort auch weitere Einzelheiten zum Begriff Daseinsvorsorge). Die Daseinsvorsorge umfaßt danach also lediglich die Leistungen, die als spezifisch staatliche Leistungen ins öffentliche Recht einzubeziehen sind. Obwohl die Verwaltung auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge öffentliche Aufgaben erfüllt, soll sie nach ganz h. M. auch durch privatrechtliche Verträge handeln dürfen — so z. B. bei der Abwicklung von Subventionskrediten. — Zur Kritik der h. M. siehe unten 214.

² Vgl. dazu Schneider, DÖV 1957, 644 ff. u. BVerfGE 34, 216. — Völkerrechtl. Verträge sind nicht einbezogen.

³ z. B. im Zusammenhang mit der „konzertierten Aktion“. Zu diesen erst am Anfang einer Entwicklung stehenden Fragen: Ipsen, Planung II S. 100 ff.

besteht, so daß die vertragliche Einigung an die Stelle einer einseitig verbindlichen hoheitlichen Regelung tritt⁴.

Der subordinationsrechtliche Verwaltungsvertrag umfaßt seinerseits Vergleichsverträge und Austauschverträge⁵.

12. Praktische Bedeutung und Verbreitung des sVV

„Der öffentlich-rechtliche Vertrag stellt ein aus der öffentlichen Verwaltung nicht mehr wegzudenkendes Rechtsinstitut dar. Nahezu jeder Gegenstand des Verwaltungshandelns ist auch ein Gegenstand des öffentlich-rechtlichen Vertragsschlusses“, behauptet Salzwedel 1958⁶.

Damals eher Forderung als Spiegel der Realität, wird seine These heute — besonders soweit sie sich auf den subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrag bezieht — von der Verwaltungspraxis weitgehend bestätigt. Doch die Entwicklung verlief anders, als man es Ende der fünfziger Jahre erwartet — oder befürchtet — hatte: Nicht die Rechtmäßigkeitsgrenzen wurden gesprengt⁷, nicht der Verwaltungsvertrag zur Umgehung rechtsstaatlicher Grundsätze mißbraucht⁸, sondern die vielgerühmte Atypik⁹ der vertraglichen Regelungen blieb auf der Strecke. Der Verwaltungsvertrag wurde in manchen Bereichen zur durchaus typischen Handlungsform der Verwaltung, ersetzte und verdrängte stellenweise den VA.

Die praktische Bedeutung des subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages zeigt schon die Einzelbegründung des Musterentwurfs eines Verwaltungsverfahrensgesetzes von 1963. Als Beispiel für die ständig zunehmende Verbreitung des Verwaltungsvertrages wird dort angeführt¹⁰, daß in Schleswig-Holstein 1957 11 %, 1960 aber bereits 29,3 %

⁴ Giacometti, Verwaltungsrecht, S. 443 und ähnlich schon *Otto Mayer*, AöR 3, 42 hält allerdings den subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrag für eine *contradictio in adiecto*. Dazu unten 321.

⁵ Im einzelnen hierzu unten 44.

⁶ Salzwedel, S. 1. Wie sich dem Zusammenhang entnehmen läßt, meint er mit „öffentlich-rechtlichem Vertrag“ hier vor allem den Verwaltungsvertrag.

⁷ In der Tat liegt diese Befürchtung nicht fern: *Salzwedel*, S. 132 und ihm folgend *Scheerbarth*, S. 142 erklären auf Grund des „vertragsfordernden Verwaltungsinteresses“ Verwaltungsverträge auch bei Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz für zulässig.

⁸ Vor dieser Gefahr hat am eindringlichsten *Bullinger*, Vertrag, S. 225 gewarnt: Das hoheitliche Verwaltungsermessen stehe „in fundamentalem Gegensatz zur Vertragsfreiheit als der Freiheit, bis zur Grenze der Sittenwidrigkeit und speziell des Wuchers um eine Gegenleistung zu feilschen“.

⁹ Vgl. etwa EVwVerfG, S. 187; *Salzwedel*, S. 49; *Lerche*, S. 62; *Hauelsen*, DVBl. 1961, 837; *Ihle*, S. 19.

¹⁰ EVwVerfG 1963 Einzelbegrd. vor § 40, S. 186. Dieselben Zahlenangaben finden sich im RegEVwVerfG Einzelbgrdg. zu Teil IV, BT Drucks. VII/910, S. 77.

aller abgeschlossenen Wiedergutmachungssachen durch Vertrag erledigt wurden¹¹.

Am augenfälligsten wird die Entwicklung des Verwaltungsvertrages zur typischen Handlungsform öffentlicher Verwaltung im Baurecht: Während Maury 1950¹² noch mit Selbstverständlichkeit davon ausgeht, daß Leistungen des Bürgers, welche die Voraussetzung schaffen für eine Befreiung von der Stellplatzpflicht (gem. § 2 RGAO), durch sogenannte „Parkflächenauflagen“ geregelt werden, hat sich heute die vertragliche Regelung¹³ in Gestalt der „Ablösungsverträge“ durchgesetzt¹⁴.

An diesem Beispiel zeigt sich, daß der subordinationsrechtliche Verwaltungsvertrag im Begriff ist, in traditionelle Bereiche des Verwaltungsaktes als alternative Handlungsform einzubrechen — (alternativ, weil die Regelung durch Verwaltungsakt mit Auflage ja grundsätzlich nach wie vor möglich bleibt). Des weiteren zeigt sich, daß das bisherige Bild vom Verwaltungsvertrag veraltet ist: Wo typisierte, formularmäßige Verträge, in die jeweils nur Name und Datum einzusetzen sind, hundertfach abgeschlossen werden, ist kein Raum mehr für die Vorstellung einer atypischen Regelungssituation, bei der sich Bürger und Staat „auf die Ebene der Gleichordnung begeben“ und „bei gleicher Einflußmöglichkeit des Bürgers“ ihre jeweiligen Interessen vertraglich aushandeln. Die auf die Atypik¹⁵ aufbauende bisherige Lehre vom subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrag ist daher von Grund auf überholungsbedürftig. — Vor allem aber zeigt sich schließlich, daß die bislang kaum beachtete Abgrenzung von sVV und VA zur Kernfrage für das Verständnis des Vertrages als Handlungsform öffentlicher Verwaltung wird.

¹¹ Die zum Teil berechtigte Kritik am Sinn solcher Zahlenangaben durch Baring, DVBl. 1965, 181 Fn. 10, vermag doch deren Eignung zur Veranschaulichung der tatsächlichen Verbreitung des sVV nicht zu schmälern, zumal über die Zulässigkeit damit noch nichts ausgesagt wird.

¹² Maury, DVBl. 1950, 634.

¹³ Anstoß für diese Umstellung war in Baden-Württemberg die LBO vom 6. 4. 1964, die in § 69 VII eine vertragliche Regelung vorsieht. Da dort aber eine Nutzungsberechtigung des Stellplatzpflichtigen vorgeschrieben ist, die in der Praxis vielfach nicht verwirklicht werden kann und daher auch meist vertraglich nicht vereinbart wird, ist Grundlage für die meisten Ablösungsverträge § 94 LBO, der in besonderen Fällen, falls das öffentliche Interesse nicht entgegensteht, Befreiungen ermöglicht. Bemerkenswert ist, daß es sich sonach bei den meisten Ablösungsverträgen um unbenannte Verträge handelt.

¹⁴ Eine Umfrage der Stadtverwaltung Lahr (AZ 658/401) bei den Stadtkreisen und Großen Kreisstädten Baden-Württembergs vom 18. 2. 1969 ergab, daß nur 5 von den 29 Befragten keine generelle Regelung in Form typisierter, formularmäßiger Verträge für die Erhebung von Geldleistungen als Voraussetzung für die Befreiung von der Stellplatzpflicht geschaffen haben.

¹⁵ Vgl. hierzu Fn. 9.