

Gericht: VG Stuttgart 7. Kammer
Entscheidungsdatum: 08.07.2020
Aktenzeichen: 7 K 7009/17
Dokumenttyp: Urteil

Quelle:



Normen:

§ 102 Abs 1 Nr 3 GemO BW, § 154 Abs 1 VwGO, § 43 VwGO

Quersubventionierung des Baus und der Bewirtschaftung von Mietwohnungen eines kommunalen Wohnungsbauunternehmens

Leitsatz

Zur Zulässigkeit der Quersubventionierung des Baus und der Bewirtschaftung von Mietwohnungen eines kommunalen Wohnungsbauunternehmens durch den Verkauf von Eigentumswohnungen. (Rn.80)

Besteht in einer Gemeinde ein dringender Bedarf an barrierefreien und rollstuhlgerechten Eigentumswohnungen, ist die Errichtung solcher Wohnungen durch ein kommunales Wohnungsbauunternehmen der Daseinsvorsorge zuzurechnen. (Rn.111)

Tenor

Die Klagen werden abgewiesen.

Die Klägerinnen tragen die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Beteiligten streiten über die gemeindefinanzielle Zulässigkeit des Baus und Verkaufs von Eigentumswohnungen durch eine von der Beklagten beherrschte kommunale Gesellschaft.
- 2 Die Klägerinnen sind in Ludwigsburg ansässige Wohnungsbauunternehmen und nach eigenen Angaben überwiegend im Bauunternehmensgeschäft tätig. Ihr Tätigkeitsbereich erstreckt sich unter anderem auf den Erwerb von bebauten und unbebauten Grundstücken, deren Bebauung mit Geschosswohnungsbauten, Reihen- und Doppelhäusern, die Aufteilung in Wohnungseigentum sowie die Veräußerung der Wohnungen und Häuser.
- 3 Die beklagte Stadt Ludwigsburg ist mit einem Geschäftsanteil von 99,996 % neben der Kreissparkasse L. Gesellschafterin der am 21. Januar 1953 gegründeten Beigeladenen.
- 4 Nach § 2 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrags der Beigeladenen ist Zweck des Unternehmens die nachhaltige Erfüllung der folgenden kommunalen Aufgaben: a) vorrangig eine soziale und ökologisch verantwortbare Wohnungsversorgung für breite Schichten der Bevölkerung sicherstellen, b) die kommunale Siedlungspolitik und Maßnahmen der Infrastruktur unterstützen, c) städtebauliche Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen durchführen. Die Gesellschaft ist nach § 2 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrags der Beigeladenen zu allen Geschäften und Maßnahmen berechtigt, die dem Gesellschaftszweck dienen. Diese sind insbesondere: a) Bauten in allen Rechts- und Nutzungsformen, Eigenheime und Eigentumswohnungen errichten, betreuen, bewirtschaften und verwalten, b) Gemeinschaftsanlagen und Folgeeinrichtungen, Läden und Ge-

werbebauten, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Einrichtungen und Dienstleistungen bereitstellen, c) sonstige Geschäfte betreiben, sofern diese dem Gesellschaftszweck dienlich sind und d) andere Unternehmen erwerben, sich an solchen beteiligen oder Zweigniederlassungen errichten.

- 5 Zur Erreichung dieses Gesellschaftszwecks war die Geschäftstätigkeit der Beigeladenen in der Vergangenheit bis Ende des Jahres 2005 im Wesentlichen durch die Bewirtschaftung, Modernisierung und Instandhaltung des eigenen Bestands an Häusern und Mietwohnungen geprägt. Darüber hinaus war die Beigeladene vereinzelt im Bauträgersgeschäft tätig. Diesem Geschäftsfeld kam indes nur eine untergeordnete Rolle zu. Über mehrere Jahre hinweg wurden rund 60 Eigentumswohnungen gebaut, zum Teil in Kooperation mit anderen Wohnungsbaugesellschaften.
- 6 Die Beigeladene verfügt derzeit in ihrem Bestand über rund 2.300 Mietwohnungen.
- 7 Am 10. Mai 2006 beschloss der Gemeinderat der Beklagten die strategische Neuausrichtung der Beigeladenen dahingehend, dass sie in Zukunft über die bisherige schwerpunktmäßige Wohnungsverwaltung hinaus weitere im Gesellschaftsvertrag vorgesehene Aufgabenfelder erfolgreich wahrnehmen soll. Insbesondere sollten der Neubau von Mietwohnungen, frei finanziertem Wohnraum (weder öffentlich oder kommunal geförderter noch freiwillig preisreduzierter Wohnraum) sowie von Eigentumswohnungen ausgeweitet werden. Mit der Neuausrichtung sollten wohnungsbaupolitischen und städtebaulichen Problemen im Stadtgebiet der Beklagten, wie insbesondere ein negativer Wanderungssaldo bei der Zielgruppe der Familien mit Kindern, problematischen Sozialstrukturen, die jede Integration in Frage stellten und Bildungschancen massiv beeinträchtigten sowie Belastungen einzelner Stadtgebiete durch den demographischen Wandel entgegengewirkt werden.
- 8 Der Landesverband Freier Immobilien- und Wohnungsbauunternehmen Baden-Württemberg e.V. bat daraufhin das Regierungspräsidium Stuttgart um kommunalaufsichtliche Prüfung der geplanten Neuausrichtung der Beigeladenen. In dem Schreiben vom 7. Juni 2006 kam das Regierungspräsidium Stuttgart zu dem Ergebnis, dass die beabsichtigte Betätigung der Beigeladenen gemeindewirtschaftsrechtlich nicht zu beanstanden sei.
- 9 In den Folgejahren fasste der Gemeinderat der Beklagten verschiedene Beschlüsse zur künftigen Baulandpolitik. Um ein nachhaltiges, attraktives Angebot an verschiedenen Bau- und Wohnformen zu schaffen, sollte die Entwicklung neuer Wohnbaugebiete, die größer als 3.000 m² sind und erstmalig für eine Wohnnutzung entwickelt werden, nach dem Grundsatzbeschluss aus dem Jahr 2007 künftig nur noch erfolgen, wenn sämtliche Grundstücke im Eigentum der Beklagten stehen. Des Weiteren wurde ein besonderes Vorkaufsrecht durch Satzung nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB für insgesamt 10 Gebiete begründet und die Verwaltung zur Untersuchung von insgesamt 13 Potenzialflächen beauftragt, um auf den anhaltenden Bedarf an Wohnraum und die große Nachfrage an Baugrundstücken in Ludwigsburg zu reagieren.
- 10 Ferner entwickelte die Beigeladene im Jahr 2010 als Ergänzung beziehungsweise Alternative zum öffentlich geförderten Wohnungsbau das sogenannte Modell „Fair Wohnen“. Ziel dieses Modells ist es, ohne Fördermittel von Stadt und Land sowie unter Verzicht auf eigene Rendite zukünftig vermehrt bezahlbaren und preisgedämpften Wohnraum zu schaffen. Jedes Neubauprojekt besteht zu gleichen Anteilen aus preisgedämpften Wohnungen für Mieter mit Wohnberechtigungsschein, frei finanzierten Mietwohnungen zu ortsüblichen Vergleichsmieten und Eigentumswohnungen. Die Erlöse der Eigentumswohnungen ermöglichten hierbei die Subventionierung der preisgedämpften Mietwohnungen. Die Rahmenbedingungen sollten jeweils bindend im Kaufvertrag geregelt werden. Wesentliche Regelungen seien, während des 30-jährigen Bindungszeitraums die Wohnungen im Bestand der Beigeladenen zu behalten, die Mietermäßigung in Abhängigkeit vom Einkommen des Haushalts stufenweise auf bis zu 3,00 €/m² festzulegen, bei der ersten Belegung mindestens 50 % der preisgedämpften Wohnungen mit der höchsten Mietermäßigung zu belegen, alle zwei Jahre eine Einkommensüberprüfung und Mietanpassung durchzuführen, frei finanzierte Mietwohnungen preisgedämpft zu belegen, sofern Haushalte in preisgedämpften Wohnungen aus dem berechtigten Personenkreis „herauswachsen“, ein Belegungsrecht für die Stadt einzuräumen, Falschbelegungen durch Vertragsstrafen zu ahnden und die Nutzungsbedingungen im Grundbuch zu sichern.
- 11 Zwischen 2006 und 2014 errichtete die Beigeladene 109 zum Verkauf bestimmte Eigentumswohnungen (2006: 21, 2007: 12, 2008: 5, 2009: 0, 2010: 0, 2011: 58, 2012: 0, 2013: 13, 2014: 0).

- 37 Eigentumswohnungen wurden im Jahr 2011 von der GbR S. errichtet, an der die Beigeladene zusammen mit der B.er Wohnbau GmbH zu je 50 % beteiligt ist.
- 12 Im Jahr 2015 wurde die sogenannte „Baulandoffensive“ der Beklagten fortgeschrieben. Nach damaliger Beschlusslage sollten circa 30 % der Gesamtnettobaufläche für Geschosswohnungsbauvorhaben zur Errichtung von preiswertem Wohnraum entsprechend dem Modell „Fair Wohnen“ an die Beigeladene verkauft werden. Die restlichen 70 % der Flächen für Geschosswohnungsbau sowie die Flächen für Nicht-Geschosswohnungsbau sollten am freien Markt angeboten werden, damit sich private Investoren, Baugruppen, Bauträger - auch gemeinnützige Bauträger - unter gleichen Voraussetzungen bewerben könnten. Die Beigeladene errichtete in diesem Geschäftsjahr 40 zum Verkauf bestimmte Eigentumswohnungen. Hierbei handelt es sich um eine Eigentumswohnung in der Wilhelmstraße 29, 23 Eigentumswohnungen in der Hauptstraße 181 und 181/1 (Gebiet „Neckarterrassen“) sowie 16 Eigentumswohnungen in der Alt-Württemberg-Allee 2-4. Der Erlös aus dem Verkauf der Eigentumswohnung in der Wilhelmstraße 29 hatte keinen direkten Bezug zu einem konkreten Neubauprojekt, sondern wurde für die Gesamtfinanzierung der Geschäftstätigkeit der Beigeladenen verwendet. Die Erlöse aus dem Verkauf der Eigentumswohnungen in der Hauptstraße 181 und 181/1 wurden nach Angaben der Beklagten zur Querfinanzierung des in demselben Gebiet realisierten Modells „Wohnen Plus“ genutzt. Dort wurde ein Gebäude mit 20 Mietwohnungen gebaut, 10 davon nach dem Modell „Wohnen Plus“. Bei diesem Modell wird für die Seniorinnen und Senioren gemäß ihrem Alterseinkommen das Modell „Fair Wohnen“ umgesetzt, das heißt die Miete entsprechend reduziert. Durch den Umbau eines ehemaligen Pflegeheims zu Wohnraum in der Alt-Württemberg-Allee 24 wurden die 16 barrierefreien und rollstuhlgerechten Eigentumswohnungen nebst einem Gemeinschaftsraum für Begegnungen geschaffen, nachdem die Nachfrage an solchen Wohnungen bei weitem das damals vorhandene Angebot überstieg.
- 13 Im Jahr 2016 errichtete die Beigeladene insgesamt 14 zum Verkauf bestimmte Eigentumswohnungen. Hierbei handelte es sich um zwei Eigentumswohnungen in der Wilhelmstraße 29 sowie 12 Eigentumswohnungen in der Alt-Württemberg-Allee 2-4. Im Jahr 2017 errichtete die Beigeladene eine weitere zum Verkauf bestimmte Eigentumswohnung in der Alt-Württemberg-Allee 2-4. Die Zweckrichtung der Verkaufserlöse ist mit denen aus dem Jahr 2015 identisch.
- 14 Der Anbau eines Bestandsgebäudes in der Abelstraße 59 wurde im Jahr 2018 abgerissen und modernisiert. So entstanden fünf modernisierte, davon zwei neue Wohnungen, darunter auch eine barrierefreie und behindertengerechte Wohnung, die auch von Blinden und Gehörlosen genutzt werden kann. Dort vermietet die Beigeladene zwei Wohnungen freiwillig preisreduziert nach dem Modell „Fair Wohnen“. So betragen die Kaltmieten 7,86 €/m² beziehungsweise 6,52 €/m² bei einer durchschnittlichen ortsüblichen Vergleichsmiete in Höhe von 11,56 €/m² beziehungsweise 8,52 €/m². Zudem errichtete die Beigeladene im Geschäftsjahr 2018 in dem Gebiet „Sonnenberg-Südwest“ (Caerphillystraße) insgesamt 60 Wohneinheiten, welche Mitte des Jahres 2019 bezugsfertig gewesen seien. Hiervon wurden 18 Wohnungen als Eigentumswohnungen veräußert, 42 Wohnungen verblieben als Mietwohnungen im Anlagevermögen der Beigeladenen. Von diesen 42 Mietwohnungen sind 10 Wohnungen nach dem Landeswohnraumförderungsgesetz gefördert, die restlichen 32 Wohnungen werden nach dem Modell „Fair Wohnen“ vermietet, wobei hiervon derzeit 18 Wohnungen preisgünstig und 14 Wohnungen frei finanziert vermietet werden. Bei dem Verkauf dieser Eigentumswohnungen wurde besonderer Wert darauf gelegt, dass dieser vornehmlich an Eigennutzer erfolgte. Um dies sicherzustellen und Spekulationen durch Kapitalanleger zu verhindern, wurde in § 11 der notariellen Kaufverträge folgende Regelung aufgenommen:
- 15 *„Der Käufer verpflichtet sich, den Vertragsgegenstand befristet auf einen Zeitraum von 10 Jahren ab Bezugsfertigstellung ausschließlich selbst zu nutzen und nicht an Dritte zu veräußern oder zu vermieten. Sollte der Käufer dieser Verpflichtung nicht nachkommen, so kann der Verkäufer von dem Käufer eine Vertragsstrafe (§ 341 BGB) in Höhe von 10% des Kaufpreises verlangen.“*
- 16 In Fortführung der im Jahr 2015 beschlossenen „Baulandoffensive“ gab die Beklagte ihre weiteren Planungen bekannt.
- 17 Das Neubaugebiet „Oststadt“ - bestehend aus den Gebieten „Fuchshof“ und „Oßweil“ - stelle nach Angaben der Beklagten die größte in Entwicklung befindliche Baulandpotenzialfläche dar.

Für das Gebiet „Fuchshof“ könne derzeit noch keine konkrete Angabe der Anzahl von Wohneinheiten gemacht werden. Momentan gehe die Beklagte von überschlägig ermittelten 535 Wohneinheiten aus, davon 27 Reihenhäuser und rund 508 Geschosswohnungen. Nach der bestehenden Beschlusslage des Gemeinderats würden circa 30 % der Gesamtflächen für Geschosswohnungsbauvorhaben zur Errichtung von preiswertem Wohnraum an die Beigeladene verkauft werden. Ein Beschluss über die Vermarktung der entstehenden künftigen Baugrundstücke stehe noch aus. Für das Gebiet im Stadtteil „Oßweil“ könnten derzeit noch keine konkreten Angaben zur Anzahl geplanter Wohneinheiten gemacht werden, da hierfür bislang lediglich das Ergebnis eines städtebaulichen Wettbewerbs existiere und der für die Realisierung des Baugebiets erforderliche Zwischenerwerb der Grundstücke durch die Beklagte noch nicht abgeschlossen sei.

- 18 Das Gebiet „Grünbühl“ werde über einen Zeitraum von circa acht Jahren entwickelt, sodass heute noch keine feststehenden Zahlen genannt werden könnten. Auf dem ehemaligen Gelände der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BlmA) würden neue Wohnungen den Altbestand von 321 sanierungsbedürftigen Wohnungen ersetzen. Die Beigeladene gehe derzeit davon aus, dass circa 420 Wohneinheiten entstehen werden, wovon 280 im Bestand der Beigeladenen verbleiben sollen. Von diesen 280 Wohneinheiten würden circa 150 Wohnungen entweder als Wohnungen mit Mitteln aus dem Landeswohnraumförderprogramm oder als preisgedämpfte Mietwohnungen nach dem Modell „Fair Wohnen“ zur Verfügung gestellt werden. Rund 140 Wohneinheiten seien zum Verkauf zur Finanzierung der Gesamtmaßnahme vorgesehen. Insgesamt investiere die Beigeladene hier rund 150 Mio. €. Begonnen worden sei Anfang 2020 in einem ersten Abschnitt mit insgesamt 107 Wohnungen und einer sechsgruppigen Kindertagesstätte. Hier stünden circa 40 Wohneinheiten zum Verkauf, circa 67 Wohnungen würden im Anlagevermögen der Beigeladenen verbleiben. Von den 67 Wohnungen würden circa 38 Wohnungen nach dem Landeswohnraumförderungsgesetz gefördert werden. Die restlichen circa 29 Wohnungen würden zur ortsüblichen Vergleichsmiete und somit deutlich unter der Marktmiete angeboten werden. Die Erlöse aus dem Verkauf der Eigentumswohnungen dienen dazu, das Gesamtprojekt mit seinen insgesamt 420 Einheiten zu finanzieren beziehungsweise das hierfür notwendige Eigenkapital zu generieren und die Mieten so gering wie nur irgendwie möglich zu halten. Darüber hinaus werde auch der sechsgruppige Kindergarten von der Beigeladenen in ihr Anlagevermögen aufgenommen und vermietet. Zusätzlich solle die Nahversorgung für die Bevölkerung erheblich verbessert werden. So sehe die Beigeladene in diesem Bereich auch die Ansiedlung eines Bäckerei-Cafés sowie eines Ärztehauses zur besseren medizinischen Versorgung vor. Zudem solle dort ein Gebäude entstehen, in dem unter anderem eine abgewandelte Form des Modells „Wohnen Plus“ in Form von betreutem Wohnen bis hin zur Wohnpflege angeboten werden solle. Wichtig sei hierbei, dass die derzeitigen Bewohner auch nach dem Umbau dort wohnen bleiben könnten, selbst wenn sie über ein nur geringes Einkommen verfügten. Es handele sich daher um eine sozialverträgliche Neubebauung, bei der die Beigeladene auch Aufgaben im Bereich der Sozialarbeit wahrnehme und das Umzugsmanagement für die bisherigen Bewohner übernehme.
- 19 Die Bauflächen des Gebiets „Jägerhofkaserne“ habe die Beigeladene als Konversionsflächen ebenfalls direkt von der BlmA erworben. Die aktuelle Planung sehe die Schaffung von 161 Wohneinheiten vor, davon würden circa 70 Wohnungen nach dem Landeswohnraumförderungsgesetz öffentlich gefördert werden. Darüber hinaus entstünden circa 4.800 m² Gewerbefläche, darunter auch eine viergruppige Kindertagesstätte sowie eine Bäckerei. Auch hier gelte, dass die Beigeladene für die Gesamtfinanzierung des Projekts nur so viele Eigentumswohnungen verkaufe wie nötig. Da dieses Projekt sehr aufwändig sei und auch den Rückbau der historischen Gebäudesubstanz sowie die Schaffung von über 200 Stellplätzen in einer Tiefgarage beinhalte, gehe die Beigeladene derzeit davon aus, dass sie circa 50 Wohnungen verkaufen werde. Endgültige Zahlen könnten derzeit noch nicht genannt werden.
- 20 In dem Neubaugebiet „Schauinsland-Neckarweihingen“ würden auf vier Baugrundstücken, die von der Beigeladenen erworben werden, insgesamt 55 Wohneinheiten entstehen. Hiervon würden 30 % (17 Wohnungen) nach dem Landeswohnraumförderungsgesetz erstellt werden. Zudem seien 12 Wohnungen zur Anschlussunterbringung von Flüchtlingen vorgesehen. Die genaue Anzahl der Errichtung von zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen könne noch nicht genannt werden. Grundsätzlich gelte, dass nur so viele Wohnungen wie notwendig verkauft werden würden, um das Projekt insgesamt zu finanzieren.
- 21 Am 10. Mai 2017 haben die Klägerinnen Klage erhoben.

- 22 Sie beantragen,
- 23 1. festzustellen, dass die Beklagte mit der Zulassung der Errichtung von 40 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen durch die von ihr beherrschte Wohnungsbau L. GmbH im Geschäftsjahr 2015 gegen § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO verstoßen hat;
- 24 2. die Beklagte zu verpflichten, sicherzustellen, dass die von ihr beherrschte Wohnungsbau L. GmbH die geplante Errichtung von zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen in den Baugebieten „Oststadt“ („Fuchshof“ und „Oßweil“), „Grünbühl“ (=BlmA-Areal), „Jägerhofkaserne“ und „Schauinsland-Neckarweihingen“ unterlässt;
- 25 3. festzustellen, dass die Beklagte mit der Zulassung der Errichtung von 18 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen in dem Baugebiet „SonnenbergSüdwest“ (Caerphillystraße) durch die von ihr beherrschte Wohnungsbau L. GmbH im Geschäftsjahr 2019 gegen § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO verstoßen hat.
- 26 Zur Begründung führen sie hinsichtlich des Klageantrags Ziffer 1 aus, es sei insbesondere das Feststellungsinteresse in Form der Wiederholungsgefahr gegeben, da die Beklagte der Ansicht sei, nach ihrem Gesellschaftsvertrag zum Bau von zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen berechtigt zu sein. Da die Beigeladene bereits angekündigt habe, große neue Baugebiete selbst zu erschließen, etwa die Gebiete „Sonnenberg-Südwest“, „Grünbühl“ oder „Jägerhofkaserne“, werde sich die Frage der Rechtmäßigkeit der Bautätigkeit der Beigeladenen in den Folgejahren erneut stellen.
- 27 Der Bau von zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen durch die Beigeladene sei keine Daseinsvorsorge, sodass dieser Geschäftsbereich an der Subsidiaritätsklausel des § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO zu messen sei. Hierbei unterscheide sich die Tätigkeit der Beigeladenen in nichts von der eines beliebigen privaten Bauträgers. Der Bau von Eigentumswohnungen könne auch nicht als bloßer Annex oder sinnvolle Abrundung anderer Tätigkeiten der Daseinsvorsorge verstanden werden, da diese Tätigkeit vorliegend ein Hauptgeschäft darstelle, das im Geschäftsjahr 2015 fast zu einer Verdoppelung von Umsatz und Gewinn geführt habe. Auch das Modell „Fair Wohnen“ in der Form, wie es die Beklagte und die Beigeladene praktizierten, erfülle nicht die Anforderungen an eine nachhaltige Daseinsvorsorge. Insoweit lasse die Beklagte nicht erkennen, inwieweit sie sich an die von ihr aufgestellten Rahmenbedingungen bei Ausübung des Modells „Fair Wohnen“ tatsächlich selbst dauerhaft binde. Da sich die Beigeladene einseitig von ihren Versprechungen lösen könnte, sei jedenfalls der angebliche Daseinsvorsorgecharakter nicht gesichert.
- 28 Ferner benötige die Beigeladene die Gewinne aus der Errichtung von zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen nicht zur Quersubventionierung ihrer Aufgaben im preisgedämpften Wohnbau, insbesondere bei der Verwirklichung des Modells „Fair Wohnen“. Aufgrund der guten Wirtschaftslage der Beigeladenen habe weder in der Vergangenheit noch derzeit Anlass für das Erfordernis einer Quersubventionierung bestanden, da seit 2008 durchgehend Bilanzgewinne zwischen zwei und fünf Mio. € erzielt worden seien. Es sei des Weiteren nicht ersichtlich, dass die Errichtung von Mietwohnungen im Modell „Fair Wohnen“ überhaupt Verluste erziele. Beispielsweise belege die Situation im Geschäftsjahr 2015, dass die Argumentation der Beigeladenen nicht zutreffe. In diesem Jahr seien 40 zum Verkauf bestimmte Eigentumswohnungen unter einer gewaltigen Umsatz- und Gewinnsteigerung errichtet, aber keine einzige Mietwohnung nach dem Modell „Fair Wohnen“ angeboten worden. Auch im Jahr 2014 sei keine Mietwohnung nach dem Modell „Fair Wohnen“ errichtet worden. Einen konkreten Bezug zu einem anderen Neubauprojekt habe es bei den 40 errichteten Eigentumswohnungen nicht gegeben. Vielmehr seien die Erlöse für die Gesamtfinanzierung der Beigeladenen verwendet worden. Es sei ebenso nichts dafür ersichtlich, dass es sich bei dem Modell „Wohnen Plus“ um ein verlustbringendes Geschäft handele. Insbesondere sei buchführungstechnisch nicht belegt, dass die Veräußerungserlöse tatsächlich für die Finanzierung dieses Projekts eingesetzt und benötigt worden seien.
- 29 Im Übrigen führe die „Quersubventionstheorie“ der Beklagten zu einer unzulässigen Umgehung des § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO. Die Beklagte könnte stets behaupten, dass sie Gewinne aus einer gegen § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO verstoßenden Tätigkeit für Zwecke der Daseinsvorsorge verwende. § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO laufe dann leer. Es sei schließlich nicht gesichert, dass die Bei-

geladene ihre Gewinne für irgendwelche Tätigkeiten im Bereich der Daseinsvorsorge einsetzen wolle oder auch könne.

- 30 In Bezug auf den Klageantrag Ziffer 2 tragen die Klägerinnen zur Begründung vor, der Leistungsantrag sei hinreichend bestimmt, da die Beklagte verpflichtet werden solle, ihre Gesellschafterrechte dahingehend geltend zu machen, dass die geplante Errichtung von zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen in den genannten Baugebieten unterlassen werde.
- 31 Auch an dieser Stelle sei die geplante Errichtung einer erheblichen Anzahl von zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen durch die Beigeladene nicht der Daseinsvorsorge zuzuordnen, sondern unterscheide sich in nichts von der Tätigkeit eines beliebigen Bauträgers. Es werde insbesondere bestritten, dass der Verkauf von 140 Wohneinheiten in dem Gebiet „Grünbühl“ erforderlich sei, um die Investitionen in diesem Baugebiet realisieren zu können. Die Errichtung von Wohnungen mit Subventionen nach dem Landeswohnraumförderungsgesetz sei nicht quersubventionierungsbedürftig. Die Tatsache, dass die Beigeladene in der Marbacher Straße Wohnungen nach dem Landeswohnraumförderungsgesetz errichten werde, ohne hierbei eine Querfinanzierung durch den Verkauf von Eigentumswohnungen vorzunehmen, zeige, dass der Bau von Mietwohnungen mit Zuschüssen nach dem Landeswohnraumförderungsgesetz nicht quersubventionierungsbedürftig sei. Die Mittel für die Wohnraumförderung seien in den letzten Jahren stark aufgestockt worden. Aktuell könnten zum Beispiel Baukosten mit bis zu 2.800,00 €/m² gefördert werden. Fielen auch noch Abbruchkosten an, erhöhe sich der förderfähige Anteil auf 2.880,00 €m. Hinzu kämen variable Grundstückskosten, die im Umfang von 80 % berücksichtigt werden könnten. Die Förderung könne durch ein zinsloses Darlehen, wahlweise als Zuschuss, gewährt werden. Die Vermietung von Wohnungen zur ortsüblichen Vergleichsmiete sei ebenfalls nicht quersubventionierungsbedürftig.
- 32 Die Beklagte wendet sich hiergegen und beantragt,
- 33 die Klage abzuweisen.
- 34 In Bezug auf den Klageantrag Ziffer 1 trägt die Beklagte vor, es fehle bereits an einem feststellungsfähigen streitigen Rechtsverhältnis, da die Klägerinnen lediglich die Feststellung begehrten, dass die Beklagte sich rechtswidrig verhalten habe, ohne ein bestimmtes Tun oder Unterlassen zu verlangen.
- 35 Darüber hinaus fehle das Rechtsschutzbedürfnis. Ziel der Klägerinnen sei es, die „Baulandoffensive“ der Beklagten und insbesondere das Tätigwerden der Beigeladenen einzudämmen. Dieses Begehren sei allerdings unmittelbar Gegenstand des Klageantrags Ziffer 2, sodass sich sämtliche Rechtsfragen bei beiden Klageanträgen stellten und der Feststellungsantrag daher hinter dem Leistungsantrag zurückbleibe.
- 36 Des Weiteren sei der Klageantrag Ziffer 1 unbestimmt. Es sei nicht klar, was mit der Formulierung „Zulassung“ gemeint sei. Im Falle einer antragsgemäßen Verurteilung bliebe unklar, in welchem konkreten Tun oder Unterlassen der Beklagten ein Verstoß gelegen habe.
- 37 Die Errichtung von 40 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen im Geschäftsjahr 2015 sei gemeindefinanzrechtlich nicht zu beanstanden.
- 38 Zunächst sei die - mit der Klage nicht angegriffene - Errichtung und Bewirtschaftung von Mietwohnraum als Kerntätigkeitsbereich der Beigeladenen, welcher einen Anteil in Höhe von 70 % der gesamten Geschäftstätigkeit ausmache, der kommunalen Daseinsvorsorge zuzuordnen. Die Beigeladene verwalte bereits heute einen großen Anteil an preisgedämpften Mietwohnungen. Darüber hinaus würden auch die Mieten für die weiteren von ihr gehaltenen Wohnungen deutlich unter der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen. So betrage die ortsübliche Vergleichsmiete aller Wohnungen in Ludwigsburg gemäß dem aktuellen Mietspiegel 2019 der Stadt Ludwigsburg im Durchschnitt 9,13 €/m². Nach Auswertung des Immobilienportals „Immoscout.de“ werde als durchschnittliche Miete aller dort angebotenen Wohnungen 11,21 €/m² verlangt. Nach dem aktuellen Immobilienmarkt-Mietspiegel der Klägerin zu 2) betrage die Miete in Ludwigsburg zwischen 8,30 €/m² in einer einfachen Lage und 15,70 €/m² in einer guten Lage. Ausweislich des Geschäftsberichts der Beigeladenen von 2018 betrage die durchschnittliche Miete 7,03 €/m² und die der preisgedämpften Mietwohnungen (öffentlich oder kommunal gefördert bezie-

hungsweise freiwillig preisreduziert) 6,00 €/m². Die durchschnittliche Miete der frei finanzierten Mietwohnungen betrage 7,57 €/m². Im Jahr 2016 habe die durchschnittliche Miete der frei finanzierten Mietwohnungen 7,28 €/m² betragen und daher deutlich unter dem Mittelwert des damaligen aktuellen Mietspiegels in Höhe von 8,36 €/m² gelegen. Die Preisdämpfung erfolge nicht nur bei Bestandswohnungen, sondern auch im Rahmen von Neuvermietungen. Auch hier bleibe die Beigeladene deutlich unterhalb der Marktmiete. So habe die Beigeladene im Jahr 2018 beispielsweise in der Abelstraße 59 Neuvermietungen vorgenommen, deren Miete deutlich günstiger gewesen sei, als die Marktmiete. Da auf diesen Wohnungen keine öffentliche Förderlaste, habe die Beigeladene insoweit im Interesse ihres Sozialauftrags freiwillig in ganz erheblichem Umfang auf mögliche Mieteinnahmen verzichtet. Gleiches gelte für die Mietpreise in dem Gebiet „Sonnenberg-Südwest“ in der Caerphillystraße. Die ortsübliche Vergleichsmiete für diese Wohnungen liege nach dem aktuellen Mietspiegel 2019 der Stadt Ludwigsburg bei 12,70 €/m². Die Marktmiete für diese Wohnungen betrage laut dem Immobilienmarktspiegel der Klägerin zu 2) von September 2019 in dieser guten Lage bis zu 15,70 €/m². Daraus folge, dass die Mieten für dieses Neubauprojekt im Schnitt deutlich niedriger seien, als die von den Klägerinnen selbst angenommenen Marktmieten. Um diese niedrigen Mieten trotz exorbitant gestiegener Bau- und Baunebenkosten realisieren zu können, seien in die Gesamtfinanzierung die Erlöse aus dem Verkauf der 18 Eigentumswohnungen eingeflossen. Darüber hinaus habe die Beigeladene bei der Modernisierung der Wohnungen in der Reichenberger Straße 1-3 und 5-7 Mieterhöhungen nur im sogenannten warmmietneutralen Bereich vorgenommen. Generell achte die Beigeladene bei Modernisierungen darauf, dass nahezu eine Warmmietneutralität erhalten bleibe und nicht die maximal zulässige Mietanpassung vorgenommen werde.

- 39 Dass die Kerngeschäftstätigkeit der Beigeladenen nicht auf die (reine) Erwirtschaftung von Gewinnen, sondern vielmehr auf kommunale Daseinsvorsorge ausgerichtet sei, folge ferner daraus, dass die Geschäftsführung der Beigeladenen beim Aufsichtsrat der Gesellschaft am 13. Juni 2017 die Beschlussfassung beantragt habe, dass für insgesamt 141 Wohnungen die in den Jahren 2017 und 2018 auslaufende Belegungsbindung um 30 Jahre verlängert werde. Darüber hinaus sei beantragt worden, insgesamt 131 Wohnungen im Zuge von Mieterwechseln als öffentlich geförderten Wohnraum neu zu begründen.
- 40 Unschädlich sei es hierbei auch, dass die Wohnungen nicht ausschließlich nach dem Landeswohnraumförderungsgesetz und damit nicht rein objektbezogen, sondern teilweise auch subjektbezogen nach dem Modell „Fair Wohnen“ erstellt und vermietet worden seien, da so eine soziale Durchmischung gewährleistet werde und damit die Wohnungsnot für bestimmte, einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen sowie eine stigmatisierende Quartierentstehung bekämpft werde. Damit würden in beiden Fällen dieselben Zwecke verfolgt werden. Beide Gestaltungsformen seien daher dem sozialen Wohnungsbau zuzuordnen, welcher wiederum als kommunale Daseinsvorsorge anzusehen sei. Das Modell „Fair Wohnen“ erfülle auch die Anforderungen an eine nachhaltige Daseinsvorsorge. Die Beigeladene habe dieses Modell aus eigenem Antrieb entwickelt. Die Verbindlichkeit hinsichtlich der Umsetzung ergebe sich aus dem Beschluss des Gemeinderats vom 18. März 2015. Nachdem die Vorgaben dieses Modells beispielsweise in einem Baugebiet in den notariellen Kaufvertrag aufgenommen worden seien, handele es sich auch um eine bindende Vereinbarung, von der sich die Beigeladene nicht einseitig lösen könne. Soweit die Beigeladene das Modell „Fair Wohnen“ auf eigenen Grundstücken realisiert habe, sei dies freiwillig erfolgt. Allerdings sei durch die Besetzung des Aufsichtsrats der Beigeladenen mit städtischen Vertretern sichergestellt, dass auch insoweit eine entsprechende demokratisch legitimierte Kontrolle erfolge. Eines belastbaren Betrauungsaktes bedürfe es vorliegend nicht. Bei der Errichtung von zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen zur Querfinanzierung des Modells „Fair Wohnen“ und des Modells „Wohnen Plus“ handele es sich um eine unselbstständige Annex-tätigkeit des Kerntätigkeitsbereichs der Beigeladenen, sodass auch diese Tätigkeit von der Daseinsvorsorge erfasst sei. Solche Annex-tätigkeiten stünden in einem engen sachlichen Zusammenhang mit der unternehmerischen Haupttätigkeit und dienten dazu, die Haupttätigkeit abzurunden oder zu ergänzen. Dies gelte auch generell für den Bau neuer Eigentumswohnungen, da dieser nach der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg dem Begriff der Daseinsvorsorge zugeordnet werde, wenn die Art der Bebauung Zwecken der Daseinsvorsorge diene. Der VGH Baden-Württemberg habe zudem betont, dass der Kommune hinsichtlich der konkreten Feststellung der Gemeinwohlbedürfnisse mit Blick auf sich wandelnde örtliche Verhältnisse, finanzielle Möglichkeiten und andere individuelle Faktoren vor Ort ein gewisser Beurteilungsspielraum zustehe. Demzufolge sei der Begriff der Daseinsvorsorge nicht sta-

tisch und zu allen Zeiten gleich zu verstehen, sondern könne sich mit der Zeit und unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Verhältnisse - in gewissem Rahmen - ändern. In diesem Zusammenhang sei insbesondere auch die Lage am Wohnungsmarkt in Ludwigsburg zu beachten. Bereits vor der Corona-Pandemie sei es für Normalbürger nicht einfach gewesen, auf dem freien Wohnungsmarkt eine ansprechende und bezahlbare Wohnung zu finden. Zum Stichtag 31. Dezember 2019 hätten sich 1.749 Haushalte (dahinter stünden circa 4.500 Menschen) auf die Warteliste der Beigeladenen für eine Wohnung eingetragen. Hierin seien die Menschen nicht eingerechnet, die auf der „Notfall-Liste“ der Beklagten stünden. Allein diese Zahlen auf der Seite der „Nachfrager“ machten deutlich, dass die Lage am Wohnungsmarkt in Ludwigsburg sehr angespannt sei und es den Klägerinnen und anderen privaten Bauträgern offensichtlich nicht gelinge, ausreichend Wohnraum zu schaffen, jedenfalls nicht zu Konditionen, die sich auch Normalbürger - in keinem Fall aber sozial schwächere Bürger und Familien - leisten könnten.

- 41 Eine Querfinanzierung durch den Bau von zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen sei erforderlich, um die Vermietung von Wohnungen nach dem Modell „Fair Wohnen“ und generell die Geschäftstätigkeit der Beigeladenen im bisherigen Umfang realisieren zu können.
- 42 So beruhe die Kalkulation der Beigeladenen für Projekte im Rahmen des Modells „Fair Wohnen“ gerade auf der erforderlichen Quersubventionierung aus dem Wohnungsverkauf. Im Geschäftsjahr 2015 habe die Beigeladene beispielsweise in Ludwigsburg- Neckarweihingen in der Hauptstraße 181 + 181/1 21 (wohl gemeint: 23) Mietwohnungen im Rahmen des Modells „Wohnen Plus“ realisiert und zur Finanzierung dieses Modellprojekts die Erlöse aus der Veräußerung der Wohnungen in der Hauptstraße in Ludwigsburg-Neckarweihingen eingesetzt und benötigt.
- 43 Die Kalkulation für dieses Projekt sei im Aufsichtsrat der Beigeladenen am 15. November 2012 wie folgt abgestimmt worden:
- 44 *-Dynamische Berechnung ohne Quersubventionierung:*
- 45
- 1 Gemeinschaftswohnung ohne Mietansatz
 - 11 frei finanzierte Wohneinheiten mit einer durchschnittlichen Kalt- miete/m² Wohnfläche von 7,25 €
 - 30 % Eigenkapital
 - Kumulierter Cash-Flow-Betrag nach 25 Jahren rund -760.000 €
 - Rendite nach 40 Jahren +1,62 %
- 46 *-Statische Berechnung im ersten Jahr:*
- 47
- Wirtschaftliche Eigenkapitalrendite (mit Abschreibung) -1,75 %
 - Liquiditätsrendite (mit Tilgung) -1,04 %
- 48 *-Dynamische Berechnung mit Quersubventionierung:*
- 49
- 1 Mehrfamilienhaus mit 23 Wohnungen, 23 TG-Stellplätzen und vier oberirdischen Stellplätzen wurden im gleichen Zeitraum gebaut und alle Einheiten verkauft
 - Kumulierter Cash-Flow-Betrag nach rund 25 Jahren -12.000 €
 - Rendite nach 40 Jahren +2,77 %
- 50 Damit werde belegt, dass das Projekt für sich allein genommen nicht wirtschaftlich durchführbar gewesen wäre.
- 51 Im Übrigen gehe der von den Klägerinnen geforderte Vergleich unternehmerischer Richtzahlen wie Bilanzsumme, Umsatz oder Gewinn ins Leere. Ein solcher Vergleich der Kennzahlen aus dem Jahr 2005 mit denjenigen im Jahr 2015 verbiete sich insbesondere deshalb, weil diese für die von den Klägerinnen beanstandeten Aktivitäten im Bauträgerbereich keine unmittelbaren Rückschlüsse zuließen. Vielmehr bildeten diese Kennzahlen sämtliche unternehmerischen Bereiche der Beigeladenen ab und damit auch solche, in denen ein unternehmerisches Wachstum als solches unstreitig erlaubt sei, ohne dass daraus Schlussfolgerungen gerade für das Bauträgergeschäft der Beigeladenen gezogen werden könnten. Zu beachten sei ferner, dass das Jahresergebnis in den vergangenen Jahren im Wesentlichen durch den Verkauf von Bestandswohnungen und gerade nicht durch das Bauträgergeschäft und die Bestandsbewirtschaftung geprägt worden sei. So hätten sich die Eigentumswohnungen im Durchschnitt mit 560.000 € und die Be-

standsverkäufe mit 1.962.000 € positiv auf die Jahresergebnisse ausgewirkt. Allerdings könne der Sozialauftrag der Beigeladenen bei einer weiteren Veräußerung von Bestandswohnungen nicht mehr erfüllt werden. Aus diesem Grund habe der Aufsichtsrat der Beigeladenen mittlerweile beschlossen, keine weiteren Bestandswohnungen zu veräußern. Deshalb sei die Generierung von Gewinnen aus dem Bauträgergeschäft unumgänglich, damit die Beigeladene auch künftig ihre Kernaufgaben wahrnehmen könne.

- 52 Des Weiteren erfordere ein nachhaltig vermietbarer Wohnungsbestand jährlich Investitionen in Millionenhöhe (Durchschnitt der letzten 10 Jahre 4,2 Mio. €/p. a.). Der relativ alte Wohnungsbestand der Beigeladenen müsse ständig umfangreich erneuert und instandgehalten werden. Dies funktioniere durch Abriss und Nachverdichtung auf eigenen Grundstücken, aber auch durch Neubau auf neu zugekauftem Grund und Boden. Schließlich sei eine Quersubventionierung auch deshalb erforderlich, weil die Beigeladene ihre Wohnungen, darunter auch Neubauwohnungen sowie sanierte Objekte, unter Marktwert vermiete. Entgegen der klägerischen Auffassung komme eine Quersubventionierung nicht nur dann in Betracht, wenn bestimmte Geschäftsbereiche (insbesondere im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge) Verluste erwirtschafteten. Vielmehr könne eine zulässige Quersubventionierung auch dann vorliegen, wenn diese zur Folge habe, dass durch die Quersubventionierung insgesamt auf Projektebene die Erzielung einer „schwarzen Null“ möglich sei, die anderenfalls nicht erzielt werden könnte. Durch diese Vorgehensweise komme es auch nicht zu einer unzulässigen Umgehung von § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO. Vielmehr werde gerade hierdurch die kommunale Daseinsvorsorgeaufgabe ermöglicht.
- 53 Hiergegen haben die Klägerinnen im Rahmen ihrer Replik vorgebracht, die Beigeladene arbeite bei der Vermietung von Wohnungen außerhalb des preisgebundenen Wohnungsmarkts wie jedes andere Unternehmen und vermiete diese Wohnungen zu Marktpreisen und nicht - wie von der Beklagten vorgebracht - unter der ortsüblichen Vergleichsmiete. Soweit die Beklagte darauf hinweise, dass die Durchschnittsmiete der Beigeladenen unter der durchschnittlichen ortsüblichen Vergleichsmiete liege, entstehe ein verzerrtes Bild. Insoweit benenne die Beklagte nur die durchschnittliche Nettomiete (nicht die ortsübliche Vergleichsmiete) unabhängig von allen Wohnwertmerkmalen in Ludwigsburg. Diese durchschnittliche Nettomiete nach dem Ludwigsburger Mietspiegel entspreche aber nicht der ortsüblichen Vergleichsmiete. Um einen aussagekräftigen Vergleich machen zu können, müsste die Beklagte das durchschnittliche Mietniveau ihres relativ alten Wohnungsbestandes entsprechend ihres qualifizierten Mietspiegels 2019 ermitteln. Es müsste also die monatliche Basis-Nettomiete in Abhängigkeit von Wohnfläche und Baualter für den Wohnungsbestand der Beigeladenen benannt werden. Es liege auf der Hand, dass diese Basis-Nettomiete deutlich unter der von der Beklagten benannten durchschnittlichen Nettomiete unabhängig von allen Wohnwertmerkmalen liegen würde, weil hohe Mieten, die für moderne Objekte erzielt werden könnten, bei der Beigeladenen überwiegend aus der Vergleichswertberechnung herausfallen würden. Eine zutreffende Berechnung würde zu dem Ergebnis kommen, dass die Beigeladene ihren Wohnraum zu den ortsüblichen Vergleichsmieten, voraussichtlich sogar noch darüber, vermiete. Dieses Ergebnis sei insofern nicht überraschend, als die Beklagte an das kommunale Haushaltsrecht gebunden sei. Sie dürfe auch über die von ihr beherrschte Beigeladene Vermögensgegenstände nicht unter Wert vermieten.
- 54 Die Berechnungen der Beklagten zeigten, dass sowohl im Modell „Wohnen Plus“ als auch im Modell „Fair Wohnen“ bei einem angenommenen Abschreibungszeitraum von 40 Jahren Renditen erzielt werden könnten. Verluste im ersten Jahr müssten nicht ausgeglichen werden, entscheidend sei der gesamte Abschreibungszeitraum. Die Klägerinnen könnten ferner die weiteren Ausführungen der Beklagten, mit denen sie versuche, den in den Geschäftsberichten der Beigeladenen ausgewiesenen Jahresüberschuss der vergangenen Jahre zu relativieren, ohne aussagekräftige Unterlagen nicht nachvollziehen. Wie bereits ausgeführt, belegten die Zahlen aus dem Geschäftsbericht 2017, dass die Beigeladene ohne Weiteres in der Lage sei, allein aus der Vermietung von Wohnungen im Bestand nachhaltig Millionengewinne zu erwirtschaften.
- 55 Hinsichtlich der angegebenen Mieten für die 32 Wohnungen in dem Gebiet „Sonnenberg-Südwest“ (Caerphillystraße), die nach dem Modell „Fair Wohnen“ vermietet würden, falle auf, dass nur bei 18 Wohnungen (möglicherweise) ein Preisnachlass gegenüber der ortsüblichen Vergleichsmiete erfolgt sei. Für 14 frei finanzierte Wohnungen liege die Miete sogar über der ortsüblichen Vergleichsmiete. Soweit die Beklagte meine, unter Hinweis auf den Immobilienmarktspiegel der Klägerin zu 2) auch diese Miete für die 14 frei finanzierten Wohnungen als günstig darstellen zu können, gehe dieser Versuch fehl. Das Gebiet „Sonnenberg-Südwest“ sei grundsätzlich eine gute Lage. Für gute Lagen gebe der Mietspiegel der Klägerin zu 2) folgende Markt-

mieten an: Ausstattung einfach: 8,80 €/m² bis 11,40 €/m², Ausstattung gut: 10,80 €/m² bis 15,70 €/m². Auch nach diesen Angaben könne mit Sicherheit für das Mietobjekt im Gebiet „Sonnenberg-Südwest“ keine Spitzenmiete von 15,70 €/m² angesetzt werden. Zum einen handele es sich bei diesem Gebiet zwar um eine gute Lage, nicht aber um eine Toplage. Das Gebiet sei ein Konversionsgebiet (ehemaliges Kasernengelände), geprägt von Geschosswohnungsbau. 15,70 €/m² seien in dieser Lage als Miete unrealistisch. Zum anderen sei davon auszugehen, dass die von der Beigeladenen errichteten Wohnungen zwar einen guten Standard, aber keinen Spitzen-/Luxusstandard erfüllen würden. Vor diesem Hintergrund sei auch nach dem Mietspiegel der Klägerin zu 2) für Geschosswohnungsbau in diesem Gebiet allenfalls die ortsübliche Vergleichsmiete der Stadt Ludwigsburg anzusetzen, welche die Beklagte hier mit 12,70 €/m² angebe. Der von der Beklagten behauptete „Quersubventionierungsbedarf“ könne mit diesen Mieten nicht begründet werden. Zum einen blieben bei dieser Rechnung die Fördermittel unberücksichtigt, die die Beigeladene für 10 Wohnungen nach dem Landeswohnraumförderungsgesetz erhalten habe. Zum anderen sei rechtlich nicht gesichert, dass die 18 Wohnungen im Modell „Fair Wohnen“ mit einer Miete von 8,28 €/m² dauerhaft zu diesem Preis vermietet werden würden. Die Beigeladene und die Beklagte könnten sich bei einer Neuvermietung jederzeit wieder von dieser Mietreduzierung lösen. Die 14 Wohnungen mit einer Kaltmiete von 12,80 €/m² würden ohnehin bereits über der ortsüblichen Vergleichsmiete und über den Marktmieten liegen, die auch die Klägerin zu 2) in ihrem Mietspiegel angebe.

- 56 Darauf hat die Beklagte erwidert: Soweit die Klägerinnen bestreiten, dass eine Quersubventionierung des Modells „Fair Wohnen“ durch den Verkauf von Eigentumswohnungen erforderlich ist, verkennen sie, dass die Gewinne der Beigeladenen für die Erhaltung und Modernisierung von vorhandenem Wohnraum genutzt würden. Darüber hinaus sei die Beigeladene bemüht, die Mieten auf einem für die Ludwigsburger Verhältnisse unterdurchschnittlichem Niveau zu halten und so ihren öffentlichen Auftrag zu erfüllen. Dies habe aber zur Folge, dass trotz der Gewinne der Beigeladenen das erforderliche Kapital nicht „frei“ im Sinne von „vorhanden“ sei, um zusätzlich die Realisierung des Modells „Fair Wohnen“ zu finanzieren.
- 57 Der Vertreter der Beigeladenen beantragt,
- 58 die Klage abzuweisen.
- 59 Im Termin zur mündlichen Verhandlung hat der Beigeladenen-Vertreter in tatsächlicher Hinsicht konkretisierend vorgetragen, bei dem Gebiet „Grünbühl“ handele es sich um eine ehemalige Flüchtlingssiedlung aus der Nachkriegszeit. Dort seien derzeit 270 Mietwohnungen vermietet.
- 60 In Bezug auf das Gebiet „Jägerhofkaserne“ sei nunmehr geplant, insgesamt 161 Wohneinheiten zu errichten, davon 70 als öffentlich geförderte Wohnungen nach dem Landeswohnraumförderungsgesetz. Zudem sei vorgesehen, circa 50 Wohnungen als Eigentumswohnungen zu veräußern. Ferner sollten dort eine Kindertagesstätte sowie eine Bäckerei errichtet werden.
- 61 Bei dem Gebiet „Schauinsland-Neckarweihingen“ sei neben der bisherigen Planung nunmehr vorgesehen, rund 17 zum Verkauf bestimmte Eigentumswohnungen zu errichten. Die restlichen 9 Wohnungen würden frei finanziert vermietet werden.
- 62 Für die weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte sowie die Schriftsätze der Beteiligten nebst Anlagen verwiesen.

Entscheidungsgründe

- 63 Die Klagen haben keinen Erfolg.
- I.
- 64 Die Klagen der Klägerinnen sind bezüglich des Klageantrags Ziffer 1 zwar zulässig, aber unbegründet.
- 1.

- 65 Die Klagen sind zulässig.
- a)
- 66 Der Verwaltungsrechtsweg ist eröffnet.
- 67 Gemäß § 40 Satz 1 VwGO ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind. Ob eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit im Sinne dieser Vorschrift vorliegt, bestimmt sich nach der Natur des Rechtsverhältnisses, aus dem der Anspruch hergeleitet wird. Öffentlich-rechtlich sind Ansprüche, wenn sie sich als Folge eines Sachverhalts darstellen, der nach öffentlichem Recht zu beurteilen ist (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 05. November 2014 - 1 S 2333/13 und OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 01. April 2008 - 15 B 122/08 -, jeweils juris).
- 68 So liegt der Fall hier. Die Klägerinnen leiten ihr Begehren aus § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO, einer Norm des öffentlichen Rechts, ab (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 29. November 2012 - 1 S 1258/12 -, juris; Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 4. Aufl., § 102 Rn. 57).
- b)
- 69 Die Klagen sind als Feststellungsklagen gemäß § 43 Abs. 1 VwGO statthaft.
- 70 Nach dieser Norm kann durch Klage die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat. Unter einem feststellungsfähigen Rechtsverhältnis sind die rechtlichen Beziehungen zu verstehen, die sich aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Norm für das Verhältnis von (natürlichen oder juristischen) Personen untereinander oder einer Person zu einer Sache ergeben, kraft deren eine der beteiligten Personen etwas Bestimmtes tun muss, kann oder darf oder nicht zu tun braucht. Rechtliche Beziehungen haben sich nur dann zu einem Rechtsverhältnis im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO verdichtet, wenn die Anwendung einer bestimmten Norm des öffentlichen Rechts auf einen bereits übersehbaren Sachverhalt streitig ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 30. November 2011 - 6 C 20/10 -, BVerwGE 141, 223-243 m. w. N.). Gegenstand der Feststellungsklage kann auch ein vergangenes Rechtsverhältnis sein (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. April 1997 - 1 C 2/95 -, juris).
- 71 Danach liegt ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis vor. Der Streit der Beteiligten betrifft die Bedeutung und Tragweite des § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO und dessen Anwendung auf einen konkreten Sachverhalt, nämlich die Errichtung von 40 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen durch die von der Beklagten beherrschte Beigeladene im Geschäftsjahr 2015. Die Beklagte berührt sich des Rechts, in dieser Weise auch künftig vorgehen zu dürfen. Die Klägerinnen bestreiten das Bestehen eines solchen Rechts. Es geht den Klägerinnen entgegen der Ansicht der Beklagten auch nicht nur um die bloße rechtliche Qualifikation des Handelns als rechtswidrig oder rechtmäßig - ein derartiges Begehren unterfällt als nicht feststellungsfähige Rechtsfrage nicht der Feststellungsklage im Sinne von § 43 VwGO - sondern um ihre gemäß § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO geschützte Rechtsposition als private Bauunternehmen und damit Konkurrenten der Beigeladenen, die durch die - von der Beklagten gebilligten - Errichtung von 40 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen möglicherweise berührt ist (vgl. Bayerischer VGH, Urteil vom 09. April 2003 - 24 B 02.646 -, juris).
- 72 Soweit die Beklagte ergänzend vorbringt, die Klagen seien unbestimmt, weil nicht klar sei, was mit der Formulierung „Zulassung“ gemeint sei, ist dem nicht zu folgen. Dass die Beigeladene die 40 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen im Geschäftsjahr 2015 errichtet hat, war nicht aufgrund einer einzigen bestimmten Handlung der Beklagten möglich. Vielmehr ermöglichten erst eine Reihe verschiedener Handlungen die Errichtung der Eigentumswohnungen. Hierzu zählen insbesondere die diversen Gemeinderatsbeschlüsse zur sog. „Baulandoffensive“ der Beklagten sowie Grundstücksübereignungen an die Beigeladene.
- 73 Die Klägerinnen haben auch ein berechtigtes Feststellungsinteresse.

- 74 Das gemäß § 43 Abs. 1 VwGO erforderliche Feststellungsinteresse schließt jedes als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder auch ideeller Art ein (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 24. Aufl., § 43 Rn. 23). Ein berechtigtes Interesse ist insbesondere gegeben, wenn die Rechtslage unklar ist und die Beteiligten insoweit gegenteiliger Auffassung sind (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 24. Aufl., § 43 Rn. 24). Bei der Vergangenheit angehörenden Rechtsverhältnissen ist ein berechtigtes Interesse grundsätzlich nur anzuerkennen, wenn das Rechtsverhältnis über seine Beendigung hinaus anhaltende Wirkung in der Gegenwart äußert, insbesondere bei fortdauernden Rechtsbeeinträchtigungen und bei Wiederholungsgefahr (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 24. Aufl., § 43 Rn. 25). Ein Feststellungsinteresse wegen Wiederholungsgefahr setzt die hinreichend bestimmte Gefahr voraus, dass unter im Wesentlichen unveränderten tatsächlichen oder rechtlichen Umständen eine gleichartige Entscheidung oder Maßnahme ergriffen wird. Dazu muss der Beklagte regelmäßig den Standpunkt vertreten, seine Verfahrensweise gebe zu keinen Beanstandungen Anlass (vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 17. August 2006 - 2 LA 1192/04 VG Karlsruhe, Urteil vom 17. September 2013 - 6 K 3111/12 -, jeweils juris; Sodan in NK-VwGO, 5. Aufl., § 43 Rn. 91 m. w. N.).
- 75 Daran gemessen liegt hier eine Wiederholungsgefahr vor. Die Beklagte hat erklärt, in den kommenden Jahren über die Beigeladene weiterhin zum Verkauf bestimmte Eigentumswohnungen in verschiedenen Baugebieten errichten zu wollen. Die Ermächtigung hierzu ergebe sich aus § 2 des Gesellschaftsvertrags der Beigeladenen, wonach diese zur Errichtung, Betreuung, Bewirtschaftung und Verwaltung von Eigentumswohnungen berechtigt sei, sofern diese Tätigkeiten dem Gesellschaftszweck dienen. Es besteht in Anbetracht der bereits konkreten Planungen der Beklagten und der Beigeladenen - insbesondere in den Baugebieten „Grünbühl“, „Jägerhofkaserne“ und „Schauinsland-Neckarweihingen“ - auch eine hinreichend bestimmte Gefahr, dass künftig weitere Baugebiete erschlossen und dort zum Verkauf bestimmte Eigentumswohnungen errichtet werden. Dadurch wären die Klägerinnen als private Konkurrentinnen der Beigeladenen möglicherweise unmittelbar in ihrem Recht aus § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO betroffen und könnten sich damit auf eine mögliche subjektive Rechtsverletzung berufen (vgl. VG Karlsruhe, Urteil vom 17. September 2013 - 6 K 3111/12 -, juris).
- 76 Die Zulässigkeit der Klage scheidet auch nicht an dem in § 43 Abs. 2 VwGO geregelten Subsidiaritätsgrundsatz, da die Klägerinnen Rechtsschutz nicht ebenso effektiv auf andere Weise erlangen könnten (vgl. Pietzcker in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, 37. EL, § 43 Rn. 43 und Terhechte in Fehling/Kastner/Strömer, VwGO, 4. Aufl., § 43 Rn. 63 ff.). Da die Eigentumswohnungen bereits gebaut und veräußert wurden, scheidet eine allgemeine Leistungsklage in Form der Unterlassungsklage aus. Die Klägerinnen hätten mangels vorheriger Kenntnis von der Errichtung der 40 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen auch keine - der Feststellungsklage vorrangige - allgemeine Leistungsklage erheben können. Etwas anderes folgt auch nicht daraus, dass die Klägerinnen ihr Begehren hinsichtlich des Klageantrags Ziffer 2 im Wege einer allgemeinen Leistungsklage verfolgen. Denn das dortige Begehren ist mit dem hiesigen Klagebegehren nicht deckungsgleich. Insbesondere erfasst der Klageantrag Ziffer 2 Baugebiete, die sich durch Besonderheiten, wie beispielsweise die Eigenschaft einer Konversionsfläche, die sozialverträgliche Revitalisierung eines solchen Gebiets sowie die vermehrte Errichtung von öffentlich geförderten Mietwohnungen, auszeichnen. Da es sich bei der Frage der Subsidiarität der Feststellungsklage um eine Verfahrenskonkurrenzregelung und nicht um eine Regelung des Rechtsschutzinteresses handelt (vgl. Terhechte in Fehling/Kastner/Strömer, VwGO, 4. Aufl., § 43 Rn. 63), ist schließlich der Meinung der Beklagten, den Klägerinnen fehle das Rechtsschutzbedürfnis, weil das hiesige Begehren bereits unmittelbar Gegenstand des Klageantrags Ziffer 2 sei und der Feststellungsantrag hinter dem Leistungsantrag zurückbleibe, nicht zu folgen.
- c)
- 77 Die Klägerinnen sind auch klagebefugt, § 42 Abs. 2 VwGO analog.
- 78 Die Klagebefugnis liegt vor, wenn ein Kläger die Verletzung eigener Rechte geltend macht und eine solche Verletzung möglich erscheint (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. März 1964 - VII C 10.61 -, BVerwGE 18, 154-157). Die Möglichkeit der Verletzung von Rechten besteht dann, wenn die Anwendung von Rechtssätzen möglich erscheint, die abstrakt auch dem Schutz der Interessen von Personen zu dienen bestimmt sind, die sich in der Lage der Kläger befinden. Die Klagebefugnis ist nur dann abzulehnen, wenn die behaupteten Rechte offensichtlich und eindeutig nach keiner

Betrachtungsweise bestehen (vgl. VG Wiesbaden, Urteil vom 24. Januar 2018 - 7 K 231/16.WI -, juris m. w. N.).

79 Diese Anforderungen sind vorliegend erfüllt. Die Klägerinnen tragen vor, dass die Errichtung der 40 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen durch die von der Beklagten beherrschte Beigeladenen im Geschäftsjahr 2015 gegen § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO verstoßen hat und behaupten damit die Verletzung in eigenen Rechten. Nach dieser Norm darf die Gemeinde ungeachtet der Rechtsform wirtschaftliche Unternehmen nur errichten, übernehmen, wesentlich erweitern oder sich daran beteiligen, wenn bei einem Tätigwerden außerhalb der kommunalen Daseinsvorsorge der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Anbieter erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Seit der Novelle der GemO 2005 ist sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Literatur allgemein anerkannt, dass § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO dritt-schützende Wirkung entfaltet (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 05. November 2014 - 1 S 2333/13 - sowie Beschlüsse vom 29. November 2012 - 1 S 1258/12 - und vom 06. März 2006 - 1 S 2490/05 - sowie VG Karlsruhe, Urteil vom 29. August 2017 - 11 K 2695/15 -; jeweils juris; Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 4. Aufl., § 102 Rn. 58, 60 m. w. N. sowie LT-Drs. 13/4767, S. 7 ff. und LT- Drs. 13/4835, S. 8 f.).

2.

80 Die zulässigen Klagen sind indes unbegründet.

81 Die von den Klägerinnen beantragte Feststellung ist nicht zu treffen. Die Beklagte hat mit der Zulassung der Errichtung von 40 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen durch die von ihr beherrschte Beigeladene im Geschäftsjahr 2015 nicht gegen § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO verstoßen.

a)

82 Die Beklagte ist zunächst passivlegitimiert.

83 Die Passivlegitimation der Beklagten ergibt sich aus einer entsprechenden Anwendung von § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO.

84 Zwar beanstanden die Klägerinnen Tätigkeiten der Beigeladenen. Allerdings ist die Beklagte zu einem Anteil von 99,996 % an der Beigeladenen beteiligt. Da es sich somit faktisch um eine Eigengesellschaft der Beklagten handelt, werden die Handlungen der Beigeladenen der Beklagten zugerechnet (vgl. hierzu insbesondere OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 01. April 2008 - 15 B 122/08 -, juris). Ferner erweitert der Gesetzgeber den Anwendungsbereich des § 102 Abs. 1 Nrn. 1 und 3 GemO in § 105a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GemO ausdrücklich auf die mittelbare Beteiligung einer Gemeinde an einem wirtschaftlichen Unternehmen über ein kommunal beherrschtes Unternehmen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 05. November 2014 - 1 S 2333/13 -, juris).

b)

85 Eine Verletzung des § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO ist nicht gegeben.

aa)

86 Offen bleiben kann hierbei, ob die Anwendbarkeit des § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO bereits deshalb ausscheidet, weil sich die Beigeladene bezüglich der beanstandeten Geschäftstätigkeit in Form der Errichtung von 40 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen im Geschäftsjahr 2015 auf Bestandsschutz berufen kann, beziehungsweise in dieser schon keine wesentliche Erweiterung zu sehen ist. Denn jedenfalls steht einer Anwendbarkeit des § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO entgegen, dass die Kerntätigkeit der Beigeladenen der kommunalen Daseinsvorsorge zuzuordnen ist und sich die beanstandete Geschäftstätigkeit teilweise ebenfalls auf dem Gebiet der kommunalen Daseinsvorsorge bewegt sowie im Übrigen als zulässige Annextätigkeit zur Kerntätigkeit der Beigeladenen zu bewerten ist.

bb)

- 87 § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO bestimmt, dass die Gemeinde ungeachtet der Rechtsform wirtschaftliche Unternehmen nur errichten, übernehmen, wesentlich erweitern oder sich daran beteiligen darf, wenn bei einem Tätigwerden außerhalb der kommunalen Daseinsvorsorge der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Anbieter erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Diese sog. qualifizierte Subsidiaritätsklausel bezieht sich, wie schon die zuvor geltende einfache Subsidiaritätsklausel des § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO i. d. F. des Gesetzes vom 19. Juli 1999 (GBl. S. 292), auf ein Tätigwerden der Kommunen außerhalb der Daseinsvorsorge. Wird eine Kommune im Rahmen der Daseinsvorsorge tätig, handelt sie im Kernbereich des ihr verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltungsrechts. In diesem Bereich soll im Rahmen der insoweit unverändert fortbestehenden gesetzlichen Vorgaben auch unter Geltung der durch das Gesetz vom 01. Dezember 2005 (GBl. S. 705) eingeführten qualifizierten Subsidiaritätsklausel die bisher bestehende Handlungsfreiheit erhalten bleiben (vgl. LT-Drs. 13/4767, S. 9). Durch die Freistellung der Gemeinden von der Subsidiaritätsklausel im Rahmen der Daseinsvorsorge wird der Selbstverwaltungsgarantie gerade mit Blick darauf Rechnung getragen, dass die Daseinsvorsorge zu dem von Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Kernbereich gehört (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 29. November 2012 - 1 S 1258/12 - und Urteil vom 05. November 2014 - 1 S 2333/13 -, jeweils juris).
- 88 Zum Begriff der Daseinsvorsorge hat der VGH Baden-Württemberg in seinem Beschluss vom 29. November 2012 (- 1 S 1258/12 -, juris) ausgeführt:
- 89 „Eine Legaldefinition des Begriffs der Daseinsvorsorge enthält die Gemeindeordnung nicht. Nach der Vorstellung des Gesetzgebers ist der Begriff relativ weit zu verstehen und umfasst nicht nur die klassischen Versorgungs- und Entsorgungsbereiche wie die Wasser- und Energieversorgung, die Abfallentsorgung und die Abwasserbeseitigung. Vielmehr fallen unter den Begriff der Daseinsvorsorge nach der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 12/4055 S. 24), jeweils grundsätzlich bezogen auf den örtlichen Wirkungskreis, „unstreitig z.B. die Stadtplanung und Stadtentwicklung, der soziale Wohnungsbau, die kommunale Wirtschaftsförderung in Form der Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur, Maßnahmen im Zusammenhang mit der kommunalen Sozial- und Jugendhilfe, das Krankenhauswesen, die Förderung von Kultur, Bildung und Sport, der öffentliche Personennahverkehr, die Wasser- und Energieversorgung sowie die kommunale Entsorgungswirtschaft (Abfall und Abwasser).“ Die Aufzählung soll, wie die Einleitung zeigt („unstreitig z.B.“), nicht abschließend zu verstehen sein. Mit Blick auf den Zweck der Ausnahme, die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in dem durch die institutionelle Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG und des Art. 71 LV verfassungsrechtlich geschützten Umfang zu sichern, ist aber jeweils zu prüfen, ob die wirtschaftliche Betätigung im konkreten Fall tatsächlich in einem vom kommunalen Selbstverwaltungsrecht geschützten Bereich erfolgt. Der Begriff der Daseinsvorsorge ist dabei nicht auf Maßnahmen beschränkt, die für das Leben und Zusammenleben der Bürger in einer kommunalen Gemeinschaft existenziell notwendig sind. Auf der anderen Seite ist zu beachten, dass die Gemeinden der Privatwirtschaft nicht ohne Not schrankenlos Konkurrenz machen sollen. Ziel der verschärften Subsidiaritätsklausel ist es, die wirtschaftliche Betätigungsgarantie der Gemeinden begrenzt zugunsten der Privatwirtschaft zurückzunehmen (Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für BW, 4. Aufl., § 102 Rn. 41). Angesichts dieser „mittleren Linie“ des Gesetzgebers im Verhältnis der Privat- zur Kommunalwirtschaft verbietet sich eine Auslegung, bei der für die Subsidiaritätsklausel kein nennenswerter Anwendungsbereich verbleibt. Ausgehend von der gesetzgeberischen Zielsetzung für die Klausel und der historisch gewachsenen Kommunalwirtschaft ist auf der Grundlage einer interessenabwägenden, die Belange der Privat- und der Kommunalwirtschaft gleichermaßen berücksichtigenden Betrachtungsweise zu bewerten und zu entscheiden, ob eine wirtschaftliche Betätigung unter den Begriff der Daseinsvorsorge fällt (ebenso Kunze/Bronner/Katz, a.a.O. Rn. 42 m.w.N.; ähnlich Werner, VBIBW 2001, 206 <210>; für eine deutlich engere Auslegung der Ausnahme: Uechtritz/Ottinger/Olgemöller, in: Hoppe/Uechtritz/Reck, Handbuch Kommunale Unternehmen, 3. Aufl., § 6 Rn. 91).
- 90 Für die Frage, ob eine kommunale Beteiligung an einem wirtschaftlichen Unternehmen der Daseinsvorsorge zuzuordnen ist, ist zunächst auf den Schwerpunkt der Tätigkeit abzustellen. Ist die Tätigkeit eines solchen Unternehmens schwerpunktmäßig der Daseinsvorsorge zuzuordnen, kann es in Betracht kommen, damit verbundene untergeordnete Tätigkeiten, die bei isolierter Betrachtung nicht als Tätigkeiten auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge angesehen werden könnten, noch als Annex oder sinnvolle Abrundung der Daseinsvorsorge

zuzuordnen. Lässt sich demgegenüber bereits der Tätigkeitsschwerpunkt nicht der Daseinsvorsorge zuordnen, so wird regelmäßig die gesamte Tätigkeit an der Subsidiaritätsklausel des § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO zu messen sein, auch wenn einzelne untergeordnete Tätigkeiten einen gewissen Bezug zur Daseinsvorsorge aufweisen.“

- 91 In Bezug auf (reine) Bauträgertätigkeiten eines von einer Kommune beherrschten Unternehmens hat der VGH Baden-Württemberg darüber hinaus ergänzend Folgendes entschieden (vgl. Beschluss vom 29. November 2012 - 1 S 1258/12 -, juris):
- 92 „Hierbei handelt es sich um eine erwerbswirtschaftliche Betätigung, die sich in nichts von der eines beliebigen privaten Bauträgers unterscheidet. Eine solche Tätigkeit kann nur dann dem Begriff der Daseinsvorsorge zugeordnet werden, wenn die Art der Bebauung Zwecken der Daseinsvorsorge dient. Dies wäre etwa der Fall, wenn auf den Grundstücken öffentliche Einrichtungen oder Einrichtungen der Wasser- und Energieversorgung errichtet werden sollten. Bei Verfolgung derartiger Zwecke hätte die Gemeinde auch - bei entsprechender Festsetzung in einem Bebauungsplan - ein Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB. Auch eine Bebauung mit Sozialwohnungen oder die Schaffung von Wohnraum für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB), die auf dem freien Wohnungsmarkt besondere Schwierigkeiten haben, mag unter den Begriff der Daseinsvorsorge subsumiert werden können. Hier geht es jedoch um den Bau von Wohnungen für den gehobenen Wohnbedarf. Zielgruppe auf Käuferseite sind Personen, deren Wohnbedürfnisse typischerweise durch die Privatwirtschaft adäquat befriedigt werden.
- 93 Nichts anderes folgt daraus, dass Gesellschaftszweck ausweislich des Gesellschaftsvertrages vom 13.10.2011 auch die städtebauliche Entwicklung auf den beiden Grundstücken ist. Zwar lässt sich die Stadtplanung und Stadtentwicklung abstrakt dem Begriff der Daseinsvorsorge zuordnen. Die Anwendung des § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO ist jedoch nur dann ausgeschlossen, wenn das wirtschaftliche Unternehmen, an dem die Gemeinde beteiligt ist, tatsächlich Tätigkeiten auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge entfaltet. Fehlt es im konkreten Einzelfall an Tätigkeiten von einigem Gewicht, die der Daseinsvorsorge zugeordnet werden können und die zudem der erwerbswirtschaftlichen Betätigung nicht völlig untergeordnet sein dürfen, so kann die bloße Benennung der städtebaulichen Entwicklung als Gesellschaftszweck die Anwendung der Subsidiaritätsklausel nicht ausschließen.“
- 94 Dem schließt sich die Kammer vollumfänglich an.
- 95 Eine Kommune hat bezüglich der Frage, welche Tätigkeiten sie in ihrem kommunalen Wirkungskreis dem Bereich der Daseinsvorsorge zuordnet, keine Einschätzungsprärogative. Bei dem Begriff der kommunalen Daseinsvorsorge handelt es sich vielmehr um einen unbestimmten Rechtsbegriff, welcher der vollen gerichtlichen Kontrolle unterliegt (so auch Otting/Olgemöller, KomJur 2014, 201 <204>). Ein gewisser Beurteilungsspielraum besteht insoweit nur hinsichtlich der konkreten Feststellung der Gemeinwohlbedürfnisse mit Blick auf sich wandelnde örtliche Verhältnisse, finanzielle Möglichkeiten und andere individuelle Faktoren vor Ort (vgl. Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 4. Aufl., § 102 Rn. 22, 32 m. w. N.). Der Gemeinde ist es zudem verwehrt, sich den gemeindewirtschaftsrechtlichen Zulässigkeitsbeschränkungen gemäß § 102 Abs. 1 GemO durch eine entsprechende Definition des Gemeinwohls zu entziehen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 05. November 2014 - 1 S 2333/13 -, juris).
- cc)
- 96 Daran gemessen wird die Errichtung von 40 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen im Geschäftsjahr 2015 durch die Beigeladene nicht von der Subsidiaritätsklausel des § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO erfasst.
- (1)
- 97 Zunächst war und ist die Kerntätigkeit der Beigeladenen die Bewirtschaftung, Modernisierung und Instandhaltung des eigenen Bestands an Häusern und Mietwohnungen in dem Ballungsraum Ludwigsburg.
- 98 Die Legitimation zur Vornahme dieser Geschäftstätigkeiten ergibt sich aus dem Gesellschaftsvertrag der Beigeladenen. So ist nach § 2 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrags Gegenstand und

Zweck des Unternehmens die nachhaltige Erfüllung der folgenden kommunalen Aufgaben: a) vorrangig eine soziale und ökologisch verantwortbare Wohnungsversorgung für breite Schichten der Bevölkerung sicherstellen, b) die kommunale Siedlungspolitik und Maßnahmen der Infrastruktur unterstützen und c) städtebauliche Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen durchführen. Die Beigeladene ist nach § 2 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrags zu allen Geschäften und Maßnahmen berechtigt, die dem Gesellschaftszweck dienen. Dies sind insbesondere: a) Bauten in allen Rechts- und Nutzungsformen, Eigenheime und Eigentumswohnungen errichten, betreuen, bewirtschaften und verwalten, b) Gemeinschaftsanlagen und Folgeeinrichtungen, Läden und Gewerbebauten, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Einrichtungen und Dienstleistungen bereitstellen, c) sonstige Geschäfte betreiben, sofern diese dem Gesellschaftszweck dienlich sind und d) andere Unternehmen erwerben, sich an solchen beteiligen oder Zweigniederlassungen errichten.

99 Dass es sich bei der Bewirtschaftung, Modernisierung und Instandhaltung des eigenen Bestands an Häusern und Mietwohnungen um die Kerntätigkeit der Beigeladenen handelt, folgt insbesondere aus einer Betrachtung der Umsatzerlöse der Beigeladenen. Diese ergibt, dass die Umsatzerlöse aus der Hausbewirtschaftung im Gegensatz zu den Umsatzerlösen aus dem Verkauf von Grundstücken (einschließlich Eigentumswohnungen mit Ausnahme des Verkaufs von Bestandswohnungen) einen erheblichen Anteil am Gesamtumsatz ausmachen. Von 2005 bis 2018 erreichten die Umsatzerlöse aus der Hausbewirtschaftung nach den jeweiligen Geschäftsberichten der Beigeladenen zwischen 59,23 % und 98,25 % des Gesamtumsatzes, im Durchschnitt lagen sie bei 87,23 %. Die Umsatzerlöse aus dem Verkauf von Grundstücken machten hingegen lediglich einen Anteil am Gesamtumsatz zwischen 0 % und 38,57 % aus, im Durchschnitt lagen sie bei 10,14 %.

100 Die genauen Prozentanteile ergeben sich aus der nachfolgenden tabellarische Aufstellung:

101

Jahr	Prozentualer Umsatzerlösanteil aus der Hausbewirtschaftung	Prozentualer Umsatzerlösanteil aus dem Verkauf von Grundstücken
2005	89,74	8,38
2006	93,98	3,95
2007	98,25	0
2008	85,29	12,94
2009	98,01	0
2010	97,82	0
2011	97,68	0
2012	67,88	30,48
2013	85,25	11,71
2014	97,39	0
2015	59,23	38,57
2016	73,15	24,99
2017	93,63	1,75
2018	83,95	9,23
Durchschnitt	87,23	10,14

102 An dieser Beurteilung ändert auch eine isolierte Betrachtung einzelner Jahre nichts. Selbst wenn man die stärksten Jahre der Umsatzerlöse bei den Grundstücksverkäufen, namentlich die Jahre 2012 (30,48 %) und 2015 (38,57 %) betrachtet, fällt auf, dass diese Werte dennoch deutlich hinter den jeweiligen Umsatzerlösanteilen aus der Hausbewirtschaftung in Höhe von 67,88 % (2012) und 59,23 % (2015) zurückbleiben. Darüber hinaus ist hierbei zu beachten, dass die isolierte Betrachtung lediglich eines Jahres, beziehungsweise einzelner Jahre wenig aussagekräftig für die Bestimmung der Kerntätigkeit eines Unternehmens ist, da der tatsächliche Umsatzerlös

eines Jahres von verschiedenen Faktoren abhängt (zum Beispiel Zeitpunkt der Fertigstellung der Verkaufsobjekte, Abschluss notarieller Kaufverträge und Eingang der Verkaufserlöse, unvorhergesehene Baustopps oder Sonderausgaben sowie Konjunkturlage in dem jeweiligen Geschäftsjahr) und sich diese Werte daher punktuell verschieben können. Überzeugender ist es daher - wie hier geschehen - mehrere Geschäftsjahre im Sinne einer Gesamtbetrachtung in den Blick zu nehmen.

(2)

- 103 Die Kerntätigkeit der Beigeladenen ist unter Beachtung obiger Maßstäbe der Daseinsvorsorge zuzuordnen.
- 104 Die Beigeladene verfügt derzeit über einen Bestand von rund 2.300 Mietwohnungen.
- 105 Diese Wohnungen werden von der Beigeladenen durchweg zu günstigen Konditionen zur Verfügung gestellt.
- 106 Dies gilt für das Geschäftsjahr 2015 zunächst für die damals 638 sowohl öffentlich oder kommunal geförderten als auch freiwillig preisreduzierten Wohnungen der Beigeladenen, welche etwa ein Drittel des Gesamtwohnungsbestands ausmachten. Die durchschnittliche Miete betrug nach dem Geschäftsbericht 5,82 €/m² und lag damit um 2,54 €/m² deutlich unter der durchschnittlichen Nettomiete des damals aktuellen Ludwigsburger Mietspiegels in Höhe von 8,36 €/m².
- 107 Darüber hinaus handelt es sich auch bei den sonstigen, frei finanzierten Wohnungen der Beigeladenen, das heißt bei den Wohnungen, die weder öffentlich oder kommunal gefördert noch freiwillig preisreduziert im Rahmen der Modelle „Fair Wohnen“ und „Wohnen Plus“ vermietet werden, um preisgünstigen Wohnraum. Zwar liegen bezüglich der frei finanzierten Mietwohnungen keine gesonderten Zahlen vor. Allerdings ergibt ein Vergleich mit den Mietpreisen aus den Jahren 2016 und 2018, dass die durchschnittliche Miete des Gesamtbestands der Wohnungen ebenfalls eine aussagekräftige Größe darstellt. So betrug die durchschnittliche Kaltmiete des Gesamtbestands der Wohnungen der Beigeladenen im Geschäftsjahr 2016 nach dem Geschäftsbericht 6,80 €/m² und die der frei finanzierten Wohnungen 7,28 €/m². Im Geschäftsjahr 2018 lag die durchschnittliche Kaltmiete des Gesamtbestands der Wohnungen der Beigeladenen bei 7,03 €/m² und die der frei finanzierten Wohnungen bei 7,57 €/m². Daraus folgt, dass die Abweichungen in Höhe von 0,48 € im Jahr 2016 und 0,54 € im Jahr 2018 derart marginal sind, dass auch ein Abstellen auf die Mieten des Gesamtbestands ohne weiteres möglich ist. Dementsprechend lag die durchschnittliche Kaltmiete des Gesamtbestands der Wohnungen der Beigeladenen im Geschäftsjahr 2015 mit 6,69 €/m² ebenfalls deutlich unter der durchschnittlichen Nettomiete des damals aktuellen Ludwigsburger Mietspiegels in Höhe von 8,36 €/m². Auch ein Blick auf die Entwicklung der durchschnittlichen Angebotspreise für Mietwohnungen in Ludwigsburg auf der Internetseite „Immobilienscout24.de“ zeigt, dass die Mieten der Beigeladenen im Jahr 2015 deutlich unter dem Durchschnitt lagen. So betrug die durchschnittlichen Angebotspreise für Mietwohnungen in der Stadt Ludwigsburg im 2. Quartal 2016 9,43 €/m² und im Kreis Ludwigsburg 8,78 €/m². Im 3. und 4. Quartal 2016 stiegen die durchschnittlichen Angebotspreise für Mietwohnungen in der Stadt Ludwigsburg auf 9,60 €/m² und 9,75 €/m² in der Stadt Ludwigsburg sowie auf 8,92 €/m² und 9,06 €/m² im Kreis Ludwigsburg (https://atlas.immobilienscout24.de/orte/deutschland/baden-wuerttemberg/ludwigsburg-kreis/ludwigsburg?marketingFocus=APART-MENT_RENT&searchQuery=ludwigsburg&userIntent=RENT#/preisentwicklung, zuletzt abgerufen am 29. Juli 2020, 10:07 Uhr).
- 108 An dieser Beurteilung ändert auch der Vortrag der Klägerinnen in Bezug auf das Alter des Wohnungsbestands der Beigeladenen nichts. Sie tragen vor, die Beigeladene verfüge über einen relativ alten Bestand an Mietwohnungen. Deshalb liege auf der Hand, dass eine Basis-Nettomiete, die in Abhängigkeit von Wohnfläche und Baualter für den Wohnungsbestand der Beigeladenen erstellt werden würde, deutlich unter der von der Beklagten benannten durchschnittlichen Nettomiete unabhängig von allen Wohnwertmerkmalen liegen würde, weil hohe Mieten, die für moderne Objekte erzielt werden könnten, bei der Beigeladenen überwiegend aus der Vergleichswertberechnung herausfallen würden. Eine zutreffende Betrachtung würde vielmehr zu dem Ergebnis kommen, dass die Beigeladene ihren Wohnraum zu ortsüblichen Vergleichs-

mieten, voraussichtlich sogar noch darüber, vermiete. Aus dieser Argumentation wird zum einen nicht ersichtlich, weshalb bei einer Berechnung der Mieten in Abhängigkeit von Wohnfläche und Baualter hohe Mieten aus der Vergleichswertberechnung herausfallen würden. Bei einer solchen Betrachtung würde es sich trotz Berücksichtigung zweier Wohnwertmerkmale noch immer um Durchschnittsmieten aller Wohnungen der Beigeladenen handeln, da zur Ermittlung der konkreten Miete einer Wohnung vielmehr noch weitere Aspekte wie Besonderheiten bei der Ausstattung, der Beschaffenheit, der Art der Wohnung und der Wohnlage berücksichtigt werden müssten (vgl. https://www.ludwigsburg.de/site/Ludwigsburg-Internet/get/params_E2031767709/16184654/Mietspiegel_2019.pdf, S. 9, zuletzt abgerufen am 15. Juli 2020, 17:58 Uhr). Ein Herausfallen von hohen Mieten bei einem Vergleich der Durchschnittsmieten im oben genannten Sinne erschließt sich der Kammer indes nicht. Zum anderen ist es entgegen dem Vortrag der Klägerinnen nicht möglich, Durchschnittsmieten, die in Abhängigkeit von Wohnfläche und Baualter für den Wohnungsbestand der Beigeladenen erstellt werden, mit den durchschnittlichen Nettomieten unabhängig von allen Wohnwertmerkmalen zu vergleichen, da dies ungleiche Bemessungsgrößen darstellen.

- 109 Das Vorhalten von bezahlbarem Wohnraum sowohl im preisreduzierten als auch im frei finanzierten Segment ist Teil des Gesamtkonzepts der Beigeladenen im Rahmen der Ausübung ihrer Kerntätigkeit. Stetig steigendes Bevölkerungswachstum, demografischer Wandel, fehlendes Bauland, hohe Grundstückspreise und horrend gestiegene Baukosten sind die wesentlichen Faktoren, die den Bau von Wohnungen, insbesondere von bezahlbarem Wohnraum, erschweren. Die Beigeladene tritt der hieraus resultierenden Wohnungsnot in Ludwigsburg durch das Bauen und Erhalten von bezahlbarem Wohnungen entgegen. Durch die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum in verschiedenen Wohnformen sowohl im Rahmen der Bestandswohnungsvermietung als auch bei Neuvermietungen geht die Beigeladene auf die Gemeinwohlbedürfnisse aller Einwohner Ludwigsburgs ein und schafft dadurch stabile Sozialstrukturen. Hierdurch wird überdies sichergestellt, dass Familien, die im sozialen Netzwerk der Stadt eine bedeutende Rolle spielen (siehe dazu sogleich unter I. 2. b cc) (3)), nicht aufs Land abwandern. Zum anderen wird durch das Modell „Fair Wohnen“ eine soziale Durchmischung der Bevölkerung erreicht und dadurch eine Ghettoisierung einzelner Stadtteile vermieden. Ein weiterer, positiver gemeinwohlbezogener Aspekt ist, dass die frei finanzierten Wohnungen es der Beigeladenen ermöglichen, die Quote der Wohnungen für sozial schwache Bevölkerungsschichten stets auf einem konstanten Niveau zu halten und so Fehlbelegungen zu verhindern. Sollten Bewohner einer preisreduzierten Wohnung zum Beispiel aufgrund ihres gestiegenen Einkommens aus der besonderen Wohnberechtigung herausfallen und die Miete daher angehoben werden, kann die Beigeladene ohne Weiteres eine frei finanzierte Wohnung an Personen mit Wohnberechtigungsschein vermieten. Auf diese Weise kann ferner ein Umzug des Mieters, dessen Einkommen die Fördergrenze überschreitet, vermieden werden.

(3)

- 110 Die Streitgegenständliche Errichtung von 40 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen im Geschäftsjahr 2015 durch die von der Beklagten beherrschte Beigeladene ist zum Teil der Daseinsvorsorge zuzuordnen und stellt im Übrigen eine zulässige Annexstätigkeit beziehungsweise eine sinnvolle Abrundung der Daseinsvorsorgetätigkeit der Beigeladenen dar.
- 111 Zunächst ist hierbei zu beachten, dass die Errichtung von zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen durch die Beigeladene trotz der entsprechenden Ermächtigung in den gesellschaftsvertraglichen Regelungen nicht bereits per se der Daseinsvorsorge zuzuordnen. Denn grundsätzlich handelt es sich hierbei um eine rein erwerbswirtschaftliche Tätigkeit mit Gewinnerzielungsabsicht. Eine reine Bauträgertätigkeit kann entsprechend der von der Rechtsprechung aufgestellten Grundsätze vielmehr nur dann dem Begriff der Daseinsvorsorge zugeordnet werden, wenn die Art der Bebauung Zwecken der Daseinsvorsorge dient (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 29. November 2012 - 1 S 1258/12 und Urteil vom 05. November 2014 - 1 S 2333/13 -, jeweils juris).
- 112 Ungeklärt ist allerdings, wie weit die kommunale Daseinsvorsorge im Bereich der Bauträgertätigkeit reicht. Da die Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg eine Zuordnung der Bauträgertätigkeit nur dann als Daseinsvorsorgetätigkeit anerkennt, wenn die Art der Bebauung Zwecken der Daseinsvorsorge dient, ist daraus zu folgern, dass eine pauschale Betrachtung allein der absoluten Zahl der errichteten zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen ohne Berücksichtigung weiterer Faktoren, wie insbesondere der Bauart und der konkreten Verwen-

dungsabsicht der Veräußerungserlöse - wie es die Klägerinnen tun - nicht der richtige Ansatz ist. Zur Beantwortung der Frage, ob eine Tätigkeit dem Bereich der Daseinsvorsorge zuzuordnen oder als Annextätigkeit beziehungsweise sinnvolle Abrundung der Daseinsvorsorgetätigkeit zu bewerten ist, müssen die zuvor genannten Faktoren somit für jede einzelne Neubautätigkeit betrachtet werden.

- 113 Ferner können in diesem Zusammenhang weitere Faktoren eine Rolle spielen. Insbesondere sind hierbei die Auswirkungen der aktuellen Stadtentwicklung in den Blick zu nehmen. Denn in vielen Städten fehlt mehr und mehr Wohnraum, nicht nur im Bereich des klassischen sozialen Wohnungsbaus. Dies führt sowohl für den Bereich der Mietwohnungen als auch für den Bereich der Immobilien zu deutlich steigenden Preisen. Da hilfsbedürftige Menschen durch die Gemeinden regelmäßig im Bereich des sozialen Wohnungsbaus versorgt werden oder gegebenenfalls über Wohngeld Unterstützung erhalten, trifft die Preisspirale insbesondere diejenigen, die keine staatlichen Transferleistungen erhalten. Dazu gehören Familien mit mittlerem Einkommen, die im sozialen Netzwerk der Gemeinden eine bedeutende Rolle spielen, in dem die Kinder in Sport- oder Musikvereinen tätig sind und die Eltern auch sozial engagiert den Vereinen oder sonstigen Institutionen den Rücken stärken. Wenn sich diese Familien Wohnraum innerhalb der Stadt nicht mehr leisten können, sondern durch gut Verdienende aus ihren Wohnungen verdrängt werden, ziehen sie ins Umland, wo sie zwar billigeren Wohnraum finden, dann aber oft zu ihrem Arbeitsplatz in der Stadt mit dem PKW pendeln müssen und für das gesellschaftliche Leben in der Stadt verloren gehen. Hierdurch würden bestehende Sozialstrukturen an Stabilität verlieren und mangels sozialer Durchmischung möglicherweise eine Ghettoisierung entstehen. Aus diesem Grund kann daher auch die Versorgung der Gemeindebevölkerung mit ausreichendem und preisgünstigen Wohnraum unter Umständen unter den Begriff der kommunalen Daseinsvorsorge subsumiert werden (vgl. hierzu Engel/Klimpel, VBIBW 2013, 161 <163 >).
- 114 Daran gemessen stellt die Errichtung von 16 zum Verkauf bestimmten barrierefreien und rollstuhlgerechten Eigentumswohnungen in der Alt-Württemberg-Allee 2-4 eine Geschäftstätigkeit auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge dar.
- 115 Bei diesen Wohnungen handelt es sich zwar nicht bereits um öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau im klassischen Sinne nach dem Landeswohnraumförderungsgesetz, der nach herrschender Ansicht in der Rechtsprechung und Literatur per se der Daseinsvorsorge zugeordnet wird (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 05. November 2014 - 1 S 2333/13 sowie Beschluss vom 29. November 2012 - 1 S 1258/12 -, jeweils juris; LT-Drs. 12/4055, S. 24; Aker/Hafner/Notheis, Gemeindeordnung/Gemeindehaushaltsverordnung Baden-Württemberg, 2. Aufl., § 102 GemO Rn. 24; Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 4. Aufl., § 102 Rn. 42). Allerdings wurden hier Eigentumswohnungen für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf, namentlich für ältere und behinderte Menschen, errichtet. Für diese Menschen ist es ähnlich wie für gering verdienende Personen auf dem freien Wohnungsmarkt besonders schwierig, Wohnungen zu finden, die ihren Bedürfnissen entsprechen, da solche Wohnungen nicht in ausreichendem Maße vorhanden und zudem häufig sehr teuer sind (vgl. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/mietmarkt-wir-haben-keine-chance-gegen-ein-doppelverdienerpaerchen-mit-einem-einkommen-von-5000-euro-1.4037493>, zuletzt abgerufen am 15. Juli 2020, 18:14 Uhr). Auch der Umbau einer „normalen“ Eigentumswohnung wäre neben der finanziellen Bürde für diese Menschen eine fast nicht leistbare Belastung sowohl in psychischer als auch physischer Hinsicht. Da auch in der Stadt Ludwigsburg die Nachfrage nach barrierefreien und rollstuhlgerechten Wohnungen bei weitem das vorhandene Angebot überstieg, wurde die bestehende Versorgungslücke durch die Errichtung dieser 16 Eigentumswohnungen geschlossen und damit dem dringenden Bedarf der Personen mit besonderem Wohnbedarf entsprochen (vgl. zum zunehmenden Bedarf auch den aktuellen Geschäftsbericht der Beigeladenen von 2018, S. 5).
- 116 Die Errichtung von 23 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen in der Hauptstraße 181 und 181/1 stellt ebenfalls eine Geschäftstätigkeit auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge dar.
- 117 Dort wurden insgesamt 43 Wohneinheiten errichtet. Zum einen wurde ein Gebäude mit 20 Mietwohnungen gebaut, wovon zehn nach dem Modell „Wohnen Plus“ vermietet werden. Bei diesem Modell wird für die Seniorinnen und Senioren gemäß ihrem Alterseinkommen das Modell „Fair Wohnen“ umgesetzt, das heißt die Miete entsprechend reduziert. Zum anderen errichtete die

- Beigeladene 23 Eigentumswohnungen, deren Verkaufserlöse zur Querfinanzierung des hier realisierten Projekts „Wohnen Plus“ verwendet wurden.
- 118 Die Vermietung von Bestandswohnungen sowohl im frei finanzierten als auch im (freiwillig) preisreduzierten Segment ist unter Bezugnahme auf die obigen Ausführungen der Kerntätigkeit der Beigeladenen zuzuordnen, welche als Daseinsvorsorgetätigkeit anzusehen ist. Ergänzend ist bei dem Projekt „Wohnen Plus“ zu berücksichtigen, dass hierdurch bezahlbarer und vor allem ein bedarfsgerechter Wohnraum für Seniorinnen und Senioren und damit für Personen mit besonderem Wohnbedarf geschaffen wurde.
- 119 Die Errichtung der 23 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen dient der Realisierung des Projekts „Wohnen Plus“. Zwar ist der Einsatz von Erlösen aus wirtschaftlicher Betätigung für soziale Zwecke (Querfinanzierung) für sich genommen nicht ausreichend, um die wirtschaftliche Betätigung der Daseinsvorsorge zuzuordnen. Anders verhält es sich jedoch, wenn mit der wirtschaftlichen Betätigung selbst Gemeinwohlzwecke verfolgt werden. Das ist hier der Fall. Die Erlöse aus dem Verkauf der 23 Eigentumswohnungen ermöglichten die Finanzierung des in demselben Gebiet realisierten Modells „Wohnen Plus“. Diese Querfinanzierung diente somit direkt der Aufrechterhaltung der Kerntätigkeit der Beigeladenen. Hinzu kommt, dass durch den Bau von frei finanzierten Mietwohnungen, freiwillig preisreduzierten Mietwohnungen sowie zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen in einem Gebiet weitere aner kennenswerte Gemeinwohlzwecke verfolgt werden, da hierbei eine soziale Durchmischung verschiedener Bevölkerungsgruppen erreicht und hierdurch stabile Sozialstrukturen geschaffen werden. Ferner wird eine Ausgrenzung der Seniorinnen und Senioren vermieden.
- 120 Entgegen der Meinung der Klägerinnen handelt es sich auch nicht um eine unzulässige Umgehung der Subsidiaritätsklausel des § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO. Denn durch die jeweilige Einzelfallprüfung könnte die Beklagte gerade nicht stets behaupten, dass sie die Gewinne aus einer gegen § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO verstoßenden Tätigkeit für Zwecke der Daseinsvorsorge verwende und damit die Norm leerlaufen würde.
- 121 Doch selbst wenn man dieser Querfinanzierung den Daseinsvorsorgecharakter absprechen wollte, so wäre dennoch kein Verstoß gegen § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO gegeben, da es sich um eine zulässige Annextätigkeit beziehungsweise sinnvolle Abrundung der Kerntätigkeit der Beigeladenen handeln würde. Denn in diesem Fall würde es sich aufgrund der vergleichsweise geringen Zahl von 23 errichteten Eigentumswohnungen im Vergleich zum Gesamtwohnungsbestand der Beigeladenen von 2.300 Wohnungen nur um eine - ihrer Kerntätigkeit dienende - untergeordnete Tätigkeit handeln.
- 122 Dass die Beigeladene dieses Projekt auch auf andere Weise hätte realisieren können, führt zu keinem anderen Ergebnis. Die Beklagte hat hierzu schlüssig vorgetragen, dass im Falle der Realisierung dieses Projekts ohne Quersubventionierung 30 % Eigenkapital hätte eingebracht werden müssen, der kumulierte Cash-Flow nach 25 Jahren rund -760.000,00 € und die Rendite nach 40 Jahren +1,62 % betragen hätten. Durch die erfolgte Quersubventionierung war die Einbringung von Eigenkapital entbehrlich, der kumulierte Cash-Flow hätte nach rund 25 Jahren lediglich -12.000,00 € und die Rendite nach 40 Jahren +2,77 % betragen. Daraus folgt, wie es auch die Klägerinnen vorgetragen haben, dass eine Realisierung des Projekts „Wohnen Plus“ zwar auch ohne diese Quersubventionierung möglich gewesen wäre. Allerdings musste mit Quersubventionierung zum einen kein Eigenkapital eingebracht werden und zum anderen wurde ein besserer Cash-Flow und eine höhere Rendite erzielt, als ohne die Quersubventionierung. Im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung ist ein Unternehmen in der Entscheidung frei, eine bessere, beziehungsweise die beste Handlungsalternative zu wählen. Dies gilt auch für die von der Beklagten beherrschte Beigeladene als kommunales Wohnungsbauunternehmen. Denn die Beigeladene hat die Quersubventionierung nach Angaben der Beklagten zur Aufrechterhaltung ihrer Kerntätigkeit vorgenommen und die Errichtung der 23 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen daher direkt mit der Daseinsvorsorgetätigkeit verknüpft. Das nicht näher begründete Vorbringen der Klägerinnen, dass buchführungstechnisch nicht belegt sei, dass die Veräußerungserlöse tatsächlich für die Finanzierung dieses Projekts eingesetzt worden seien, greift unter Bezugnahme auf die ausführliche Darstellung der Beklagten zur Realisierung des Projekts nicht durch.
- 123 Der weitere Vortrag der Klägerinnen, es sei nicht gesichert, dass die Beigeladene ihre Gewinne für irgendwelche Tätigkeiten im Bereich der Daseinsvorsorge einsetzen wolle oder könnte, über-

zeugt in Anbetracht der Tatsache, dass die Beigeladene mit ihrer Kerntätigkeit im Bereich der Daseinsvorsorge tätig ist und keine weiteren Geschäftsfelder ersichtlich sind, in welche Gewinne (ausschließlich) einfließen könnten, ebenfalls nicht.

- 124 Die Klägerinnen können überdies mit ihrem Argument, es habe aufgrund der guten Wirtschaftslage der Beigeladenen weder in der Vergangenheit noch derzeit Anlass für eine Quersubventionierung bestanden, nicht durchdringen. Allein aus dem pauschalen Vorbringen, die Beigeladene habe seit 2008 durchgehend Bilanzgewinne zwischen zwei und fünf Mio. € erzielt, können zunächst keine aussagekräftigen Rückschlüsse auf die streitgegenständlichen Bauträgertätigkeiten gemacht werden, da die Bilanzgewinne sämtliche unternehmerischen Bereiche der Beigeladenen abbilden. Des Weiteren wird verkannt, dass die Bewirtschaftung des Bestands der Beigeladenen von derzeit etwa 2.300 Wohnungen stetig Investitionen in Millionenhöhe erfordert. So wurden für die Instandhaltung, Instandsetzung und energetische Modernisierung der relativ alten Bestandsobjekte der Beigeladenen (über 1.000 Objekte sind älter als 50 Jahre) in den letzten zehn Jahren im Durchschnitt 4,2 Mio. € pro Jahr aufgewendet. Hierfür ist zunächst dauerhaft ein gewisser Grundstock an finanziellen Mitteln zur Aufrechterhaltung der Kerntätigkeit erforderlich. Des Weiteren benötigt die Beigeladene die Gewinne aus dem Verkauf von Eigentumswohnungen, um die Mieten ihres Wohnungsbestandes weiterhin unter den Durchschnittswerten der Nettomiete des aktuellen Ludwigsburger Mietspiegels halten und so ihre Kerntätigkeit aufrechterhalten zu können. Die Erlöse aus dem Verkauf neuer Eigentumswohnungen ermöglichen ferner den Neubau weiterer (frei finanzierter) Mietwohnungen, die nicht im Zusammenhang mit den Modellen „Fair Wohnen“ oder „Wohnen Plus“ stehen. Auch insofern wird die Aufrechterhaltung der Kerntätigkeit der Beigeladenen durch die Schaffung neuen Wohnraums für breite Schichten der Bevölkerung sichergestellt. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang schließlich, dass die Beigeladene in der Vergangenheit vermehrt Bestandswohnungen veräußert und die Erlöse aus diesen Verkäufen zur Aufrechterhaltung ihrer Kerntätigkeit verwendet hat. Da eine unbegrenzte Bestandswohnungsveräußerung indes nicht ohne Gefahr für die Wahrnehmung des Sozialauftrags der Beigeladenen möglich ist und der Aufsichtsrat der Beigeladenen deshalb mittlerweile beschlossen hat, keine weiteren Bestandswohnungen zu veräußern, ist die Generierung von weiterem Kapital unumgänglich, damit die Beigeladene auch künftig ihre Kernaufgaben wahrnehmen kann. Auch aus diesem Grund ist die hier erfolgte Querfinanzierung gemeindewirtschaftsrechtlich nicht zu beanstanden.
- 125 Die Errichtung der einen zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnung in der Wilhelmstraße, die keinen direkten Bezug zu einem konkreten anderen Neubauvorhaben der Beigeladenen aufweist, stellt bei einer isolierten Betrachtung keine Tätigkeit auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge dar. Die Errichtung lediglich einer zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnung stellt allerdings eine, dem Kerngeschäftsfeld der Beigeladenen untergeordnete Tätigkeit dar, die als zulässige Annex-tätigkeit beziehungsweise sinnvolle Abrundung dazu gesehen werden kann. Die Sicherstellung der Kerntätigkeit rechtfertigt die - auch im Hinblick auf den Gesamtwohnungsbestand der Beigeladenen äußerst marginale - Querfinanzierung.
- (4)
- 126 Auch die vorzunehmende Interessenabwägung fällt zu Gunsten der Beklagten aus. Denn sie verfolgt - wie zuvor gezeigt - mit der Geschäftstätigkeit der von ihr beherrschten Beigeladenen in Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG) ein legitimes kommunales Anliegen und verbessert durch ihre Geschäftstätigkeit die bestehenden Strukturen der Stadtplanung und Stadtentwicklung in Ludwigsburg und versorgt - in Zeiten erheblichen Wohnungsmangels und stetig steigender Wohnkosten - insbesondere Personen mit niedrigem und mittlerem Einkommen und damit breite Schichten der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum. Mit dem seit dem Jahre 2006 verstärktem betriebenen Bau von preisreduzierten und im Übrigen vergleichsweise günstigen Mietwohnungen und dem Verkauf von Eigentumswohnungen leistet die Beigeladene einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung des Wohnungsmangels in Ludwigsburg. Es ist davon auszugehen, dass die Ausweitung ihrer Betätigung auch preisdämpfende Wirkung hat. Dafür spricht, dass die Beigeladene beim Verkauf von Eigentumswohnungen Spekulationsgeschäften vorbeugt. So sorgt sie nach eigener Darstellung bei einem entsprechenden Bedürfnis durch Gestaltung der Kaufverträge dafür, dass Erwerber einer Eigentumswohnung einen Aufpreis zahlen müssen, falls sie innerhalb eines festgelegten Zeitraums die Eigentumswohnung wieder veräußern. Die Beigeladene erschwert damit preistreibende Spekulationsgeschäfte und sorgt dafür, dass eine größere Zahl eigengenutzter Wohnungen vorhanden ist, was das städtebauliche Ziel einer sozialen Durchmischung des Baugebiets unterstützt. Die privaten Interes-

sen der Klägerinnen als Konkurrentinnen der Beigeladenen müssen demgegenüber zurücktreten. Grundrechtliche Abwehransprüche stehen den Klägerinnen nicht zu. Nach ständiger Rechtsprechung schützen Grundrechte nicht vor Konkurrenz, auch nicht vor Konkurrenz der öffentlichen Hand (vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. März 1995 - 1 B 211/94 -, juris, m. w. N.). Art. 12 GG schützt die Freiheit des Marktzugangs, nicht den Besitzstand auf einen bestimmten Markt oder zukünftige Erwerbsmöglichkeiten (vgl. Uechtritz/Otting in Hoppe/Uechtritz, Handbuch Kommunale Unternehmen, S. 97). Im Übrigen ist die Anzahl der von der Beigeladenen im Geschäftsjahr 2015 errichteten Eigentumswohnungen nicht derartig hoch, dass man von einer Verdrängung der Klägerinnen aus dem Bauträgergeschäft sprechen könnte. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass bei der Erschließung neuer Baugebiete nach der Beschlusslage des Gemeinderats der Beklagten nur circa 30 % der Gesamtnettobaufläche für Geschosswohnungsbauvorhaben zur Errichtung von preiswertem Wohnraum entsprechend dem Modell „Fair Wohnen“ an die Beigeladene verkauft werden und die restlichen 70 % der Flächen für Geschosswohnungsbau sowie die Flächen für Nicht-Geschosswohnungsbau am freien Markt angeboten werden, damit sich private Investoren, Baugruppen, Bauträger - auch gemeinnützige Bauträger - unter gleichen Voraussetzungen bewerben können. Auch dadurch werden die Interessen der Klägerinnen in ausreichendem Maße berücksichtigt.

(5)

127 Schließlich kommt es auch nicht darauf an, ob die Beigeladene möglicherweise an die kommunalrechtlichen Haushaltsgrundsätze gemäß § 77 GemO gebunden ist und daher möglicherweise die Vermietung ihrer Objekte unter der durchschnittlichen Nettomiete in Ludwigsburg rechtlich zweifelhaft sein könnte. Denn die Beantwortung dieser haushälterischen Frage ist für die Prüfung der hier angegriffenen gemeindefinanziellen Zulässigkeit der Errichtung von zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen nicht relevant. Darüber hinaus steht der Grundsatz der Aufgabenerfüllung einer Kommune an oberster Stelle, wodurch die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit eingeschränkt sein können.

II.

128 Die Klagen der Klägerinnen sind bezüglich des Klageantrags Ziffer 2 teilweise unzulässig. Soweit sie zulässig sind, sind sie jedoch unbegründet.

1.

129 Die Klagen sind unzulässig, soweit sie die Planungen der Errichtung von zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen in dem Gebiet „Oststadt“ („Fuchshof“ und „Oßweil“) betreffen. Im Übrigen sind die Klagen zulässig.

130 Statthaft ist vorliegend eine allgemeine Leistungsklage.

131 Können Unternehmen einen Verstoß gegen eine drittschützende Vorschrift geltend machen, kommt ein öffentlich-rechtlicher Unterlassungsanspruch in Betracht. Diesen können sie im Wege der Leistungsklage verfolgen. Dieser Unterlassungsanspruch kann im Hinblick auf spezifische Maßnahmen oder Erklärungen der Kommune oder deren Gesellschaft geltend gemacht werden, obwohl in § 102 Abs. 1 GemO von an sich einmaligen Vorgängen wie der Errichtung, der Übernahme, der wesentlichen Erweiterung und Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmen die Rede ist. Adressat des Kommunalwirtschaftsrechts ist grundsätzlich die jeweilige Kommune. Agiert nicht die Kommune, sondern eine juristisch verselbstständigte Person, wandelt sich der Unterlassungsanspruch in einen Anspruch, gerichtet auf die Einwirkung der Kommune auf ihre Gesellschaft mit dem Ziel, dass diese Gesellschaft alle Maßnahmen und Erklärungen unterlässt, die zu einem Verstoß gegen die Grenzen zulässiger kommunalwirtschaftlicher Betätigung führen (vgl. Otting/Olgemöller, KommJur 2014, 201 <203>).

132 Danach können die Klägerinnen ihr Begehren mit der allgemeinen Leistungsklage verfolgen.

133 Mit ihrem Klageantrag, die Beklagte zu verpflichten, sicherzustellen, dass die von ihr beherrschte Beigeladene die geplante Errichtung von zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen in den Baugebieten „Oststadt“ („Fuchshof“ und „Oßweil“), „Grünbühl“, „Jägerhofkaserne“ und „Schauinland-Neckarweihingen“ unterlässt, begehren die Klägerinnen gerade einen solchen

- umgewandelten Anspruch auf Einwirkung, wenngleich sie das Wort „Einwirkung“ nicht ausdrücklich erwähnen.
- 134 Den Klägerinnen fehlt allerdings das Rechtsschutzbedürfnis, soweit ihre Klagen die geplante Errichtung von zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen in dem Gebiet „Oststadt“ („Fuchshof“ und „Oßweil“) betreffen.
- 135 Statthaft ist hier die allgemeine Leistungsklage in Form der vorbeugenden Unterlassungsklage. Diese ist nur zulässig, wenn hinreichend sicher ist, dass die Behörde eine bestimmte konkretisierte Handlung vornehmen wird. Anderenfalls ließe sich weder ein bestimmter Antrag stellen noch wäre eine Rechtmäßigkeitsprüfung möglich (vgl. Pietzcker in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, 37. EL, § 42 Abs. 1 Rn. 163). Darüber hinaus muss der Kläger geltend machen, dass andernfalls vollendete Tatsachen und irreparable Folgen herbeigeführt werden (vgl. Kuhlka in BeckOK, VwGO, 53. Ed., § 123 Rn. 44).
- 136 Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht erfüllt. Nach Aussage der Beklagten steht derzeit noch nicht fest, wie viele zum Verkauf bestimmte Eigentumswohnungen in dem Gebiet „Oststadt“ errichtet werden sollen. In dem Gebiet „Fuchshof“ kann die Beklagte derzeit noch keine konkreten Angaben zur Anzahl geplanter Wohneinheiten machen. Insbesondere steht ein Beschluss über die Vermarktung der entstehenden künftigen Baugrundstücke noch aus. Auch für das Baugebiet im Stadtteil „Oßweil“ kann die Beklagte derzeit noch keine konkreten Angaben zur Anzahl geplanter Wohneinheiten machen, da hierfür bislang lediglich das Ergebnis eines städtebaulichen Wettbewerbs existiert und der für die Realisierung des Baugebiets erforderliche Zwischenerwerb der Grundstücke durch die Beklagte bislang nicht zum Abschluss gebracht werden konnte. Darüber hinaus haben die Klägerinnen nicht vorgetragen, dass ihnen ein irreparabler Schaden im oben genannten Sinne droht. Ein solcher ist auch nicht ersichtlich.
- 137 Im Hinblick auf die Baugebiete „Grünbühl“, „Jägerhofkaserne“ und „Schauinsland-Neckarweiningen“, besteht hingegen ein Rechtsschutzbedürfnis, da dort die Errichtung weiterer von zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen aufgrund der derzeitigen Planungen der Beigeladenen bereits hinreichend sicher ist, beziehungsweise in dem Gebiet „Grünbühl“ bereits begonnen hat.
- 2.
- 138 Soweit die Klagen zulässig sind, sind sie indes unbegründet.
- 139 Die Klägerinnen haben keinen Anspruch auf die Verpflichtung der Beklagten, sicherzustellen, dass die von ihr beherrschte Beigeladene die geplante Errichtung von zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen in den Baugebieten „Grünbühl“, „Jägerhofkaserne“ und „Schauinsland-Neckarweiningen“ unterlässt.
- a)
- 140 Die Beklagte ist auch hinsichtlich dieser Klagen der richtige Klagegegner im Sinne des § 78 VwGO. Der Beklagten ist es aufgrund ihrer Gesellschafterstellung möglich, entsprechend dem klägerischen Begehren auf die Beklagte einzuwirken und so die geplanten Bauträgertätigkeiten zu verhindern.
- b)
- 141 Den Klägerinnen steht der geltend gemachte Anspruch nicht zu.
- aa)
- 142 Der geltend gemachte Unterlassungsanspruch kann nicht auf eine Verletzung des § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO gestützt werden.
- (1)
- 143 Offen bleiben kann auch an dieser Stelle, ob die Anwendbarkeit des § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO bereits deshalb ausscheidet, weil sich die Beigeladene bezüglich der beanstandeten Geschäftstätigkeit in Form der geplanten Errichtung von zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen in den Baugebieten „Grünbühl“, „Jägerhofkaserne“ und „Schauinsland-Neckarweiningen“ auf

Bestandsschutz berufen kann beziehungsweise in dieser schon keine wesentliche Erweiterung zu sehen ist. Denn jedenfalls steht einer Anwendbarkeit des § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO entgegen, dass sowohl die Kerntätigkeit als auch die beanstandete geplante Geschäftstätigkeit der Beigeladenen der kommunalen Daseinsvorsorge zuzuordnen ist.

(2)

- 144 Wie bereits zuvor erwähnt, ist die Kerntätigkeit der Beigeladenen in Form der Bewirtschaftung, Modernisierung und Instandhaltung des eigenen Bestands an Häusern und Mietwohnungen der Daseinsvorsorge zuzuordnen (vgl. zuvor unter I. 2. b) cc) (2)).
- 145 Nach wie vor versorgt die Beigeladene trotz der angespannten Lage auf dem Mietwohnungsmarkt in Ludwigsburg breite Schichten der Bevölkerung mit preisgünstigem Wohnraum. So stehen nach dem Geschäftsbericht der Beigeladenen von 2018 weiterhin neben den frei finanzierten Mietwohnungen knapp ein Drittel aller Wohnungen für Personen mit besonderem sozialen Bedarf zur Verfügung. Zum Stichtag 31. Dezember 2018 wurden 639 Wohnungen an einkommensschwache Haushalte sowohl öffentlich oder kommunal gefördert als auch freiwillig preisreduziert durch die Beigeladene vermietet. Zudem wurden mit dem Modell „Fair Wohnen“ 80 Wohnungen errichtet, von denen im Berichtsjahr 39 Einheiten freiwillig preisreduziert vermietet wurden. Ferner stehen nach den Ausführungen in dem Geschäftsbericht der Beigeladenen von 2017 noch 131 Wohnungen in den Stadtteilen Grünbühl, Neckarweihingen, Oßweil, Pflugfelden, Poppenweiler und Weststadt aus der Neubegründung von Belegungsrechten durch das Förderprogramm „Wohnungsbau BW 2017“ zur Verfügung. Der Förderzeitraum beträgt 30 Jahre. Zudem konnte durch das neue Förderprogramm die zum Jahresende 2018 an die Belegungsbindung gekoppelte ausgelaufene Förderung weiterer 141 Wohnungen fortgeführt werden.
- 146 Ferner zeigt die Entwicklung der Mietpreise der Beigeladenen, dass sie ihren Wohnungsbestand nach wie vor durchweg zu günstigen Konditionen vermietet.
- 147 Im Geschäftsjahr 2016 lag die durchschnittliche Kaltmiete des Gesamtbestands der Wohnungen der Beigeladenen nach dem Geschäftsbericht bei 6,80 €/m², die der öffentlich, kommunal und freiwillig preisgedämpften Wohnungen bei 5,98 €/m² und die der frei finanzierten Wohnungen bei 7,28 €/m². Im Geschäftsjahr 2017 lag die durchschnittliche Kaltmiete des Gesamtbestands der Wohnungen der Beigeladenen nach dem Geschäftsbericht bei 6,79 €/m², die der öffentlich, kommunal und freiwillig preisgedämpften Wohnungen bei 5,95 €/m² und der preisreduzierten „Fair-Wohnen“-Einheiten bei 7,11 €/m². Die durchschnittliche Kaltmiete des Gesamtbestands der Wohnungen der Beigeladenen lag im Geschäftsjahr 2018 bei 7,03 €/m², die der öffentlich, kommunal und freiwillig preisgedämpften Wohnungen bei 6,00 €/m² und die der preisreduzierten „Fair-Wohnen“-Einheiten bei 7,93 €/m². Nach Angaben der Beklagten betrug die durchschnittliche Miete der frei finanzierten Wohnungen 7,57 €/m². Sämtliche Durchschnittsmieten der Beigeladenen liegen damit deutlich unter den durchschnittlichen Nettomieten der jeweils aktuellen Ludwigsburger Mietspiegel in Höhe von 8,74 €/m² (2017) und 9,13 €/m² (2019). Darüber hinaus bekräftigt auch an dieser Stelle ein Blick auf die Entwicklung der durchschnittlichen Angebotspreise für Mietwohnungen in Ludwigsburg auf der Internetseite „ImmobilienScout24.de“, dass die Mieten der Beigeladenen deutlich unter dem Durchschnitt liegen. So betragen die durchschnittlichen Angebotspreise für Mietwohnungen in der Stadt Ludwigsburg im Jahr 2017 10,17 €/m², im Jahr 2018 10,78 €/m² und im Jahr 2019 11,45 €/m². Die durchschnittlichen Angebotspreise für Mietwohnungen in dem Kreis Ludwigsburg betragen im Jahr 2017 9,42 €/m², im Jahr 2018 9,96 €/m² und im Jahr 2019 10,54 €/m² (https://atlas.immobilienscout24.de/orte/deutschland/baden-wuerttemberg/ludwigsburg-kreis/ludwigsburg?marketingFocus=APARTMENT_RENT&searchQuery=ludwigsburg#/preisentwicklung, zuletzt abgerufen am 15. Juli 2020, 16:09 Uhr). Schließlich folgt eine andere Bewertung auch nicht aus dem aktuellen Mietspiegel der Klägerin zu 2) für das Jahr 2019, wonach die Miete in Ludwigsburg je nach Ausstattung der Wohnung in einfacher Lage durchschnittlich zwischen 8,30 €/

m² und 11,20 €/m² und in guter Lage zwischen 8,80 €/m² und 15,70 €/m² € liegt, da diese Werte über dem aktuellen Durchschnittswert der Beigeladenen in Höhe von 7,03 €/m² liegen.

- 148 Das Angebot von bezahlbaren Mietwohnungen gilt - wie bereits zuvor erwähnt - nicht nur für Bestandswohnungen der Beigeladenen, sondern auch für Neuvermietungen. So hat die Beigeladene beispielsweise im Jahr 2018 insgesamt zwei Wohnungen in dem komplett modernisierten Gebäude in der Abelstraße 59 nach dem Modell „Fair Wohnen“ unterhalb der dortigen durchschnittlichen ortsüblichen Vergleichsmiete freiwillig preisreduziert vermietet. In dem Gebiet „Sonnenberg-Südwest“ in der Caerphillystraße vermietet die Beigeladene 28 der insgesamt 42 im Jahr 2018 erstellten Wohneinheiten preisreduziert (10 öffentlich geförderte Wohnungen und 18 freiwillig preisreduzierte Wohnungen). Darüber hinaus hat die Beigeladene bei der Modernisierung der Wohnungen in der Reichenberger Straße 1-3 und 5-7 Mieterhöhungen nur im sogenannten warmmietneutralen Bereich vorgenommen.
- 149 Soweit die Klägerinnen hiergegen vorbringen, es entstehe ein verzerrtes Bild, soweit die Beklagte darauf hinweise, dass die Durchschnittsmieten der Beigeladenen im Jahr 2016 unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete gelegen hätten, weil sie hierbei nur die durchschnittliche Nettomiete unabhängig von allen Wohnwertmerkmalen und gerade nicht die ortsübliche Vergleichsmiete benenne, ist dem nicht zu folgen. Zwar trifft es zu, dass die in dem jeweils aktuellen Mietspiegel der Beklagten angegebene durchschnittliche Nettomiete unabhängig von jeglichen Wohnwertmerkmalen erfolgt. Darüber hinaus enthält der Mietspiegel eine tabellarische Aufstellung der durchschnittlichen Vergleichsmiete in Abhängigkeit von Wohnfläche und Baualter sowie eine dreistufige Ermittlungsmethode zur Errechnung der ortsüblichen Vergleichsmiete in Abhängigkeit von bestimmten Wohnwertmerkmalen (vgl. https://www.ludwigsburg.de/site/Ludwigsburg-Internet/get/params_E2031767709/16184654/Mietspiegel_2019.pdf, zuletzt abgerufen am 15. Juli 2020, 17:49 Uhr). Dementsprechend handelt es sich bei den von der Beigeladenen in ihren jeweiligen Geschäftsberichten angegebenen Durchschnittsmieten für alle Wohnungen - entgegen ihrer insoweit unzutreffenden Formulierung im Rahmen der Klageerwidernung - nicht um ortsübliche Vergleichsmieten, sondern um Nettomieten. Es ist mithin nicht nachvollziehbar und wurde von den Klägerinnen auch nicht substantiiert begründet, weshalb die Benennung von Durchschnittswerten zu einem verzerrten Bild führen sollte. Denn der Vergleich der durchschnittlichen Nettomiete aller Wohnungen in Ludwigsburg mit den durchschnittlichen Nettomieten aller Wohnungen der Beigeladenen ist eine nachvollziehbare Darstellung bei Anwendung gleicher Bemessungsgrößen. Problematisch wäre es - was hier gerade nicht erfolgt ist - bei einem Vergleich zwei ungleiche Bemessungsgrößen heranzuziehen, was beispielsweise bei einem Vergleich zwischen einer durchschnittlichen Nettomiete und einer ortsüblichen Vergleichsmiete der Fall wäre.
- 150 An der Bewertung, dass die Kerntätigkeit der Beigeladenen in Form der Bewirtschaftung, Modernisierung und Instandhaltung des eigenen Bestands an Häusern und Mietwohnungen (nach wie vor) der Daseinsvorsorge zuzuordnen ist, ändert auch die jüngst erweiterte Bauträgertätigkeit der Beigeladenen hinsichtlich der Errichtung von zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen sowie ihre diesbezüglichen weiteren Planungen nichts.
- 151 Die Beigeladene hat bereits im Geschäftsjahr 2019 18 zum Verkauf bestimmte Eigentumswohnungen in dem Gebiet „Sonnenberg-Südwest“ (Caerphillystraße) errichtet und plant nach eigenen Angaben in den nächsten Jahren die Errichtung von circa 207 weiteren zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen (davon 140 Eigentumswohnungen in dem Gebiet „Grünbühl“, circa 50 Eigentumswohnungen in dem Gebiet „Jägerhofkaserne“ und circa 17 Eigentumswohnungen in dem Gebiet „Schauinsland-Neckarweihingen“). Darüber hinaus sieht die Planung der Beigeladenen die Errichtung weiterer zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen in dem Gebiet „Oststadt“ („Fuchshof“ und „Oßweil“) vor, deren genaue Anzahl derzeit noch nicht feststeht. Dies führt indes nicht dazu, dass sich der Schwerpunkt der Geschäftstätigkeit der Beigeladenen in das Gebiet der reinen Bauträgertätigkeit zur Errichtung von zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen verlagert hat. Zunächst ist insoweit zu berücksichtigen, dass in den vorgenannten Neubaugebieten in weit größerem Umfang auch Mietwohnungen errichtet und in den Bestand der Beigeladenen übernommen wurden beziehungsweise übernommen werden sollen. In dem Gebiet „Sonnenberg-Südwest“ in der Caerphillystraße sind 42 Mietwohnungen im Anlagevermögen der Beigeladenen verblieben. Nach derzeitiger Planung sollen in dem Gebiet „Grünbühl“ circa 280 Mietwohnungen, in dem Gebiet „Jägerhofkaserne“ circa 111 Mietwohnungen und in dem Gebiet „Schauinsland-Neckarweihingen“ circa 38 Wohnungen und damit insgesamt etwa 429 Mietwohnungen in den Bestand der Beigeladenen gelangen. Durch die

Schaffung einer großen Zahl bezahlbarer Mietwohnungen leistet die Beigeladene einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der Wohnungsnot in Ludwigsburg. Da die Beigeladene nicht ausschließlich zum Verkauf bestimmte Eigentumswohnungen errichtet, sondern stets auch ihren eigenen Mietwohnungsbestand erweitern wird, kommt es gerade nicht zu einer Verschiebung des Schwerpunkts der Kerntätigkeit der Beigeladenen, zumal die Anzahl der zu errichtenden Mietwohnungen mit 429 Wohnungen im Verhältnis zu den 207 geplanten zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen mehr als doppelt so hoch ist. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den errichteten beziehungsweise zu errichtenden Mietwohnungen der Beigeladenen nicht um „Luxusobjekte“ handelt. Es werden vielmehr zum Teil öffentlich geförderte Wohnungen nach dem Landeswohnraumförderungsgesetz errichtet (zehn Wohnungen in dem Gebiet „Sonnenberg-Südwest“ [Caerphillystraße], circa 70 Wohnungen in dem Gebiet „Jägerhofkaserne“ und circa 17 Wohnungen in dem Gebiet „Schauinsland-Neckarweihingen“). Außerdem kommt das Projekt „Fair Wohnen“ mehrfach zur Anwendung, wo die Beigeladene freiwillig preisgedämpfte und frei finanzierte Mietwohnungen zur Verfügung stellt (so beispielweise in dem Gebiet „Sonnenberg-Südwest“: 32 Mietwohnungen, davon 18 Wohnungen preisgedämpft und 14 Wohnungen frei finanziert). Auch in dem Gebiet „Grünbühl“ sollen nach Angaben der Beigeladenen circa 150 Mietwohnungen entweder als öffentlich geförderte Wohnungen nach dem Landeswohnraumförderungsgesetz oder als freiwillig preisgedämpfte Mietwohnungen nach dem Modell „Fair Wohnen“ errichtet und in den Bestand der Beigeladenen übernommen werden.

(3)

- 152 Darüber hinaus sind die Planungen der Beklagten und der Beigeladenen hinsichtlich der Errichtung von zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen in den Baugebieten „Grünbühl“, „Jägerhofkaserne“ und „Schauinsland-Neckarweihingen“ gemeindefinanzierungsrechtlich nicht zu beanstanden.
- 153 Die Errichtung von 140 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen in dem Gebiet „Grünbühl“ bewegt sich auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge.
- 154 Zwar überschreitet die Errichtung von 140 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen in diesem Gebiet die Anzahl sowohl der bislang in den verschiedenen Baugebieten bereits errichteten als auch der nunmehr geplanten zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen, sodass es insoweit bei einer solitären Betrachtung dieser absoluten Zahl problematisch erscheinen mag, diese Tätigkeit ohne Weiteres der Daseinsvorsorge zuzuordnen. Ein solcher Schluss greift hier allerdings - wie bereits zuvor ausführlich dargestellt (vgl. zuvor unter I. 2. b) cc) (3)) - zu kurz. Deshalb sind auch an dieser Stelle im Rahmen einer Gesamtwürdigung die Besonderheiten der jeweiligen Planung zu berücksichtigen.
- 155 Bei dem Gebiet „Grünbühl“ handelt es sich um ein ehemaliges Militärlager, aus dem sich nach dem Zweiten Weltkrieg eine Siedlung für Heimatvertriebene aus verschiedenen Ländern entwickelte. Die Beklagte erwarb die Siedlungsgrundstücke im Jahr 2013 durch Ausübung des ihr zustehenden Vorkaufsrechts von der BImA. Bei den 321 vorhandenen sanierungsbedürftigen Bestandswohnungen handelt es sich um einfachste Wohneinheiten. Derzeit sind nach Angaben der Beigeladenen hiervon noch 270 Wohnungen an Personen vermietet, die auf dem freien Wohnungsmarkt chancenlos sind. Die Beigeladene beabsichtigt eine sozialverträgliche Revitalisierung dieses Gebiets. Die aktuelle Planung sieht vor, dass in den nächsten acht Jahren etwa 420 neue Wohneinheiten die sanierungsbedürftigen 321 bestehenden Wohneinheiten ersetzen werden. Etwa 280 Wohneinheiten (66,7 %) bleiben im Bestand der Beigeladenen, hiervon werden circa 150 Wohnungen entweder als Wohnungen mit Mitteln aus dem Landeswohnraumförderprogramm oder als preisgedämpfte Mietwohnungen nach dem Modell „Fair Wohnen“ zur Verfügung gestellt. Zudem wird ein sechsprüppiger Kindergarten in das Anlagevermögen der Beigeladenen aufgenommen und vermietet. Zusätzlich wird die Nahversorgung der Bevölkerung deutlich verbessert. Beispielsweise sind dort ein Bäckerei-Cafe und ein Ärztehaus zur besseren medizinischen Versorgung vorgesehen. Des Weiteren ist dort die Errichtung eines Gebäudes geplant, in dem unter anderem eine abgewandelte Form des Modells „Wohnen Plus“ in Form von betreutem Wohnen bis hin zur Wohnpflege angeboten werden soll. Etwa 140 Wohneinheiten (33,3 %) sind zum Verkauf zur Finanzierung der Gesamtmaßnahme vorgesehen. Insgesamt investiert die Beigeladene hier rund 150 Mio. €. Die Beigeladene hat den derzeitigen Bewohnern der Bestandsgebäude von „Grünbühl“ zugesagt, dass sie nach dem Umbau dort wohnen bleiben können (vgl. <https://www.wohnungsbau-ludwigsburg.de/de/231>, <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.wieviele-darf-wohnen-kosten-in-gruenbuehl-werden-preisguenstige-woh->

nungen-gebaut.ce03670b-e6e2-46de-9308-9abd269d6b82.html, jeweils zuletzt abgerufen am 17. Juli 2020, 09:53 Uhr). Bei der sozialverträglichen Neubebauung übernimmt die Beigeladene auch Aufgaben im Bereich der Sozialarbeit sowie das Umzugsmanagement für die bisherigen Bewohner.

- 156 Aus alledem folgt, dass sich die Beigeladene bei der Realisierung dieses Projekts auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge bewegt. Insbesondere hat die Beklagte den ihr zustehenden Beurteilungsspielraum zur Feststellung der Gemeinwohlbedürfnisse nicht überschritten. Aufgrund der problematischen Sozialstruktur in diesem Gebiet sowie der angespannten Lage auf dem Ludwigsburger Wohnungsmarkt, insbesondere für die derzeit in diesem Gebiet lebenden Bewohner, ist die geplante Bebauung gemeindewirtschaftsrechtlich nicht zu beanstanden. Ein großer Teil der dortigen Planungen bewegt sich bereits per se auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge, wie beispielsweise die Errichtung von öffentlich gefördertem Wohnraum, von freiwillig preisreduzierten Wohnungen nach dem Modell „Fair Wohnen“ (siehe dazu sogleich unter III. 3.), von Wohnraum für Personen mit besonderem Wohnbedarf (betreutes Wohnen bis hin zur Wohnpflege) und von frei finanzierten Wohnungen unterhalb der durchschnittlichen Nettomiete. Der Daseinsvorsorge zuzuordnen sind ferner die Errichtung einer Kindertagesstätte sowie der Ausbau der Nahversorgung.
- 157 Zwar ist - wie bereits zuvor erwähnt - der Einsatz von Erlösen aus wirtschaftlicher Betätigung für soziale Zwecke (Querfinanzierung) für sich genommen nicht ausreichend, um die wirtschaftliche Betätigung der Daseinsvorsorge zuzuordnen. Anders verhält es sich jedoch, wenn mit der wirtschaftlichen Betätigung selbst Gemeinwohlzwecke verfolgt werden. Das ist hier der Fall. Durch die Querfinanzierung wird im Wege einer sozialverträglichen Revitalisierung durch die Schaffung eines diversifizierten Wohnungsangebots für breite Schichten der Bevölkerung eine soziale Durchmischung erreicht und damit stabile Sozialstrukturen geschaffen. Da das gesamte Projekt, welches über acht Jahre entwickelt wird, einen Investitionsaufwand von etwa 150 Mio. € erfordert, ist die Errichtung der geplanten 140 Eigentumswohnungen, die hier etwa nur ein Drittel der gesamten Neubebauung ausmacht, auch nicht derart hoch, um ihr den Daseinsvorsorgecharakter abzuspreehen.
- 158 Doch selbst wenn man den hier geplanten 140 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen den Daseinsvorsorgecharakter absprechen wollte, so wäre dennoch kein Verstoß gegen § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO gegeben, da es sich um eine zulässige Annexstätigkeit beziehungsweise sinnvolle Abrundung der Kerntätigkeit der Beigeladenen handeln würde. Trotz der isoliert betrachtet hohen Zahl der geplanten zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen im Gegensatz zu den anderen Bebauungen und Planungen der Beigeladenen ist indes sowohl die Größe des Gesamtwohnungsbestandes der Beigeladenen von etwa 2.300 Wohnungen sowie das Gesamtbauvolumen in dem Gebiet „Grünbühl“ in Höhe von 420 Wohneinheiten zu beachten, wovon 280 Einheiten in den Bestand der Beigeladenen übernommen werden sollen. Der Anteil der dort geplanten zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen entspricht somit lediglich 33,3 % und wäre daher als eine der Kerntätigkeit dienende untergeordnete Tätigkeit zu bewerten.
- 159 Soweit die Klägerinnen bestreiten, dass der Verkauf von 140 Eigentumswohnungen zur Querfinanzierung der Gesamtmaßnahme erforderlich ist, weil die Errichtung von öffentlich gefördertem Wohnraum nach dem Landeswohnraumförderungsgesetz und die Vermietung von Wohnungen zur ortsüblichen Vergleichsmiete nicht quersubventionierungsbedürftig seien, führt dies zu keinem anderen Ergebnis. Dem ist zunächst entgegenzuhalten, dass Maßnahmen nach dem Landeswohnraumförderungsgesetz keine Vollförderung beinhaltet und gewährte Darlehen zurückgezahlt werden müssen (vgl. die Durchführungshinweise des Wirtschaftsministeriums zum Landeswohnraumförderungsgesetz [DH-LWoFG], abrufbar unter https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-wm/intern/Dateien_Downloads/Bauen/Wohnungs-bau/Durchfuehrungshinweise_zum_LandeswohnraumfoerderungsgesetzStand_31.07.2010_.pdf, zuletzt angerufen am 17. Juli 2020, 10:52 Uhr). Da die Beigeladene ihre Objekte im Durchschnitt unterhalb der Durchschnittsnettomiete anbietet, greift des Weiteren das Argument der Klägerinnen, eine Vermietung zur ortsüblichen Vergleichsmiete sei nicht quersubventionierungsbedürftig, nicht durch. Doch selbst wenn man annehmen würde, dass die Realisierung eines Bauprojekts auch ohne die Quersubventionierung möglich wäre, so ist auch an dieser Stelle zu beachten, dass die Beigeladene auf diese Weise weder Eigen- noch Fremdkapital, zum Beispiel in Form von Krediten, einbringen muss (vgl. zuvor unter I. 2. b) cc) (3)).

- 160 Die Errichtung von 50 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen in dem Gebiet „Jägerhofkaserne“ bewegt sich ebenfalls auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge.
- 161 Dieses Gebiet ist wie das Gebiet „Grünbühl“ eine ehemalige Konversionsfläche, welche die Beigeladene durch Ausübung des ihr zustehenden Vorkaufsrechts direkt von der BlmA erworben hat. Geplant ist dort der Bau von 149 Wohneinheiten. Hiervon sollen circa 70 Wohnungen und damit beinahe die Hälfte (47 %) als öffentlich geförderte Wohnungen nach dem Landeswohnraumförderungsgesetz errichtet werden. Insoweit handelt es sich um Bautätigkeiten, die direkt der Daseinsvorsorge zuzuordnen sind. Um dieses Projekt mit einem - im Gegensatz zu anderen Baugebieten der Beigeladenen - höheren Anteil an Sozialwohnungen ausstatten und es insgesamt finanziell bewältigen zu können, plant die Beigeladene etwa 50 Wohnungen (33,5 %) als zum Verkauf bestimmte Eigentumswohnungen zu errichten. Auch an dieser Stelle erreicht die Beigeladene durch die spezielle Bauart mit verschiedenen Wohnformen eine soziale Durchmischung der Ludwigsburger Bevölkerung, und zwar in direkter Innenstadtnähe. Dadurch werden stabile soziale Strukturen geschaffen und eine Ghettoisierung verhindert. Die Errichtung der zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen dient daher unmittelbar den Zwecken der Daseinsvorsorge. Zu beachten ist auch hier, dass das Landeswohnraumförderungsgesetz keine Vollförderung beinhaltet. Es ist daher gemeindefinanzrechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Beigeladene zur Realisierung des Projekts anstelle von Eigen- oder Fremdkapital die Erlöse aus dem Verkauf von Eigentumswohnungen verwendet, um die Daseinsvorsorgetätigkeit in Form des sozialen Wohnungsbaus aufrechtzuerhalten. Dies gilt hier insbesondere deshalb, weil die Beigeladene einen beträchtlichen Anteil an Sozialwohnungen bauen wird, der beinahe die Hälfte der gesamten Wohneinheiten umfasst.
- 162 Im Übrigen wäre auch bei einer Verneinung des Daseinsvorsorgecharakters kein Verstoß gegen § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO gegeben, da es sich um eine zulässige Annextätigkeit beziehungsweise sinnvolle Abrundung der Kerntätigkeit der Beigeladenen handeln würde. Denn der Anteil der dort geplanten zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen entspricht lediglich 33,5 % und ist daher - insbesondere im Verhältnis zum Gesamtwohnungsbestand und des hiesigen Bauvolumens - als eine der Kerntätigkeit der Beigeladenen dienende untergeordnete Tätigkeit zu bewerten.
- 163 Die geplante Errichtung von 17 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen in dem Gebiet „Schauinsland-Neckarweihingen“ ist ebenfalls als Geschäftstätigkeit auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge zu bewerten.
- 164 Nach Angaben der Beklagten wird die Beigeladene auf von ihr erworbenen Grundstücken insgesamt 55 Wohneinheiten errichten. Hiervon sollen 17 Wohnungen (30 %) nach dem Landeswohnraumförderungsgesetz erstellt werden. Zudem sind zwölf Wohnungen zur Anschlussunterbringung von Flüchtlingen vorgesehen. Ebenfalls ist vorgesehen, zur Finanzierung der Gesamtmaßnahme etwa 17 Wohnungen (30 %) als zum Verkauf bestimmte Eigentumswohnungen zu errichten. Die verbleibenden etwa neun Wohnungen sollen als frei finanzierte Mietwohnungen vermietet werden. Die Errichtung von 17 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen dient mithin auch hier unmittelbar Zwecken der Daseinsvorsorge in Form der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung. Denn die Errichtung von Sozialwohnungen nach dem Landeswohnraumförderungsgesetz und von frei finanziertem Wohnraum sind der Daseinsvorsorge zuzuordnen. Dies gilt ebenso für die Errichtung einer Anschlussunterbringung von Flüchtlingen. Zudem rundet die Errichtung von zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen eine sinnvolle und diversifizierte Bebauung in dem Gebiet „Schauinsland-Neckarweihingen“ ab und schafft dadurch stabile Sozialstrukturen. Zu beachten ist auch hierbei, dass das Landeswohnraumförderungsgesetz keine Vollförderung beinhaltet.
- (4)
- 165 Schließlich fällt die vorzunehmende Interessenabwägung hinsichtlich der geplanten Bauträger-tätigkeiten zu Gunsten der Beklagten aus. Denn sie verfolgt - wie zuvor gezeigt - mit der Geschäftstätigkeit der von ihr beherrschten Beigeladenen in besonderer Weise ein legitimes kommunales Anliegen. Die Beigeladene stärkt durch ihre Geschäftstätigkeit die bestehenden Strukturen der Stadtplanung und Stadtentwicklung in Ludwigsburg und versorgt insbesondere Personen mit niedrigem und mittlerem Einkommen mit Wohnraum. In Bezug auf die geplante Errichtung von etwa 207 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen in den Baugebieten „Grün-

bühl“, „Jägerhofkaserne“ und „Schauinsland-Neckarweihingen“ werden die Interessen der Klägerinnen als private Konkurrentinnen der Beigeladenen nicht in einem unverhältnismäßigen Maße berührt. Ergänzend zu den vorstehenden Ausführungen (vgl. zuvor unter I. 2. b) cc) (4)) ist zum einen zu berücksichtigen, dass sich die geplanten Bauträgertätigkeiten aufgrund deren Komplexität über mehrere Jahre erstrecken und die Zahlen daher relativierend zu betrachten sind. Zum anderen hat die Beigeladene bei den Gebieten „Grünbühl“ und „Schauinsland-Neckarweihingen“ das ihr zustehende Erstzugriffsrecht in Anspruch genommen, sodass die Klägerinnen bei diesen Gebieten ohnehin keine Möglichkeit gehabt hätten, diese Gebiete prioritär zu erwerben.

bb)

- 166 Den Klägerinnen steht auch kein zivilrechtlicher Unterlassungsanspruch zu.
- 167 Das Verwaltungsgericht hat gemäß § 17 Abs. 2 GVG unter allen in Betracht kommenden rechtlichen Gesichtspunkten und damit auch über zivilrechtliche Unterlassungsansprüche zu entscheiden.
- (1)
- 168 Ein kartellrechtlicher Unterlassungsanspruch aus § 33 Abs. 1 i. V. m. § 19 Abs. 1 Nr. 1 GWB durch eine unbillige Behinderung der Klägerinnen scheidet aus.
- 169 Zwar ist die Beklagte Adressat des Behinderungsverbots, da diese Verbotsnorm nach § 130 Abs. 1 Satz 1 GWB auch für die privatrechtliche Tätigkeit der öffentlichen Hand gilt. Allerdings sind die inhaltlichen Anforderungen des § 19 Abs. 1 Nr. 1 GWB nicht erfüllt.
- 170 Offen bleiben kann zunächst, ob die von der Beklagten beherrschte Beigeladene überhaupt über eine marktbeherrschende Stellung im Sinne von § 19 Abs. 1 GWB verfügt und ob eine Behinderung der Klägerinnen in Sinne der Norm gegeben ist. Denn jedenfalls kann bei der gebotenen Interessenabwägung der Beteiligten unter Berücksichtigung der auf die Freiheit des Wettbewerbs gerichteten Zielsetzung des Gesetzes nicht festgestellt werden, dass eine Behinderung als unbillig angesehen werden könnte (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 6. März 2006 - 1 S 2 2490/05 -, juris; Bechtold/Bosch, GWB, 9. Aufl., § 19 Rn. 16-32). Insoweit wird vollumfänglich auf die Argumentation zur Interessenabwägung im Rahmen der Prüfung des § 102 Abs. 1 GemO Bezug genommen (vgl. zuvor unter I. 2. b) cc) (4) und II. 2. b) (4)).
- (2)
- 171 Darüber hinaus sind die Voraussetzungen eines Unterlassungsanspruchs aus § 1004 BGB i.V.m. §§ 1, 3 und 7 UWG offensichtlich nicht gegeben, da nicht ansatzweise ersichtlich ist, worin eine unlautere geschäftliche Handlung der Beklagten beziehungsweise der Beigeladenen liegen sollte (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 22. Februar 1972 - I C 24.69 -, juris).
- (3)
- 172 Die Klägerinnen können sich auch nicht auf einen deliktischen Unterlassungsanspruch aus § 823 Abs. 2 BGB i.V.m. § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO als Schutzgesetz berufen.
- 173 Denn das Handeln der von der Beklagten beherrschten Beigeladenen verstößt nicht gegen § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO (vgl. zuvor unter I. 2. b) und II. 2. b) aa)), sodass eine Schutzgesetzverletzung nicht gegeben ist. Weitere Normen, welche ein Schutzgesetz darstellen und verletzt sein könnten, sind nicht ersichtlich.
- III.
- 174 Die Klagen sind hinsichtlich des Klageantrags Ziffer 3 zwar zulässig, aber unbegründet.
- 175 Die von den Klägerinnen beantragte Feststellung ist nicht zu treffen. Die Beklagte hat mit der Zulassung der Errichtung von 18 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen in dem Baugebiet „Sonnenberg-Südwest“ (Caerphillystraße) durch die von ihr beherrschte Beigeladene im Geschäftsjahr 2019 nicht gegen § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO verstoßen.

- 1.
- 176 Offen bleiben kann auch hier, ob die Anwendbarkeit des § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO bereits deshalb ausscheidet, weil sich die Beigeladene bezüglich der beanstandeten Geschäftstätigkeit in Form der Errichtung von 18 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen in dem Baugebiet „Sonnenberg-Südwest“ (Caerphillystraße) im Geschäftsjahr 2019 auf Bestandsschutz berufen kann beziehungsweise in dieser schon keine wesentliche Erweiterung zu sehen ist. Denn jedenfalls steht einer Anwendbarkeit des § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO entgegen, dass sowohl die Kerntätigkeit der Beigeladenen als auch die beanstandete Geschäftstätigkeit der kommunalen Daseinsvorsorge zuzuordnen sind.
- 2.
- 177 Hinsichtlich der Bewertung der Kerntätigkeit der Beigeladenen als Tätigkeit auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge wird auf die obigen Ausführungen verwiesen (vgl. zuvor unter I. 2. b) cc) (2) und II. 2. b) aa) (2)).
- 3.
- 178 Die bereits erfolgte Errichtung von 18 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen zur Finanzierung des Neubauvorhabens in dem Gebiet „Sonnenberg-Südwest“ (Caerphillystraße) stellt sich als Geschäftstätigkeit auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge dar.
- 179 In diesem Gebiet errichtete die Beigeladene insgesamt 60 Wohneinheiten. 42 Wohnungen (70 %) gingen als Mietwohnungen in den Bestand der Beigeladenen über. Von diesen 42 Mietwohnungen werden zehn Wohnungen nach dem Landeswohnraumförderungsgesetz öffentlich gefördert, die restlichen 32 Wohnungen werden nach dem Modell „Fair Wohnen“ vermietet, wobei derzeit hiervon 18 Wohnungen preisgedämpft und 14 Wohnungen frei finanziert vermietet werden. Zur Finanzierung dieser Maßnahmen veräußerte die Beigeladene insgesamt 18 Eigentumswohnungen.
- 180 Zwar kann das Modell „Fair Wohnen“ nicht mit dem sozialen Wohnungsbau im klassischen Sinne gleichgestellt werden. Bei dem Modell „Fair Wohnen“ geht es nicht ausschließlich um die Wohnraumförderung von sozial schwachen Bevölkerungsgruppen. Ziel dieses Modells ist es vielmehr, ohne Fördermittel von Stadt und Land sowie unter Verzicht auf eigene Rendite attraktiven Wohnraum mit gleichwertiger Ausstattung für alle Mieter zu schaffen. Jedes Neubauprojekt besteht daher zu gleichen Anteilen aus preisgedämpften Wohnungen für Mieter mit Wohnberechtigungsschein, frei finanzierten Mietwohnungen zu ortsüblichen Vergleichsmieten und Eigentumswohnungen. Die Erlöse der Eigentumswohnungen ermöglichen hierbei die Subventionierung der preisgedämpften Mietwohnungen.
- 181 Allerdings ist im Ergebnis auch das Modell „Fair Wohnen“ der Daseinsvorsorge zuzuordnen. Zunächst ist die Errichtung und Bewirtschaftung von bezahlbarem Mietwohnraum für breite Schichten der Bevölkerung der Kerntätigkeit der Beigeladenen auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge zuzuordnen (vgl. zuvor unter I. 2. b) cc) (2) und II. 2. b) aa) (2)). Hervorzuheben ist erneut, dass dem Vorhalten von frei finanzierten Mietwohnungen neben der Tatsache, dass hierdurch das breite Angebot an bezahlbaren Wohnformen komplettiert wird sowie stabile Sozialstrukturen geschaffen werden, eine bedeutsame Rolle im Rahmen der Wahrnehmung der Daseinsvorsorgetätigkeit zukommt. Diese Wohnungen ermöglichen es der Beigeladenen, die Quote der Wohnungen für sozial schwache Bevölkerungsschichten stets auf einem konstanten Niveau zu halten und so Fehlbelegungen zu verhindern. Sollten Bewohner einer preisreduzierten Wohnung zum Beispiel aufgrund ihres gestiegenen Einkommens aus der besonderen Wohnberechtigung herausfallen, kann die Beigeladene die Miete anheben und ohne Weiteres eine frei finanzierte Wohnung preisreduziert an berechnigte Personen vermieten.
- 182 Vorliegend ist auch die Errichtung der 18 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen zur Finanzierung des Projekts „Fair Wohnen“ der Daseinsvorsorge zuzuordnen.
- 183 Die Verwendung der Veräußerungserlöse ermöglichen hierbei unmittelbar die Ausübung der Kerntätigkeit der Beigeladenen in Form der Bereitstellung und Bewirtschaftung von Mietwohnraum für breite Schichten der Bevölkerung, insbesondere unter Einschluss der Bereitstellung von Mietwohnungen für einkommensschwache Personen. Dies ist - wie bereits gezeigt - in Zei-

ten enormer Wohnungsknappheit und steigender Wohnkosten in städtischen Ballungsräumen ein bestimmender Faktor, den die Kommune in rechtlich zulässiger Weise bei der konkreten Feststellung der Gemeinwohlbedürfnisse mit Blick auf sich wandelnde örtliche Verhältnisse, finanzielle Möglichkeiten und andere individuelle Faktoren vor Ort berücksichtigen darf. Besonders positiv hervorzuheben ist hinsichtlich des Modells „Fair Wohnen“ insbesondere die Kombination aus Eigentumswohnungen, frei finanzierten Mietwohnungen und freiwillig preisreduzierten Mietwohnungen in einem Gebiet. So wird eine soziale Durchmischung der Bevölkerung erzielt und eine Ghettoisierung verhindert. Es entstehen stabile Sozialstrukturen in den jeweiligen Gebieten.

- 184 Die Einhaltung der Rahmenbedingungen des Modells „Fair Wohnen“ ist auch sichergestellt. So werden die Rahmenbedingungen bei dem Erwerb von Grundstücken der Beklagten durch die Beigeladene in den notariellen Kaufverträgen aufgenommen. Ferner werden die Nutzungsbedingungen im Grundbuch eingetragen. Bei den eigenen Grundstücken der Beigeladenen stellt die Besetzung des Aufsichtsrats der Beigeladenen mit städtischen Vertretern die Kontrolle der Einhaltung der Rahmenbedingungen sicher.
- 185 Soweit die Klägerinnen hiergegen Vorbringen, dass die Beigeladene hier „nur“ 18 Wohnungen freiwillig preisreduziert, weitere 14 Wohnungen aber zur, beziehungsweise über der ortsüblichen Vergleichsmiete vermietet, führt dies nicht zum Wegfall des Daseinsvorsorgecharakters. Es wird insoweit verkannt, dass diese unterschiedlichen Mietpreise gerade Inhalt des Modells „Fair Wohnen“ sind. Soweit die Klägerinnen hiermit die Einhaltung der „Ein Drittel-Regelung“ des Modells rügen wollten, wäre eine solche Rüge unbeachtlich. Zum einen wäre eine Abweichung von knapp zwei Wohnungen unbeachtlich. Zum anderen vermietet die Beigeladene mehr preisreduzierte Wohnungen für einkommensschwache Mieter und gerade nicht mehr frei finanzierte Wohnungen.
- 186 Zu keinem anderen Ergebnis führen ferner die Argumente der Klägerinnen, dass die Beigeladene zur Realisierung des Projekts „Fair Wohnen“ nicht zwingend auf die Erlöse aus dem Verkauf von Eigentumswohnungen angewiesen sei und es damit grundsätzlich auch auf anderem Wege realisiert werden könnte sowie nicht ersichtlich sei, dass die Errichtung von Mietwohnungen bei dem Modell „Fair Wohnen“ überhaupt Verluste erziele.
- 187 Es ist zunächst offensichtlich, dass ein Projekt, bei dem Wohnungen (freiwillig) preisreduziert vermietet werden, nur wirtschaftlich leistbar ist, wenn andere Finanzierungsquellen diese Preisreduzierung aufheben beziehungsweise abfedern, um Verluste zu verhindern. Gerade dazu dienen die Erlöse aus dem Verkauf von Eigentumswohnungen. Dass realistische alternative Finanzierungsquellen zur Verfügung stehen, wurde von den Klägerinnen nicht aufgezeigt. Soweit sie in der mündlichen Verhandlung auf die Möglichkeit der Kreditaufnahme durch die Beigeladene hingewiesen haben, ist dem entgegenzuhalten, dass Kredite Folgekosten verursachen, die (insbesondere nach dem früher oder später absehbaren Ende der Niedrigzinsphase) die effektive Wahrnehmung der Kerntätigkeit der Beigeladenen beeinträchtigen können.
- 188 Soweit die Klägerinnen zudem vorbringen, die Beigeladene habe bei ihrer Rechnung nicht die Fördermittel für die zehn öffentlich geförderten Wohnungen berücksichtigt, verkennen diese, dass hierdurch unabhängig von der Tatsache, dass es sich bereits nicht um eine Vollförderung handelt, gerade keine Mittel zur Finanzierung anderer Wohnungen geschaffen werden.
- 189 Doch selbst wenn man entgegen der vorstehenden Ausführungen den hier errichteten 18 zum Verkauf bestimmten Eigentumswohnungen den Daseinsvorsorgecharakter absprechen wollte, so wäre dennoch kein Verstoß gegen § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO gegeben, da es sich um eine zulässige Annex-tätigkeit beziehungsweise sinnvolle Abrundung der Kerntätigkeit der Beigeladenen handeln würde. Denn in diesem Fall würde es sich aufgrund der nur geringen Zahl an errichteten Eigentumswohnungen sowohl im Vergleich zum Gesamtwohnungsbestand der Beigeladenen als auch im Verhältnis zu den in diesem Gebiet zugleich errichteten Mietwohnungen (70 %) nur um eine - der Kerntätigkeit dienende - untergeordnete Tätigkeit handeln.
- 4.
- 190 Schließlich fällt auch die zu treffende Interessenabwägung zu Gunsten der Beklagten aus. Denn sie verfolgt - wie zuvor gezeigt - mit der Geschäftstätigkeit der von ihr beherrschten Beigeladenen, in besonderer Weise ein legitimes kommunales Anliegen. Die Beigeladene stärkt durch ihre Geschäftstätigkeit die bestehenden Strukturen der Stadtplanung und Stadtentwicklung in

Ludwigsburg und versorgt insbesondere Personen mit niedrigem und mittlerem Einkommen mit Wohnraum. In Bezug auf die Errichtung und den Verkauf der 18 Eigentumswohnungen in dem Gebiet „Sonnenberg-Südwest“ (Caerphillystraße) sind ferner die Interessen der Klägerinnen als private Konkurrentinnen der Beigeladenen nur marginal berührt (vgl. hierzu VG Karlsruhe, Urteil vom 29. August 2017 - 11 K 2695/15 -, juris). Die Anzahl der Eigentumswohnungen ist nicht derart hoch, dass man von einer Verdrängung der Klägerinnen aus dem Bauträgergeschäft sprechen könnte. Die Klägerinnen konnten vielmehr ihre Bauträgertätigkeiten neben der Beigeladenen in ausreichendem Umfang ausüben. Dass dies den Klägerinnen nicht möglich gewesen ist, haben diese auch an dieser Stelle nicht substantiiert dargelegt.

IV.

- 191 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, 162 Abs. 3 VwGO. Nachdem die Beigeladene mit der Antragstellung ein Kostenrisiko eingegangen ist (§ 154 Abs. 3 VwGO), entspricht es der Billigkeit, den unterlegenen Klägerinnen auch die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen aufzuerlegen.

V.

- 192 Die Berufung war nach § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen, da die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat.
- 193 **Beschluss vom 8. Juli 2020**
- 194 Der Streitwert wird gemäß §§ 63 Abs. 2, 52 Abs. 1 GKG auf **1.000.000,00 €** festgesetzt.

© juris GmbH