VG Würzburg, Urteil v. 27.07.2023 – W 3 K 22.1549

Titel:

Zuständigkeit für Antrag auf Erteilung eines Wohnberechtigungsscheins bei nicht in Bayern aufhältigen Personen

Normenketten:

BayWoBindG Art. 4 Abs. 1
BayVwVfG Art. 3 Abs. 1 Nr. 3, Nr. 4, Art. 38 Abs. 1
BayWoFG Art. 14 Abs. 2, Abs. 3
VwGO § 113 Abs. 5, § 114 S. 1

Leitsätze:

1. Wohnberechtigungsscheine anderer Bundesländer werden in Bayern nicht anerkannt. (Rn. 25) (redaktioneller Leitsatz)
2. Auch einem Wohnungssuchenden, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt nicht in Bayern hat, muss es im Fall einer Wohnungssuche in Bayern möglich sein, einen Wohnberechtigungsschein bei einer bayerischen Behörde zu beantragen. (Rn. 26) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

allgemeiner Wohnberechtigungsschein, Abweichung von der Wohnraumgröße, Zuständigkeit, Spruchreife, Neuverbescheidung, Keine Ermessensreduzierung auf Null, Zusicherung, Gerichtskostenfreiheit, Angelegenheit der Fürsorge, Wohnberechtigungsschein, örtliche Zuständigkeit, gewöhnlicher Aufenthalt, Bayern, Anerkennung

Tenor

I. Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheids vom 21. September 2022 dazu verpflichtet, über den Antrag des Klägers vom 1. Juli 2022 auf Erteilung eines allgemeinen Wohnberechtigungsscheins unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen:

II. Die Kosten des Verfahrens haben der Kläger und die Beklagte jeweils zur Hälfte zu tragen. Die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst. Gerichtskosten werden nicht erhoben.

III. Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht zuvor der jeweilige Vollstreckungsgläubiger in gleicher Höhe Sicherheit leistet.

...

Tatbestand

I.

1
Der Kläger begehrt vom Beklagten die Erteilung eines allgemeinen Wohnberechtigungsscheins, unter Abweichung von der Wohnraumgröße.

2
Ausweislich einer erweiterten Meldebescheinigung der Gemeinde O. vom 29. Juni 2022 ist der Kläger mit seiner Hauptwohnung in O. und mit einer Nebenwohnung in W. gemeldet. Nach einen Angaben gab er die Wohnung in W. im November 2015 auf. Er studiert an der J.-M.-U. W. im Hauptfach Rechtswissenschaft und Europäisches Recht. Zudem arbeitet er als tarifbeschäftigter Kundenbetreuer bei einem Arbeitgeber in S. H. Am 1. Juli 2022 beantragte der Kläger unter Hinweis darauf, dass er an seinem Studienort eine Wohnung suche, bei der Beklagten die Erteilung eines allgemeinen Wohnberechtigungsscheins für öffentlich geförderte Wohnungen in Bayern.

3
Mit Schreiben vom 20. Juli 2022 teilte die Beklagte dem Kläger mit, dass die Einkommensgrenze der einkommensorientierten Förderung (EOF) Stufe 3 gemäß den Wohnraumförderungsbestimmungen 2018 eingehalten werde und stellte die Erteilung eines gezielten Wohnberechtigungsscheins in Aussicht, sobald der Kläger eine Bestätigung bzw. ein Exposé oder einen Mietvertrag vorlege. Mit Schreiben vom 17. August 2022 stellte die Beklagte Letzteres nochmals in Aussicht, dies auch für den Fall der Vorlage eines Vorvertrags.

4
Mit Bescheid vom 21. September 2022 lehnte die Beklagte den Antrag des Klägers ab. Zur Begründung führte sie aus, dass sie gem. Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 BayVwVfG für die Erteilung eines förmlichen allgemeinen Wohnberechtigungsscheins örtlich unzuständig sei, da der Kläger seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Baden-Württemberg habe. Er könne daher lediglich einen gezielten Wohnberechtigungsschein beantragen. Über dieses Konstrukt könnten auch nicht in Bayern wohnhafte Wohnungssuchende von der für die Wohnung zuständigen Behörde ihre Berechtigung zum Bezug prüfen und bescheinigen lassen. Eben solche Fälle fielen in den Anwendungsbereich der Regelungen über den gezielten Wohnberechtigungsschein, der sonst überhaupt keinen Anwendungsbereich hätte.

5
Am 20. Oktober 2022 fragte der Kläger nach seinen eigenen Angaben bei seiner Wohnsitzgemeinde in Baden-Württemberg an, ob er dort einen Antrag auf Erteilung eines Wohnberechtigungsscheins für die Stadt W. stellen könne. Die Wohnsitzgemeinde des Klägers teilte diesem mit, dass sie nur Wohnberechtigungsscheine innerhalb des Landes Baden-Württemberg erteile und verwies den Kläger an diejenige Kommune, für die der Kläger den Wohnberechtigungsschein begehrte.

II.

6
Daraufhin hat der Kläger noch am selben Tag Klage zum Verwaltungsgericht Würzburg erhoben.

7
Er beantragt,

Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheides vom 21. September 2022 verpflichtet, dem Kläger einen allgemeinen Wohnberechtigungsschein zu erteilen.

8
Hilfsweise wird beantragt,

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides vom 21. September 2022 zu verpflichten, über den Antrag des Klägers vom 1. Juli 2022 auf Erteilung eines allgemeinen Wohnberechtigungsscheines unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

9
Zur Begründung seiner Klage führt der Kläger aus, er habe einen Anspruch auf Erteilung eines allgemeinen Wohnberechtigungsscheins, weil er die hierfür erforderlichen Voraussetzungen nach Art. 4 Abs. 1 Satz 1 BayWoBindG i.V.m. Art. 4 bis 7, Art. 14 Abs. 2 und 3 BayWoFG erfülle. Die örtliche Zuständigkeit der Beklagten ergebe sich wegen des früheren Wohnsitzes in W. aus Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 BayVwVfG. Dieser komme als Auffangtatbestand zur Anwendung, wenn andernfalls die Durchsetzung materieller Ansprüche an einer gänzlich fehlenden örtlichen Unzuständigkeit scheitern würde. Soweit die Beklagte in Aussicht gestellt habe, einen Wohnberechtigungsschein zu erteilen, sobald der Kläger einen Mietvertrag vorlege, entbehre diese Forderung einer Rechtsgrundlage und erweise sich als praktisch nicht realisierbar. Denn ohne Vorlage eines Wohnberechtigungsscheins erhalte der Kläger vom Vermieter keinen Mietvertrag. Die Erteilung eines Wohnberechtigungsscheins für eine konkret in Aussicht stehende Wohnung dauere mit einer Bearbeitungszeit von vier Wochen zu lange; in dieser Zeit werde die Wohnung in der Praxis anderweitig vergeben.

10
Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

11
Sie verteidigt ihre Entscheidung vom 21. September 2022 und führt aus, dass Art. 14 Abs. 3 BayWoFG zwischen einem für eine bestimmte Wohnung ausgestellten Wohnberechtigungsschein (Satz 2 der Vorschrift) und einem allgemeinen, für öffentlich geförderte Wohnungen geltenden Wohnberechtigungsschein (Satz 1 der Vorschrift) unterscheide. Nach Art. 3 BayWoBindG und Art. 23 BayWoFG werde das Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr ermächtigt, durch Rechtsverordnung die zuständigen Stellen zur Durchführung dieser Gesetze zu bestimmen. Für den im streitgegenständlichen Fall beantragten allgemeinen Wohnberechtigungsschein sei nach Ziffer 5.1. Satz 1 VVWoBindR die Stelle örtlich zuständig, in deren Bereich der Wohnungssuchende seinen gewöhnlichen Aufenthalt habe (Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 BayVwVfG). Dies sei im Fall des Klägers die Gemeinde O., nicht aber die Beklagte. Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 BayVwVfG sei nicht anwendbar. Da der vom Kläger begehrte allgemeine Wohnberechtigungsschein für öffentlich geförderte Wohnungen in Bayern nicht nur für den Bereich der Beklagten, sondern auf ganz Bayern seine Wirksamkeit entfalte, werde nicht nur die Beklagte berufen sein, die Verwaltungstätigkeit weiter zu führen.

12
Die Beigeladene hat keinen Antrag gestellt.

13
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf das Protokoll über die mündliche Verhandlung am 27. Juli 2023 sowie den Inhalt der Gerichts- und Behördenakten, welche Gegenstand des Verfahrens waren, Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

14
Die zulässige Klage ist insoweit begründet, als der Kläger die Neuverbescheidung seines Antrags auf Erteilung eines allgemeinen Wohnberechtigungsscheins unter Abweichung von der Wohnraumgröße begehrt. Im Übrigen ist sie unbegründet. Der streitgegenständliche Bescheid der Beklagten vom 21. September 2022 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in dessen Rechten. Ob der Kläger einen Anspruch gegen die Beklagte auf Erteilung eines allgemeinen Wohnberechtigungsscheins mit dem begehrten Inhalt hat (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO), kann jedoch gegenwärtig nicht abschließend entschieden werden, da die Sache nicht spruchreif ist. Daher hat das Gericht nach § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO lediglich die Verpflichtung auszusprechen, dass unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden ist. Insoweit hat die Klage Erfolg. Im Ergebnis entspricht dies dem Inhalt des – im Hauptantrag bereits als Minus enthaltenen (BVerwG, U.v. 18.8.1960 – I C 42/59 – juris Rn. 14) – Hilfsantrags des Klägers. Im Übrigen war die Klage abzuweisen.

15
Rechtsgrundlage für das klägerische Begehren ist Art. 4 BayWoBindG i.V.m. Art. 4 bis 7, 14 Abs. 2 und 3 BayWoFG.

16
Zuständige Behörde für die begehrte Erteilung eines allgemeinen Wohnberechtigungsscheins ist die Beklagte.

17
Die für die Erteilung des Wohnberechtigungsscheins zuständige Behörde ist in mehreren Schritten zu bestimmen: In einem ersten Schritt ist festzustellen, welches Bundesland die Verbandskompetenz zur Sachentscheidung besitzt. Erst im nächsten Schritt ist sodann auf Grundlage des Landesrechts des zur Sachentscheidung befugten Bundeslandes zu ermitteln, welche Behörde innerhalb des Landes sachlich und örtlich zuständig ist (vgl. BVerwG, U.v. 22.3.2012 – 1 C 5/11 – NVwZ 2012, 1485 Rn. 17).

18
Die sachliche Zuständigkeit betrifft die Frage, welche Behörde desselben Verwaltungsträgers zur Wahrnehmung eines bestimmten Aufgabenbereichs berufen ist. Die örtliche Zuständigkeit betrifft die Frage, welche von mehreren sachlich zuständigen Behörden desselben Verwaltungsträgers ein Verfahren durchzuführen hat. Demgegenüber dient die Verbandskompetenz der Zuweisung von Aufgaben an einen bestimmten Verwaltungsträger sowie der Aufgabenabgrenzung zwischen verschiedenen selbstständigen

Verwaltungsträgern und damit der Sicherung der Verwaltungshoheit des Bundes, der Länder, der Kommunen sowie sonstiger juristischer Personen des öffentlichen Rechts (vgl. BVerwG, U.v. 22.3.2012 – 1 C 5/11 – NVwZ 2012, 1485 Rn. 18). Daher können die sachliche und örtliche Zuständigkeit erst dann ermittelt werden, wenn die Verbandszuständigkeit feststeht.

19
Die Frage, die Behörden welches Bundeslandes zur Sachentscheidung befugt sind, ist – wenn keine speziellen koordinierten landesrechtlichen Kompetenzregelungen vorliegen – durch entsprechende Anwendung der mit § 3 Bundes-VwVfG übereinstimmenden Regelungen über die örtliche Zuständigkeit in den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder zu beantworten (BVerwG, U.v. 22.3.2012 – 1 C 5/11 – NVwZ 2012, 1485 Rn. 17). Dies gilt allerdings nur bei der Ausführung von Bundesrecht durch die Länder. Für die Ausführung von Landesrecht sind demgegenüber generell die Behörden des Landes zuständig, dessen Recht ausgeführt wird. Dies folgt aus der Natur des Landesrechts als Recht eines Gliedstaats (nur) für das Gebiet dieses Gliedstaats. Zur Wahrnehmung der Aufgaben eines Landes Verwaltungskräfte des Bundes oder anderer Länder einzusetzen, sieht das Grundgesetz nur in Fällen der Rechts- und Amtshilfe und in besonderen Ausnahmesituationen vor (vgl. Art. 35, 91 GG).

20
Hiervon ausgehend fällt die Erteilung des vom Kläger begehrten allgemeinen Wohnberechtigungsscheins in die Verbandskompetenz Bayerns. Denn sie erfolgt in Ausführung des bayerischen Landesrechts. Mit der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG im Rahmen der Föderalismusreform 2006 hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Wohnungswesens verloren und die soziale Wohnraumförderung ist in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder übergegangen (Art. 70 Abs. 1 GG). Soweit das Wohnraumförderungsgesetz und das Wohnraumbindungsgesetz des Bundes nicht durch landesrechtliche Regelungen ersetzt werden, gelten sie allerdings weiterhin fort (Art. 125a Abs. 1 GG). Sowohl Bayern, für dessen Landesgebiet der Kläger einen Wohnberechtigungsschein begehrt, als auch Baden-Württemberg, wo der Kläger seinen Wohnsitz hat, haben nach der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder im Rahmen der Föderalismusreform 2006 die soziale Wohnraumförderung einschließlich der Erteilung von Wohnberechtigungsscheinen landesgesetzlich geregelt. Mithin macht der Kläger einen sich aus bayerischem Landesrecht (Art. 4 BayWoBindG, Art. 14 Abs. 2 und 3 BayWoFG) ergebenden Anspruch geltend. Dieser Anspruch, also die Erteilung eines allgemeinen Wohnberechtigungsscheins nach bayerischem Landesrecht, kann nur durch bayerische Behörden geprüft und erfüllt werden. Macht jemand einen sich aus Landesrecht ergebenden Anspruch geltend, sind für die Prüfung und Ablehnung oder Erfüllung dieses Anspruchs die Behörden des Landes, um dessen Landesrecht es geht, zuständig, auch wenn es in einem anderen Bundesland, zu dem der Antragsteller möglicherweise engere Verbindungen besitzt, vergleichbare Regelungen gibt. So existieren zwar sowohl in Baden-Württemberg als auch in Bayern landesgesetzliche Regelungen über Wohnraumförderung einschließlich der Erteilung von Wohnberechtigungsscheinen. Für die Erteilung von Wohnberechtigungsscheinen nach bayerischem Landesrecht sind indes nur die bayerischen Behörden und umgekehrt für die Erteilung von Wohnberechtigungsscheinen nach baden-württembergischen Landesrecht allein Behörden des Landes Baden-Württemberg zuständig.

21
Ob Länder für den Bereich des Wohnungswesens eine anderweitige länderübergreifende Zuständigkeitsregelung vereinbaren könnten, kann dahinstehen. Eine solche Vereinbarung liegt nicht vor und für eine einseitige länderübergreifende abdrängende Zuständigkeitsregelung fehlt dem Land Bayern die Regelungskompetenz. Eine abdrängende Zuständigkeitsregelung kann daher insbesondere nicht in der landesrechtlichen Vorschrift des Art. 3 BayVwVfG gesehen werden, welcher nach Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG nur für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden des Freistaates Bayern, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts gilt. Dementsprechend regelt Art. 3 BayVwVfG lediglich die landesinterne örtliche Zuständigkeit.

22
Etwas anderes ergibt sich auch nicht etwa aus dem räumlichen Wirkungsbereich eines allgemeinen Wohnberechtigungsscheins. Der räumliche Geltungsbereich eines Verwaltungsakts und der Zuständigkeitsbereich der ihn erlassenden Behörde müssen nicht übereinstimmen (vgl. zum Geltungsbereich von Verwaltungsakten der Finanzverwaltung Koenig/Pätz, AO, 4. Aufl. 2021, § 16 Rn. 11).

Die Frage des räumlichen Geltungsbereichs eines Wohnberechtigungsscheins kommt bei der Entscheidung zum Tragen, ob mit einem konkreten Wohnberechtigungsschein der Nachweis über die für eine bestimmte Wohnungsanmietung notwendige Wohnberechtigung geführt werden kann. Bei der Frage der (Verbands-) Zuständigkeit geht es demgegenüber über die vorgelagerte Frage, wer über die Wohnberechtigung zu entscheiden und den Wohnberechtigungsschein auszustellen hat.

23
Keine Rolle für die Zuständigkeit spielt des Weiteren, ob in Bayern Wohnberechtigungsscheine anerkannt werden, die in anderen Ländern, z.B. in Baden- Württemberg, ausgestellt worden sind. Die Anerkennung von in anderen Ländern ausgestellten Wohnberechtigungsscheinen ließe für sich allein nicht den Schluss zu, dass in anderen Ländern lebende Antragsteller nicht auch in Bayern einen Antrag auf Erteilung eines Wohnberechtigungsscheins stellen können.

24
Umgekehrt spräche allerdings der Umstand, dass Wohnberechtigungsscheine anderer Bundesländer in Bayern nicht anerkannt werden, dafür, dass bei einer Wohnungssuche in Bayern ein Antrag bei einer bayerischen Behörde gestellt werden können muss. Andernfalls wäre es einem Wohnungssuchenden, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt nicht in Bayern hat, faktisch unmöglich, einen allgemeinen Wohnberechtigungsschein zu erhalten. Weder dem bayerischen Wohnungsbindungsgesetz noch dem Wohnraumförderungsgesetz lässt sich eine solche Beschränkung der Gruppe der Wohnberechtigten entnehmen. Vielmehr spricht die Regelung des Art. 14 Abs. 2 BayWoFG gegen eine solche Beschränkung. Danach sind antragsberechtigt Wohnungssuchende, die sich nicht nur vorübergehend im Bundesgebiet aufhalten und rechtlich und tatsächlich in der Lage sind, für ihren Haushalt auf längere Dauer einen Wohnsitz als Mittelpunkt der Lebensbeziehungen zu begründen und dabei einen selbstständigen Haushalt zu führen. Antragsberechtigt kann demnach nicht nur derjenige sein, der sich nicht nur vorübergehend im bayerischen Landesgebiet aufhält, sondern auch derjenige, der sich im übrigen Bundesgebiet nicht nur vorübergehend aufhält. Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs zu Art. 14 Abs. 2 BayWoFG soll hierdurch sichergestellt werden, dass eine Antragstellung über die Landesgrenzen innerhalb des Bundesgebiets hinweg auch künftig nicht ausgeschlossen ist. Ein Wohnungswechsel in den Grenzregionen Bayerns solle nicht erschwert werden (LT-Drs. 15/6918 S. 15).

25
Ob eine nach Landesrecht erteilte Bescheinigung auch in einem anderen Land gilt, hängt von ihrer Anerkennung durch das Recht des jeweils anderen Landes ab. An einer Anerkennung von in anderen Ländern ausgestellten Bescheinigungen fehlt es beispielsweise in Baden-Württemberg. Nach dem dort geltenden § 15 Abs. 1 LWoFG darf der Vermieter die Mietwohnung nur einem Wohnungssuchenden zum Gebrauch überlassen, dessen Wohnberechtigung sich aus einem in Baden-Württemberg ausgestellten und vom Wohnungssuchenden übergebenen Wohnberechtigungsschein ergibt. In Bayern fehlt es an einer ausdrücklichen Regelung der Anerkennung von in anderen Ländern ausgestellten Wohnberechtigungsbescheinigungen. Aus dem Gesetzeswortlaut ergibt sich insoweit nichts. Nach Art. 3 Abs. 2 Satz 1 BayWoBindG darf ein Verfügungsberechtigter die Wohnung einem Wohnungssuchenden nur zum Gebrauch überlassen, wenn dieser ihm vor der Überlassung eine Bescheinigung über die Wohnberechtigung im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau übergibt und wenn die in der Bescheinigung angegebene Wohnungsgröße nicht überschritten wird. Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BayWoFG darf der Vermieter Wohnraum nur einem Wohnungssuchenden überlassen, dessen Wohnberechtigung sich aus einem vom Wohnungssuchenden vorgelegten Wohnberechtigungsschein oder einer Benennung durch die zuständige Stelle ergibt. Dem Wortlaut dieser Vorschriften lässt sich nichts dafür entnehmen, ob der vorzulegende Wohnberechtigungsschein in Bayern ausgestellt worden sein muss. Die Gesetzessystematik sowie Sinn und Zweck der sozialen Wohnraumförderung sprechen hierfür. Denn der Landesgesetzgeber hat mit dem sozialen Wohnraumförderungsrecht ein in sich schlüssiges System der sozialen Wohnraumförderung geschaffen mit dem Ziel der (hier in Rede stehenden) Mitwohnraumförderung, gerade diejenigen Haushalte ei der Deckung ihres Wohnraumbedarfs zu unterstützen, die bestimmte Bedürftigkeitskriterien erfüllen und sich (daher) am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können (Art. 2 Abs. 1 Satz 1 BayWoFG). Mangels einer gesetzlichen Sonderregelung ist deshalb davon auszugehen, dass die Förderung auf solche Sachverhalte begrenzt ist, in denen die Wohnberechtigung durch einen in Bayern ausgestellten Schein nachgewiesen wird. Nur so wird dem Umstand, dass es sich bei den Regelungen des bayerischen sozialen Wohnraumförderungsrechts um ein in sich geschlossenes

Fördersystem handelt, hinreichend Rechnung getragen und sichergestellt, dass nicht entgegen dem landesgesetzgeberischen Willen Sachverhalte allein aufgrund von Regelungen anderer Länder, auf die der bayerische Gesetzgeber keinen Einfluss hat, in den Genuss der bayerischen Förderung kommen oder von ihr ausgeschlossen werden.

26
Werden aber demnach Wohnberechtigungsscheine anderer Bundesländer in Bayern nicht anerkannt, muss es auch einem Wohnungssuchenden, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt nicht in Bayern hat, im Falle einer Wohnungssuche in Bayern möglich sein, einen Wohnberechtigungsschein bei einer bayerischen Behörde zu beantragen. Denn dem bayerischen Wohnungsbindungsgesetz und dem bayerischen Wohnraumförderungsgesetz lässt sich – wie bereits ausgeführt – keine Beschränkung der Wohnberechtigung auf Personen, die im Zeitpunkt der Antragstellung bereits in Bayern ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben, entnehmen. Ebenso wenig lässt sich dem Gesetz eine Beschränkung des Antragsrechts von Personen ohne gewöhnlichen Aufenthalt in Bayern allein auf gezielte Wohnberechtigungsscheine (Art. 4 Abs. 1 Satz 1 BayWoBindG i.V.m. Art. 14 Abs. 3 Satz 2 BayWoFG) entnehmen.

27
Einer zahlenmäßig ausufernden Antragstellung wird hinreichend dadurch begegnet, dass die Zulässigkeit eines jeden Antrags eine Antragsberechtigung (Art. 4 Abs. 1 Satz 1 BayWoBindG i.V.m. Art. 14 Abs. 2 BayWoFG) und ein Sachbescheidungsinteresse voraussetzt. Eines systemwidrigen Eingriffs in die zur Zuständigkeitsbestimmung entwickelten Grundsätze bedarf es daher nicht, um die Verwaltung von einer Überlastung durch die Sachprüfung von Anträgen ohne jeden Landesbezug zu schützen.

28
Dem steht nicht entgegen, dass die Antragsberechtigung in Bayern insofern weit gefasst ist, als diese (u.a.) auf einen nicht nur vorübergehenden Aufenthalt im Bundesgebiet abstellt (Art. 4 Abs. 1 Satz 1 BayWoBindG i.V.m. Art. 14 Abs. 2 BayWoFG). Damit hat sich der bayerische Landesgesetzgeber dafür entschieden, die Antragsberechtigung nicht davon abhängig zu machen, dass sich ein Antragsteller nicht nur vorübergehend gerade im Landesgebiet aufhält oder aufhalten will (so z.B. § 15 Abs. 2 Satz 1 LWoFG i.V.m. § 4 Abs. 7 LWoFG). Indes fehlt einem in Bayern gestellten Antrag das Sachbescheidungsinteresse, wenn offensichtlich ist, dass der Antragsteller von dem beantragten Wohnberechtigungsschein keinen Gebrauch machen kann, weil er nicht in Bayern, sondern in einem anderen Bundesland, welches in Bayern ausgestellte Wohnberechtigungsscheine nicht anerkennt, nach einer Wohnung sucht oder zu suchen beabsichtigt. Hierdurch werden die Behörden ausreichend vor unnötiger und nutzloser Verwaltungstätigkeit geschützt (zum Sachbescheidungsinteresse als allgemeine Antragsvoraussetzung s. BVerwG, U.v. 23.3.1973 – IV C 49/71 – juris Rn. 14; U.v. 6.8.1996 – 9 C 169/95 juris Rn. 11; U.v. 21.11.1996 – 4 C 13/95 – juris; BayVGH, U.v. 23.3.2006 – 26 B 05.555 – juris Rn. 18; U.v. 11.6.2014 – 2 B 13.2555 – juris Rn. 26). Ein solcher Fall fehlenden Sachbescheidungsinteresses liegt im Fall des Klägers, der gerade eine Wohnung im Stadtgebiet W., mithin in Bayern sucht, indes nicht vor.

29
Die sachlich und örtliche zuständige Behörde innerhalb Bayerns bestimmt sich nach den einschlägigen landesrechtlichen Regelungen. Die sachliche Zuständigkeit der Stadt W. ergibt sich im streitgegenständlichen Fall aus § 1 Abs. 3 Nr. 1 DVWoR, die örtliche aus Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a oder Nr. 4 BayVwVfG.

30
Die örtliche Zuständigkeit richtet sich nach Art. 3 BayVwVfG. Nr. 5.2 der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern über die Verwaltungsvorschriften zum Vollzug des Wohnungsbindungsrechts (VVWoBindR) vom 12. September 2007 (AllMBl. S. 514), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 1. Dezember 2022 (BayMBl. Nr. 718), trifft keine hiervon abweichende Zuständigkeitsregelung, sondern gibt lediglich die Gesetzeslage wieder, sodass dahinstehen kann, ob eine Abweichung hiervon im Wege von Verwaltungsvorschriften überhaupt zulässig wäre.

31
In Betracht kommt von vornherein nur eine Anwendung von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 3 Buchstabe a oder Nr. 4 BayVwVfG. Die anderen Tatbestände des Art. 3 Abs. 1 BayVwVfG sind offensichtlich nicht gegeben.

32

Nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG örtlich zuständig ist in Angelegenheiten, die sich auf unbewegliches Vermögen oder ein ortsgebundenes Recht oder Rechtsverhältnis beziehen, die Behörde, in deren Bezirk das Vermögen oder der Ort liegt. Diese Voraussetzungen liegen nicht vor. Ein allgemeiner Wohnberechtigungsschein bezieht sich gerade nicht auf eine bestimmte Wohnung als unbewegliches Vermögen im Sinne von § 864 Abs. 1 ZPO. Es handelt sich auch nicht um ein ortsgebundenes Recht oder Rechtsverhältnis, da der allgemeine Wohnberechtigungsschein nach Art. 4 Abs. 1 BayWoBindG, Art. 14 Abs. 2 und 3 BayWoFG jedenfalls im gesamten Geltungsbereich dieser Gesetze Wirkung entfaltet, die Wohnberechtigung seines Inhabers also zumindest bayernweit ausweist.

33
Nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe a BayVwVfG örtlich zuständig ist in anderen Angelegenheiten, die eine natürliche Person betreffen, die Behörde, in deren Bezirk die natürliche Person ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat oder zuletzt hatte.

34
Der Begriff des gewöhnlichen Aufenthalts ist unabhängig von der Frage des Wohnsitzes oder der melderechtlichen Wohnung zu bestimmen (vgl. § 30 Abs. 2 SGB I, § 9 AO; Kastner in Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2021, § 3 VwVfG Rn. 21). In Anlehnung an § 30 Abs. 2 Satz 2 SGB I, § 9 AO ist davon auszugehen, dass jemand seinen gewöhnlichen Aufenthalt dort hat, wo er sich unter Umständen aufhält, die erkennen lassen, dass er an diesem Ort oder in diesem Gebiet nicht nur vorübergehend verweilt.

35
Hiervon ausgehend hat der Kläger gegenwärtig keinen gewöhnlichen Aufenthalt in W. Unerheblich ist, dass der Kläger mit einer Nebenwohnung polizeilich in W. gemeldet ist, weil er versäumt hat, sich nach Aufgabe seiner Wohnung im November 2015 polizeilich abzumelden. Tatsächlich hält sich der Kläger nach seinen glaubhaften Angaben nur für universitäre Veranstaltungen in W. auf, für deren Besuch er an den Veranstaltungstagen zwischen W. und O. pendelt. Auch wenn es sich hierbei um wiederholte, regelmäßige Aufenthalte im Stadtgebiet handelt, ist er jedoch stets nur vorübergehend anwesend und kehrt dann nach O. zurück. Ein zeitlich zusammenhängender, nicht bloß kurzfristiger Aufenthalt in W. liegt nicht vor.

36
Offen ist, ob der Kläger seinen gewöhnlichen Aufenthalt (auch) in W. hatte, als er dort noch über eine (Neben-) Wohnung verfügte. Fraglich ist des Weiteren, ob Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a BayVwVfG auch dann Anwendung findet, wenn jemand seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Bayern aufgegeben und einen gewöhnlichen Aufenthalt an einem außerhalb Bayerns liegenden Ort innerhalb des Bundesgebiets begründet oder beibehalten hat. In diesem Sinne versteht der Kläger die Formulierung „zuletzt hatte“ in Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 BayVwVfG. Für die wortlautgleiche Regelung im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes ist geklärt, dass diese nur Konstellationen umfasst, in denen kein gewöhnlicher Aufenthalt im Bundesgebiet mehr besteht, weil die betreffende Person sich im Ausland befindet, verstorben oder verschollen ist, oder weil ihr aktueller gewöhnlicher Aufenthalt nicht mehr bestimmbar ist (Schuler- Harms in Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht, 3. EL August 2022, § 3 VwVfG Rn. 33). Der bayerische Landesgesetzgeber hat die Regelung in § 3 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a Bundes-VwVfG unverändert in das bayerische Verwaltungsverfahrensrecht übernommen, ohne deutlich zu machen, ob der Rückgriff auf den letzten gewöhnlichen Aufenthaltsort nur dann möglich sein soll, wenn kein gewöhnlicher Aufenthalt mehr im Bundesgebiet besteht, oder ob es genügt, dass aktuell ein gewöhnlicher Aufenthalt in Bayern fehlt.

37
Letztlich können diese Fragen dahinstehen, da der Kläger jedenfalls keinen gewöhnlichen Aufenthalt an einem anderen Ort in Bayern hat oder hatte und daher im Ergebnis in jedem Fall die örtliche Zuständigkeit der Beklagten zu bejahen ist:

38
Hätte der Kläger entweder gegenwärtig seinen gewöhnlichen Aufenthalt in der Stadt W. oder sollte er im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a BayVwVfG zuletzt einen gewöhnlichen Aufenthalt in der Stadt W. gehabt haben und ließe man dies für die Anwendung dieser Vorschrift genügen, auch wenn er sich weiterhin im Bundesgebiet aufhielt, so ergäbe sich die örtliche Zuständigkeit der Beklagten aus Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a BayVwVfG.

39
Andernfalls, sollte also der Kläger nie einen gewöhnlichen Aufenthalt in W. gehabt haben, oder sollte Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a BayVwVfG wegen seines gewöhnlichen Aufenthalts an einem anderen Ort außerhalb Bayerns, aber innerhalb des Bundesgebiets keine Anwendung finden, ergäbe sich die örtliche Zuständigkeit der Stadt W. aus Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 BayVwVfG. Nach dieser Vorschrift ist örtlich zuständig in Angelegenheiten, bei denen sich die Zuständigkeit nicht aus den Nummern 1 bis 3 ergibt, die Behörde, in deren Bezirk der Anlass für die Amtshandlung hervortritt.

40
Der Bezirk, in dem der Anlass für die Amtshandlung hervortritt, ist im streitgegenständlichen Fall die Stadt W. Denn der Kläger begehrt einen allgemeinen Wohnberechtigungsschein, um im Gebiet eben dieser Stadt eine Wohnung anzumieten. Dass er den Berechtigungsschein auch in anderen bayerischen Gemeinden nutzen kann, ist insoweit unerheblich. Dies wäre nur dann relevant, wenn der Kläger in einem größeren, d.h. über das Gemeindegebiet hinausgehenden Umkreis nach Wohnungen in Bayern suchen würde oder dies beabsichtigen würde. Dann könnte die örtliche Zuständigkeit zweifelhaft sein. Dies hätte indes nicht zur Folge, dass die angegangene Behörde den Antrag auf Erteilung eines Wohnberechtigungsscheins wegen Fehlens der örtlichen Zuständigkeit ablehnen dürfte. Vielmehr hätte sie dann eine Entscheidung der gemeinsamen fachlich zuständigen Aufsichtsbehörde nach Art. 3 Abs. 2 Satz 3 BayVwVfG über die örtliche Zuständigkeit herbeizuführen.

41
Nachdem somit die Beklagte für die vom Kläger begehrte Erteilung eines allgemeinen Wohnberechtigungsscheins zuständig ist, ist deren auf die vermeintliche Unzuständigkeit der Beklagten gestützte Ablehnung des klägerischen Antrags mit Bescheid vom 21. September 2022 rechtswidrig und verletzt den Kläger in dessen Rechten. Andere Gründe, aus denen sich der Antrag des Klägers auf Erteilung eines allgemeinen Wohnberechtigungsscheins als unzulässig erweisen könnte, sind nicht erkennbar.

42
Offen ist indes, ob auch die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für die Erteilung eines allgemeinen Wohnberechtigungsscheins vorliegen. Diese sind in Art. 4 Abs. 1 Satz 1 BayWoBindG, Art. 4 bis 7, 14 Abs. 2 und 3 BayWoFG geregelt.

43
Zutreffend hat die Beklagte im Verfahren darauf hingewiesen, dass diese Vorschriften zwischen zwei Arten von Wohnberechtigungsscheinen unterscheiden: Der Wohnberechtigungsschein kann entweder allgemein für gebundenen Wohnraum (Art. 4 Abs. 1 Satz 1 BayWoBindG i.V.m. Art. 14 Abs. 3 Satz 1 BayWoFG) oder für bestimmten gebundenen Wohnraum (Art. 4 Abs. 1 Satz 1 BayWoBindG i.V.m. Art. 14 Abs. 3 Satz 2 BayWoFG) erteilt werden. In der Begründung des Entwurfs des Bayerischen Wohnraumförderungsgesetzes wird der auf eine bestimmte Wohnung bezogene Wohnberechtigungsschein auch als gezielter Wohnberechtigungsschein bezeichnet (LT-Drs. 15/6918 S. 15).

44
Im streitgegenständlichen Fall zu prüfen sind die Voraussetzungen für die Erteilung eines allgemeinen Wohnberechtigungsscheins nach Art. 4 Abs. 1 Satz 1 BayWoBindG i.V.m. Art. 14 Abs. 3 Satz 1 BayWoFG. Denn einen solchen hat der Kläger beantragt. Dem Gesetz lässt sich keine Befugnis der zuständigen Behörde entnehmen, abweichend von dem gestellten Antrag stattdessen allein die Erteilung eines gezielten Wohnberechtigungsscheins zu prüfen oder die Ausstellung eines allgemeinen Wohnberechtigungsscheins allein aufgrund der Möglichkeit, einen gezielten Wohnberechtigungsschein zu beantragen, zu verweigern. Hierfür spricht auch der gesetzgeberische Wille, wie er in der Begründung des Entwurfs des Bayerischen Wohnraumförderungsgesetzes zum Ausdruck kommt. Dort heißt es, der Wohnberechtigungsschein könne als allgemeiner oder als gezielter, d.h. auf eine bestimmte Wohnung bezogener Wohnberechtigungsschein erteilt werden. In der bisherigen wohnungsrechtlichen Praxis habe sich je nach Lebenssachverhalt ein Bedarf für die eine oder andere Form des Wohnberechtigungsscheins herausgebildet. Den Wohnungssuchenden sollten auch künftig beide Möglichkeiten offenstehen (LT- Drs. 15/6918 S. 15). Hiervon ist ausweislich der Begründung des Gesetzesentwurfs für das Bayerische Wohnraumbindungsgesetz für die Erteilung eines Wohnberechtigungsscheins für die Vergabe von Wohnraum nach dem Bayerischen Wohnraumförderungsgesetz und von Wohnraum nach dem Bayerischen

Wohnungsbindungsgesetz gleichermaßen auszugehen (LT-Drs. 15/6917 S. 9 zu Nr. 9). Dass Wohnungssuchenden demnach beide Möglichkeiten offenstehen sollen, spricht für ein Wahlrecht der Wohnungssuchenden zwischen der Beantragung eines allgemeinen und der Beantragung eines gezielten Wohnberechtigungsscheins, um im Einzelfall die Art von Wohnberechtigungsschein beantragen zu können, die ihrem Bedarf, insbesondere mit Blick auf den Stand ihrer Wohnungssuche bei Antragstellung, aus ihrer Sicht am besten gerecht wird.

45
Ob die Anspruchsvoraussetzungen für die Erteilung eines allgemeinen Wohnberechtigungsscheins mit dem vom Kläger begehrten Inhalt im streitgegenständlichen Fall vorliegen, kann durch das Gericht nicht abschließend beurteilt werden. Die Sache ist nicht spruchreif. Dies folgt daraus, dass der Kläger eine im Ermessen der Beklagten stehende Entscheidung begehrt, keine Ermessensreduktion auf Null vorliegt und das Gericht nur zur Ermessenskontrolle, nicht aber zur eigenen Ermessensausübung befugt ist. Dass das Gericht nicht zur eigenen Ermessensausübung befugt ist zeigt die den Grundsatz der Gewaltenteilung hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Verwaltungsrechtsprechung konkretisierende Regelung des § 114 Satz 1 VwGO zeigt (Schübel-Pfister in Eyermann (Hrsg.), VwGO, 16. Aufl. 2022, § 114 Rn. 1). Das Gericht darf daher die Verpflichtungsklage bei Feststellung eines Ermessensfehlers nicht spruchreif machen, wenn keine Ermessensreduktion auf Null vorliegt (BVerwG, U.v. 4.3.1960 – I C 43/59 – juris Rn. 31; U.v. 18.8.1960 – I C 42/59 – juris Rn. 11, 15; Schübel-Pfister in Eyermann (Hrsg.), VwGO, 16. Aufl. 2022, § 114 Rn. 9, 32).

46
Bei der vom Kläger begehrten Erteilung eines Wohnberechtigungsscheins handelt es sich um eine im Ermessen der Beklagten stehende Entscheidung, weil der Kläger die Erteilung eines allgemeinen Wohnberechtigungsscheins unter Abweichung von der Wohnraumgröße begehrt.

47
Die Wohnberechtigung setzt grundsätzlich eine für den Haushalt des Wohnungssuchenden angemessene Größe des Wohnraums voraus (vgl. Art. 14 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Satz 2 BayWoFG). Hierbei handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Dieser wird in den Verwaltungsvorschriften zum Vollzug des Wohnungsbindungsrechts dahingehend ausgelegt, dass für Alleinstehende bis zu 50 m² Wohnfläche oder bis zu zwei Wohnräume angemessen sind (Nr. 5.8 Satz 2 VVWoBindR). Die Wirkung solcher norminterpretierenden Verwaltungsvorschriften ist auf den internen Bereich der Verwaltung beschränkt und bindet das Gericht nicht (Geis in Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Stand 3. EL August 2022, § 40 VwVfG Rn. 184). In atypischen Fällen kann nach Maßgabe von Art. 4 Abs. 1 Satz 1 BayWoBindG i.V.m. Art. 14 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 BayWoFG von der Wohnraumgröße abgewichen werden (vgl. auch Nr. 5.9 Satz 1 VVWoBindR). Die Abweichung steht im Ermessen der Behörde, was aus der Formulierung der vorgenannten Vorschrift als Kann-Regelung folgt.

48
Der Kläger begehrt eine solche Abweichung von der regelmäßig angemessenen Wohnraumgröße für Alleinstehende. Dies ergibt sich aus seinem Antrag und seinem sonstigen Vorbringen im Verwaltungsverfahren:

49
In seinem Antrag vom 1. Juli 2022 gab der Kläger an, es bestehe zusätzlicher Raumbedarf, weil er für die Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit ein separates Arbeitszimmer benötige. Benötigt würden mindestens zwei Zimmer. Die vom Kläger in seinem Antrag angegebenen zwei Zimmer würden zwar den in Nr. 5.8 Satz 2 VVWoBindR angegebenen Größen für Alleinstehende entsprechen, welche aus Sicht des Gerichts grundsätzlich als zutreffende Richtwerte für die Beurteilung der Angemessenheit der Wohnraumgröße für Alleinstehende herangezogen werden können. Durch die Verwendung des Begriffs „mindestens“ hat der Kläger indes zum Ausdruck gebracht, dass er eine Entscheidung der Beklagten darüber begehrt, ob ihm eine Wohnberechtigung auch für noch größeren Wohnraum als nur zwei Zimmer bescheinigt werden kann. Dies wird dadurch bestätigt, dass der Kläger im weiteren Verfahrensverlauf in einer E-Mail an die Beklagte vom 31. August 2022 ausdrücklich auf sein Begehren einer Abweichung nach Art. 14 Abs. 3 Satz 3 BayWoFG Bezug nahm, die Mietanzeige einer Wohnung, auf die er sich bewarb, beifügte und ausführte, hierfür den allgemeinen Wohnberechtigungsschein zu benötigen. Ausweislich der Mietanzeige handelte es sich bei dieser Wohnung um eine Dreizimmerwohnung mit einer Wohnfläche von 65,33 m², welche an sich

für zwei bis drei Personen ausgewiesen war. Hieraus geht hervor, dass der Kläger einen allgemeinen Wohnberechtigungsschein beantragte, welcher ihn zur Anmietung auch solcher Wohnungen berechtigte, deren Größe über den angemessenen Grundbedarf eines Alleinstehenden hinausgeht. Zur Begründung berief er sich auf berufliche Bedürfnisse (Home-Office).

50
Im Hinblick hierauf handelt es sich bei der begehrten Erteilung eines allgemeinen Wohnberechtigungsscheins um eine Ermessensentscheidung der Behörde. Diese hat ihr Ermessen bislang nicht ausgeübt, weil sie sich schon nicht für örtlich zuständig für die begehrte Entscheidung hält.

51
Anhaltspunkte dafür, dass das der Beklagten eingeräumte Ermessen auf Null reduziert sein könnte, liegen nicht vor. Dies würde voraussetzen, dass trotz der rechtlich gegebenen Ermessensfreiheit der Behörde praktisch nur eine einzige ermessensfehlerfreie Entschließung in Betracht kommen würde (BVerwG, U.v. 18.8.1960 – I C 42/59 – juris Rn. 10; Schübel-Pfister in Eyermann (Hrsg.), VwGO, 16. Aufl. 2022, § 114 Rn. 32). Eine solche Reduzierung der denkbaren Entscheidungsalternativen der Beklagten auf nur eine einzige zulässige liegt im streitgegenständlichen Fall nicht vor.

52
Etwas anderes folgt auch nicht etwa aus den Schreiben der Beklagten vom 20. Juli 2022 und vom 17. August 2022. Mit diesen hat sich die Beklagte nicht selbst dahingehend gebunden, dem Kläger unter bestimmten, in den Schreiben genannten Voraussetzungen einen Wohnberechtigungsschein zu erteilen. Es handelt sich nicht um Zusicherungen im Sinne von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG. Vielmehr hat die Beklagte unverbindlich die Erteilung eines Wohnberechtigungsscheins für den Fall der Vorlage einer Bestätigung des Vermieters, eines Exposés, eines Mietvertrags oder eines Vorvertrags für eine Wohnung im Stadtgebiet W. in Aussicht gestellt. In der mündlichen Verhandlung hat sie dies dahingehend bestätigt und konkretisiert, dass die Vorlage einer Bestätigung des Vermieters, dass der Kläger dessen Wohnung bekommen würde, wenn er einen Wohnberechtigungsschein hätte, genügen würde und dass sie bei Vorlage eines solchen Dokuments die Erteilung eines gezielten (wörtlich „besonderen“) Wohnberechtigungsscheins prüfen werde. Auch in den Schreiben selbst ist lediglich die Rede davon, dass die Erteilung eines Wohnberechtigungsscheins in Betracht komme, wenn eines der vorgenannten Dokumente vorgelegt werde. So heißt es im Schreiben vom 20. Juli 2022, dass ein Wohnberechtigungsschein ausgestellt werden könne, wenn bestimmte Unterlagen vorgelegt würden. Dies lässt einen für eine Zusicherung erforderlichen Rechtsbindungswillen der Beklagten nicht erkennen. Aus der Verwendung des Begriffs „können“ folgt vielmehr, dass sich die Beklagte noch nicht verbindlich festlegen wollte. Andernfalls hätte sie erklärt, dass sie einen Wohnberechtigungsschein ausstellen „werde“. Noch deutlicher wird dies im Schreiben vom 17. August 2022. Darin teilt die Beklagte wörtlich mit, dass erst bei Vorliegen im Schreiben näher bezeichneter Dokumente über die Ausstellung eines Wohnberechtigungsscheins entschieden werden könne. Damit hat sich die Beklagte nicht festgelegt, wie sie im Falle einer Vorlage der entsprechenden Dokumente entscheiden werde, sondern allein zum Ausdruck gebracht, dass sie aktuell bzw. vor Vorlage dieser Dokumente nicht entscheiden werde.

53
Unabhängig hiervon geht das Gericht zudem davon aus, dass sich die Schreiben vom 20. Juli 2022 und vom 17. August 2022 lediglich auf die Erteilung eines gezielten Wohnberechtigungsscheins beziehen und aus ihnen schon deshalb keine verbindlichen Selbstverpflichtungen der Beklagten hinsichtlich der Erteilung eines allgemeinen Wohnberechtigungsscheins bestimmten Inhalts abgeleitet werden können. Vielmehr wollte die Beklagte mit den Schreiben die Erteilung eines allgemeinen Wohnberechtigungsscheins gerade ausschließen und stattdessen die Prüfung und Erteilung eines gezielten Wohnberechtigungsscheins unter bestimmten Voraussetzungen in Aussicht stellen. Dies ergibt sich daraus, dass die Beklagte in beiden Schreiben Nachweise über den Erhalt bestimmten gebundenen Wohnraums bzw. über die Aussicht des Klägers hierauf verlangte. Dies macht nur dann Sinn, wenn es um die Erteilung eines gezielten Wohnberechtigungsscheins geht. Im Schreiben vom 17. August 2022 wird zusätzlich explizit erwähnt, dass die Beklagte für die Erteilung eines allgemeinen, d.h. nicht auf eine bestimmte Wohnung bezogenen Wohnberechtigungsscheins nicht zuständig sei.

54

Dieses Verständnis der Schreiben wird durch die Ausführungen der Beklagten in ihrem an den Kläger gerichteten Schreiben vom 6. September 2022 und in der mündlichen Verhandlung bestätigt. In der mündlichen Verhandlung wies die Beklagte auf ihr Angebot hin, die Erteilung eines „besonderen“ Wohnberechtigungsscheins zu prüfen, wenn eine Bestätigung des Vermieters über den Erhalt der Wohnung bei Vorlage eines Wohnberechtigungsscheins vorgelegt werde. In Abgrenzung zum allgemeinen Wohnberechtigungsschein ist unter einem „besonderen“ Wohnberechtigungsschein ein gezielter Wohnberechtigungsschein im Sinne von Art. 14 Abs. 2 Satz 2 BayWoFG zu verstehen, welcher sich auf einen bestimmten gebundenen Wohnraum bezieht. Im streitgegenständlichen Fall geht es indes um die Erteilung eines allgemeinen und nicht um die Erteilung eines gezielten Wohnberechtigungsscheins.

55
Des Weiteren sind ungeachtet der vorstehenden Ausführungen überdies auch die in den Schreiben vom 20. Juli 2022 und vom 17. August 2022 genannten Voraussetzungen für eine Prüfung und ggf. Erteilung eines Wohnberechtigungsscheins nicht erfüllt. Der Kläger hat keinen aktuell gültigen Nachweis der in den Schreiben aufgeführten Art, etwa eine Bestätigung des Vermieters über den Erhalt des Wohnungszuschlags bei Vorlage eines noch zu erteilenden Wohnberechtigungsscheins oder einen Vorvertrag, vorgelegt. Er hat in der mündlichen Verhandlung insoweit ausgeführt, dass die Beklagte einen Nachweis fordere, den der Kläger nicht erbringen könne. Ob die in den Schreiben vom 20. Juli 2022 und vom 17. August 2022 aufgeführten Voraussetzungen aus diesem Grund rechtswidrig und daher außer Acht zu lassen sein könnten, bedarf keiner Entscheidung. Dies ist nicht Streitgegenstand. Selbst wenn man nämlich entgegen den vorstehenden Ausführungen davon ausgehen würde, dass es sich bei diesen Schreiben um Zusicherungen im Sinne von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG mit Verwaltungsaktcharakter (vgl. zum Rechtscharakter von Zusicherungen Tiedemann in Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), BeckOK VwVfG, 59. Ed. Stand 1.4.2023 § 38 Rn. 13) handeln würde, müsste der Kläger sie mit einer eigenständigen Klage angreifen, soweit er sich durch sie beschwert sieht.

56
Im Hinblick auf das der Beklagten somit eingeräumte und nicht auf Null reduzierte Ermessen war die Beklagte nicht zu verpflichten, dem Kläger einen allgemeinen Wohnberechtigungsschein mit dem begehrten Inhalt zu erteilen, sondern dazu, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts über den Antrag des Klägers neu zu entscheiden.

57
Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Außergerichtliche Kosten der Beigeladenen, die keinen eigenen Sachantrag gestellt und dadurch ein eigenes Kostenrisiko vermieden hat (vgl. § 154 Abs. 3 VwGO), sind nicht erstattungsfähig (§ 162 Abs. 3 VwGO).

58
Das Verfahren ist nach § 188 Satz 2 VwGO gerichtskostenfrei (vgl. BayVGH, B.v. 19.8.2013 – 12 C 13.1519 – NVwZ-RR 2013, 1019; a.A. BVerwG, U.v. 13.8.2003 – 5 C 49/01 – BeckRS 2003, 24381; VG Berlin, U.v. 25.6.2019 – 8 K 202.18 – BeckRS 2019, 26372 Rn. 41, die jeweils keine Gerichtskostenfreiheit aussprachen, aber einen Streitwert festsetzten).

59
Nach § 188 Satz 2 VwGO werden Gerichtskosten in Angelegenheiten der Fürsorge nicht erhoben. Sie erfassen über die explizit in § 188 Satz 1 VwGO angesprochenen Rechtsmaterien hinaus alle diejenigen Fallkonstellationen, die, abhängig von bestimmten Einkommensgrenzen, die Deckung eines spezifischen Hilfebedarfs durch staatliche Maßnahmen zum Gegenstand haben. Hierzu rechnen insbesondere finanzielle, wirtschaftliche oder gesundheitliche Leistungen, die einem Hilfebedürftigen ein Leben ermöglichen, das der Menschenwürde entspricht (vgl. BT-Drs. 15/3867 S. 4). Der Begriff der „Angelegenheiten der Fürsorge“ bezieht sich mithin auf Fürsorgemaßnahmen in einem weiteren Sinne und erfasst Sachgebiete, in denen soziale Leistungen mit primär fürsorgerischer Zwecksetzung vorgesehen sind (BVerwG, U.v. 23.4.2019 – 5 C 2/18 – NVwZ-RR 2019, 1002 Rn. 36; BayVGH, B.v. 19.8.2013 – 12 C 13.1519 – NVwZ-RR 2013, 1019 Rn. 12 m.w.N.). Hierzu zählt auch die Erteilung von Wohnberechtigungsscheinen. Diese ist trotz ihrer Regelung im Wohnraumförderungsrecht nicht bloß Teil der öffentlichen Wohnungsbaufinanzierung mit entsprechender wohnungsbaupolitischer Zielsetzung. Vielmehr verfolgt sie einen fürsorgerischen Zweck, nämlich die Versorgung sozial bedürftiger Wohnungssuchender mit Wohnraum (vgl. Art. 2 Abs. 1 BayWoFG). Ein diese fürsorgerische Zwecksetzung

erheblich überlagernder und die Erteilung von Wohnberechtigungsscheinen von anderen Sozialleistungen kategorial abgrenzender Zweck der Wohnraumförderung ist demgegenüber nicht gegeben.

60
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.