

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvR 617/14 -

In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde

der Frau S...,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Fritz & Kollegen,
Kartäuserstraße 59, 79104 Freiburg -

I. unmittelbar gegen

1. a) den Beschluss des Bundessozialgerichts vom 27. Januar 2014 - B 14 AS 318/13 B -,
b) das Urteil des Landessozialgerichts Baden-Württemberg vom 21. Juni 2013 - L 1 AS 19/13 -,
c) den Gerichtsbescheid des Sozialgerichts Freiburg vom 12. Dezember 2012 - S 22 AS 6007/10 -,
d) den Bescheid des Jobcenters Freiburg Stadt vom 9. September 2010 - 61706BG0003238 - in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Jobcenters Freiburg Stadt vom 22. Oktober 2010 - W 2752/10 - in abschließender Gestalt des Änderungsbescheids vom 28. Februar 2012,
2. a) den Beschluss des Bundessozialgerichts vom 27. Januar 2014 - B 14 AS 317/13 B -,
b) das Urteil des Landessozialgerichts Baden-Württemberg vom 21. Juni 2013 - L 1 AS 3518/11 ZVW -,
c) das Urteil des Bundessozialgerichts vom 13. April 2011 - B 14 AS 106/10 R -,
d) das Urteil des Landessozialgerichts Baden-Württemberg vom 5. Juli 2010 - L 1 AS 3815/09 -,

- e) das Urteil des Sozialgerichts Freiburg vom 10. Juli 2009 - S 18 AS 3993/08 -,
- f) den Bescheid der Arbeitsgemeinschaft Freiburg (jetzt Jobcenter Freiburg Stadt) vom 18. Mai 2008 - 61706BG0003238 - in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 15. Juli 2008 - W 1809/08 -,
- g) den Bescheid der Arbeitsgemeinschaft Freiburg (jetzt Jobcenter Freiburg Stadt) vom 18. Mai 2008 - 61706BG0003238 - in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 15. Juli 2008 - W 1808/08 -,

II. mittelbar gegen

§ 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II

hat die 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch
den Richter Eichberger
und die Richterinnen Baer,
Britz

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473)
am 10. Oktober 2017 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung
angenommen.

Gründe:

I.

Die Verfassungsbeschwerde wendet sich gegen behördliche und gerichtliche 1
Entscheidungen, die einen Anspruch der Beschwerdeführerin auf vollständige
Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung verneinten, sowie mittelbar
gegen § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II.

1. Die Regelungen zur Übernahme von Kosten der Unterkunft und Heizung in 2
§ 22 SGB II wurden durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am

Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl I S. 2954) mit Wirkung zum 1. Januar 2005 eingeführt. § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II, der sich seitdem inhaltlich nicht verändert hat, lautet seit 1. Januar 2011: „Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind.“

Die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft ist nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts in einer mehrstufigen Einzelfallprüfung zu ermitteln. Sie errechnet sich aus dem Produkt von angemessener Wohnfläche und dem angemessenen Mietzins pro Quadratmeter („Produkttheorie“); Maßstab für den angemessenen Mietzins seien „Wohnungen mit bescheidenem Zuschnitt“ im Vergleichsraum (vgl. BSG, Urteil vom 7. November 2006 - B 7b AS 10/06 R -, juris, Rn. 24; Urteil vom 16. Juni 2015 - B 4 AS 44/14 R -, juris, Rn. 13 m.w.N.). Das Bundessozialgericht gibt jedoch keine bestimmte Methode vor, nach der die kommunalen Grundsicherungsträger die Daten über das Mietpreisniveau zu ermitteln haben. Es hat insoweit Mindestanforderungen definiert, die sicherstellen sollen, dass die ermittelten Daten die aktuellen Verhältnisse des örtlichen Mietwohnungsmarktes tatsächlich wiedergeben. Eine Datenermittlung, die diese Mindestanforderungen erfüllt, wird als „schlüssiges Konzept“ bezeichnet (BSG, Urteil vom 22. September 2009 - B 4 AS 18/09 R -, juris, Rn. 18 f.; Urteil vom 16. Juni 2015 - B 4 AS 44/14 R -, juris, Rn. 20). Ist kein schlüssiges Konzept erstellt worden und kann dies auch nicht nachgeholt werden, zieht das Bundessozialgericht die Tabellenhöchstwerte nach dem Wohngeldgesetz heran (BSG, Urteil vom 22. September 2009 - B 4 AS 18/09 R -, juris, Rn. 27), wobei es diese um einen abstrakt-generellen Sicherheitszuschlag von 10 % erhöht (BSG, Urteil vom 22. März 2012 - B 4 AS 16/11 R -, juris, Rn. 22; Urteil vom 16. Juni 2015 - B 4 AS 44/14 R -, juris, Rn. 30).

2. Die Beschwerdeführerin bewohnt seit 1985 alleine eine 77 qm große Dreizimmerwohnung in Freiburg. Seit 2005 bezieht sie Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch. Das Jobcenter übernahm zunächst die vollen Kosten der Unterkunft und Heizung. Ab August 2005 teilte es der Beschwerdeführerin mehrfach mit, die Mietkosten seien unangemessen hoch.

3. Erstmals für den Zeitraum vom 1. Juli 2008 bis zum 31. März 2009 übernahm das Jobcenter die Kosten der Unterkunft und Heizung nur teilweise. Die tatsächliche monatliche Gesamtmiete betrug damals 642 € bei einer Kaltmiete von

497 €; das Jobcenter bewilligte für Kosten der Unterkunft und Heizung lediglich 439 €, davon für die Kaltmiete 290 € im Monat.

Nach erfolglosem Widerspruch erhob die Beschwerdeführerin dagegen Klage beim Sozialgericht. Das Jobcenter gab daraufhin ein Teilanerkennnis ab und übernahm ab November 2008 einen zusätzlichen monatlichen Betrag von knapp 15 €. Die verbleibende Klage wies das Gericht ab. Die Berufung der Beschwerdeführerin wies das Landessozialgericht zurück. Der herangezogene qualifizierte Mietspiegel könne Grundlage eines schlüssigen Konzepts für die Ermittlung der Vergleichsmiete sein. Die vom Jobcenter zugrunde gelegte Miethöhe und die sich daraus ergebende Obergrenze für einen Einpersonenhaushalt entspreche dem Mietniveau im unteren Segment des Wohnungsmarktes für Wohnungen dieser Größe am Wohnort der Beschwerdeführerin. Leistungsberechtigten seien Wohnungen mit überwiegend einfacher Bodenausstattung - und damit einem Abschlag in Höhe von 6 % -, ohne Gegensprechanlage und Türöffner - mit einem Abschlag in Höhe von 4 % - und an Durchgangsstraßen - mit einem Abschlag in Höhe von 5 % - zumutbar. 6

Auf die Revision der Beschwerdeführerin hob das Bundessozialgericht das Urteil auf und verwies den Rechtsstreit zurück. Das Vorgehen des Landessozialgerichts zur Bestimmung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung sei grundsätzlich nicht zu beanstanden. Es sei aber zweifelhaft, ob die vorgenommenen Abschläge geeignet seien, um dem angemessenen einfachen, im unteren Marktsegment liegenden Wohnungsstandard Rechnung zu tragen. 7

In der Folge verurteilte das Landessozialgericht aufgrund eines Teilanerkennnisses das Jobcenter, für den Zeitraum von Juli bis Dezember 2008 Kosten der Unterkunft und Heizung in Höhe von 487 € und von Januar bis März 2009 in Höhe von 503 € zu zahlen. Im Übrigen wies es die Berufung zurück. Das Teilanerkennnis beruhe darauf, dass es bei der Neuberechnung auf die Abschläge verzichtet habe, die in der Revisionsentscheidung beanstandet worden seien. Darüber hinaus sei die Berechnung jedoch nicht zu beanstanden gewesen. Die dagegen erhobene Nichtzulassungsbeschwerde blieb erfolglos. 8

4. Auch im Zeitraum vom 1. Oktober 2010 bis zum 31. März 2011 übernahm das Jobcenter die Kosten der Unterkunft und Heizung nur teilweise. Die tatsächliche monatliche Gesamtmiete hatte sich zwischenzeitlich auf 706 € erhöht, wobei 524 € auf die Kaltmiete entfielen. Das Jobcenter bewilligte als angemessene Ge- 9

samtmiete 461 €, da der Höchstsatz für eine angemessene Kaltmiete in Freiburg 305 € betrage. Im von der Beschwerdeführerin angestregten Klageverfahren änderte das Jobcenter den Bescheid und gewährte für den Zeitraum vom 1. Oktober bis zum 31. Dezember 2010 Leistungen für eine Kaltmiete in Höhe von 354 € und vom 1. Januar bis zum 31. März 2011 in Höhe von 364 €. Die weitergehende Klage der Beschwerdeführerin auf vollständige Kostenübernahme wies das Sozialgericht ab. Berufung und Nichtzulassungsbeschwerde blieben erfolglos.

5. Die Beschwerdeführerin macht mit ihrer Verfassungsbeschwerde geltend, in ihrem Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verletzt worden zu sein. Es sei bislang nicht geklärt, ob § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II den vom Bundesverfassungsgericht seit 2010 entwickelten Vorgaben an die Ausgestaltung des Anspruchs auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums genüge. Dies sei zu verneinen. Die gesetzliche Regelung einer Beschränkung der Übernahme der Kosten der Unterkunft, „soweit diese angemessen sind“, sei nicht ausreichend bestimmt. Die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts könne das nicht kompensieren, denn die Ausgestaltung des grundrechtlichen Leistungsanspruchs obliege dem Gesetzgeber. Zudem weise die Rechtsprechung inhaltliche Mängel auf. Das vom Bundessozialgericht geforderte schlüssige Konzept werde von vielen Landkreisen wegen des damit verbundenen Aufwands gar nicht erstellt. Weshalb dann die Wohngeldtabelle ein geeigneter Ausgangspunkt zur Bestimmung der angemessenen Kosten sei, habe das Bundessozialgericht nicht begründet. Das Beispiel der Stadt Freiburg verdeutliche, dass die sich ergebende Summe teilweise geringer sei als jene auf Grundlage eines schlüssigen Konzepts. 10

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen. Sie hat weder nach § 93a Abs. 2 Buchstabe a BVerfGG grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung noch ist ihre Annahme zur Durchsetzung von Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten angezeigt (§ 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG). 11

1. Soweit gerügt wird, die Heranziehung der Wohngeldtabellenwerte sei nicht tragfähig begründet, ist eine Verletzung von Grundrechten der Beschwerdeführerin nicht möglich. Die der Beschwerdeführerin zu erstattenden Kosten der Unterkunft sind nicht durch Verwendung von Tabellenwerten, sondern auf der Grundlage eines schlüssigen Konzepts ermittelt worden. 12

2. Die Verfassungsbeschwerde ist auch im Übrigen nicht zur Entscheidung anzunehmen, da die Rügen hinsichtlich einer Verfassungswidrigkeit der Regelung zur Erstattung der Kosten der Unterkunft und Heizung in § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II nicht durchgreifen. Die Vorschrift genügt der aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG folgenden Pflicht des Gesetzgebers, einen konkreten gesetzlichen Anspruch zur Erfüllung des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum zu schaffen. Es ist verfassungsrechtlich auch nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber keinen Anspruch auf unbegrenzte Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung normiert hat. 13

a) Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG gewährleistet das gesamte Existenzminimum einer Person durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie (vgl. BVerfGE 125, 175 <223>). Dazu gehört das physische Existenzminimum, zu dessen Sicherung die Bedarfe für Unterkunft und Heizung zu decken sind. Das Grundgesetz selbst gibt insoweit keinen exakt bezifferten Anspruch auf Sozialleistungen vor (vgl. BVerfGE 125, 175 <225 f.>; 132, 134 <165 Rn. 78>). Die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums muss aber durch ein Gesetz gesichert sein, das einen konkreten Leistungsanspruch enthält (BVerfGE 125, 175 <223>; 132, 134 <160 Rn. 65>); der parlamentarische Gesetzgeber muss den Leistungsanspruch in Tatbestand und Rechtsfolge konkretisieren (BVerfGE 125, 175 <224>; 132, 134 <161 Rn. 67>). Dies schließt die Verwendung unbestimmter, konkretisierungsbedürftiger Begriffe nicht aus, solange sich der Regelungsgehalt der Norm mit den üblichen Auslegungsmethoden und insbesondere aufgrund des systematischen Regelungszusammenhangs bestimmen lässt (vgl. BVerfGE 102, 254 <337>). Die Anforderungen an den Grad der Bestimmtheit einer Norm sind dabei auch von der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts und dem Normzweck abhängig (vgl. BVerfGE 49, 168 <181>; 128, 282 <317>; stRspr). 14

b) Die Ausgangsverfahren betreffen Bewilligungszeiträume vor der Einführung der an § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II anknüpfenden Regelungen in §§ 22a bis c SGB II. Auch damals war der Leistungsanspruch auf Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung jedoch hinreichend gesetzlich normiert. § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen. 15

aa) Die Begrenzung der Übernahme von Kosten der Unterkunft und Heizung durch das Tatbestandsmerkmal der Angemessenheit lässt sich durch Auslegung hinreichend konkretisieren. Aus § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II folgt, dass für die Angemessenheit die Umstände des Einzelfalls maßgeblich sind. Es ist also der 16

konkrete Bedarf der Leistungsberechtigten einzelfallbezogen zu ermitteln. § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II verfolgt damit anders als § 20 SGB II im Ausgangspunkt einen Individualisierungsgrundsatz. Was angemessen ist, kann des Weiteren in Anknüpfung an die sozialhilferechtliche Vorgängerregelung bestimmt werden, an die der Gesetzgeber mit § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II anschließen wollte (vgl. BTDrucks 15/1516, S. 57). In Fortführung der dazu ergangenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urteil vom 30. Mai 1996 - 5 C 4/95 -, juris, Rn. 14) stellt das Bundessozialgericht auf die im unteren Preissegment für vergleichbare Wohnungen am Wohnort der Leistungsberechtigten marktüblichen Wohnungsmieten ab (vgl. BSG, Urteil vom 7. November 2006 - B 7b AS 10/06 R -, juris, Rn. 24; Urteil vom 16. Juni 2015 - B 4 AS 44/14 R -, juris, Rn. 13 m.w.N.).

Die Regelung zur Angemessenheit war in der hier maßgeblichen Fassung der Norm auch insoweit hinreichend bestimmt, als der Gesetzgeber zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorgegeben hatte, wie die marktüblichen Wohnungsmieten zu ermitteln sind. Der zu ordnende Lebenssachverhalt ist von so unterschiedlichen Faktoren bestimmt, dass die Vorgabe angemessener Kostenerstattung als hinreichend bestimmt anzusehen ist. So muss die Ermittlung der marktüblichen Wohnungsmieten zur Bestimmung des Betrages, der eine menschenwürdige Existenz hinsichtlich dieser Bedarfe tatsächlich sichert, immer die Besonderheiten des Einzelfalls berücksichtigen. Dabei ist die Heterogenität des jeweils lokal unterschiedlichen Wohnungsmarktes ebenso zu beachten wie die Tatsache, dass zu den Kosten der Unterkunft regional in unterschiedlichem Maße belastbare Informationen vorliegen. Das stellt auch die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zum „schlüssigen Konzept“ in Rechnung, die zudem den erheblichen Ermittlungsaufwand und die praktischen Probleme bei der Ermittlung der marktüblichen Wohnungsmieten verdeutlicht. Vor diesem Hintergrund durfte sich der Gesetzgeber darauf beschränken, die Deckung eines existenzsichernden Bedarfs durch den unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit zu gewährleisten, um so der Vielfältigkeit der betroffenen Lebenssachverhalte gerecht zu werden. Das schließt eine weitere Konkretisierung des Leistungsanspruchs oder eine andere Methode zur Bestimmung der Höhe der Bedarfe für Unterkunft und Heizung nicht aus. 17

Dem Ziel der Konkretisierungspflicht, dass Normadressaten sich auf Entscheidungen der Verwaltung einstellen können (vgl. BVerfGE 118, 168 <186> m.w.N.), ist verfahrensrechtlich Rechnung getragen worden. Die Reduzierung der Leistung auf die angemessenen Kosten der Unterkunft setzt eine vorherige Aufforderung voraus, sich binnen einer angemessenen Frist eine neue Unterkunft zu suchen. 18

Aus der Aufforderung muss konkret ersichtlich sein, welchen Mietpreis der Leistungsträger als angemessen erachtet (BSG, Urteil vom 1. Juni 2010 - B 4 AS 78/09 R -, juris, Rn. 14 f.; stRspr).

bb) Die hier geltend gemachten Einwände gegen die Begrenzung der Übernahme auf angemessene Kosten der Unterkunft und Heizung greifen auch im Hinblick auf die Höhe des Leistungsanspruchs verfassungsrechtlich nicht durch. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist insoweit entscheidend, dass die Untergrenze eines menschenwürdigen Existenzminimums nicht unterschritten wird, die gesetzlichen Regeln also tatsächlich eine menschenwürdige Existenz sichern (vgl. BVerfGE 125, 175 <225 f.>; 132, 134 <165 f. Rn. 79>; 137, 34 <73 f. Rn. 77>). Danach ist die Begrenzung auf angemessene Kosten in § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II nicht zu beanstanden. Zwar handelt es sich bei den Kosten für Unterkunft und Heizung um eine der grundrechtsintensivsten Bedarfspositionen, denn sie betreffen die grundlegende Wohn- und Lebenssituation eines Menschen (vgl. BVerfGE 125, 175 <223>; 132, 134 <160 Rn. 64>). Doch ergibt sich daraus keine Verpflichtung, jedwede Unterkunft im Falle einer Bedürftigkeit staatlich zu finanzieren und insoweit Mietkosten unbegrenzt zu erstatten. Die grundrechtliche Gewährleistung bezieht sich nur auf das Existenzminimum. 19

Von einer weiteren Begründung wird nach § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen. 20

Diese Entscheidung ist unanfechtbar. 21

Eichberger

Baer

Britz