

# Schlüssiges Konzept

zur Herleitung von Angemessenheitsgrenzen  
für die Bedarfe für Unterkunft und Heizung  
gemäß § 22 SGB II und § 35 SGB XII

empirica-Konzept: Mietobergrenzen für die Kosten der Unterkunft



**empirica**

**Auftragnehmer**

empirica ag  
Büro: Bonn  
Kaiserstraße 29, 53113 Bonn  
Telefon (0228) 91 48 9-0  
Fax (0322 295 661 69)  
[www.empirica-institut.de](http://www.empirica-institut.de)

**Bearbeitung**

Petra Heising, Matthias Nostadt, Arthur Rachowka, Jana Süße, Lukas Weiden

**Projektnummer**

2019056

Bonn, November 2019

---

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>1.</b>	<b>Aufgabenverständnis</b> .....	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Das empirica-Konzept</b> .....	<b>3</b>
2.1	Kern der Analyse .....	3
2.2	Basisanalyse: Die fünf Arbeitsschritte des empirica-Konzepts .....	5
2.3	Ergänzende Leistungsbausteine (optional).....	6
<b>3.</b>	<b>Kosten und Zeitablauf</b> .....	<b>7</b>
3.1	Kosten .....	7
3.2	Bearbeitungsdauer.....	7
3.3	Aktualität.....	7
<b>4.</b>	<b>Kontakt</b> .....	<b>7</b>

## 1. Aufgabenverständnis

Das Sozialgesetzbuch (SGB) soll dazu beitragen, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern (§1 SGB I). Daher werden Bedarfe für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt; allerdings nur, soweit sie angemessen sind (§ 22 SGB II). Zuständige Leistungsträger sind Kreise und kreisfreien Städte (§ 6 SGB II). Es liegt in ihrer Zuständigkeit, den unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit unter Beachtung der Rechtsprechung auszufüllen.

Angemessenheit von  
Unterkunftskosten

Das empirica-Konzept zeichnet sich durch Transparenz und Marktnähe aus: Im Vordergrund steht, dass zu den ermittelten Grenzen Wohnungen, die den Wohnbedarf decken (das ist das Wichtigste) und gleichzeitig nicht unangemessen teuer sind (so § 22 SGB II), auch wirklich *verfügbar* sind. Denn andernfalls könnten sie den Wohnbedarf nicht decken. Dazu wird das Mietspektrum verfügbarer Wohnungen als aufsteigende Linie dargestellt und über die Festlegung einer Mietobergrenze ein Teil davon (ablesbar) auch für Bedarfsgemeinschaften zugänglich gemacht. Ebenso kann dargestellt werden, ab welcher Höhe Nebenkostenabschläge vor Ort auffallend hoch sind.

empirica-Konzept

Die von empirica dargestellten Kurven (Abbildung 2) bilden wertungsfrei die **aktuellen Verhältnisse am lokalen Mietwohnungsmarkt** ab, wie sie sich für Wohnungssuchende (z.B. beim Blick ins Internet und nach Anfrage bei Wohnungsunternehmen) darstellen. Der Kurvenverlauf hängt allein von der Wohnungsmarktsituation vor Ort ab (und nicht etwa vom verwendeten Konzept). Nur mit Kenntnis dieser *aktuellen* Verhältnisse am lokalen Mietwohnungsmarkt lassen sich die Kosten für Unterkunft und Heizung für jede Haushaltsgröße auf ein angemessenes Maß in jedem Vergleichsraum beschränken.

Einfachheit

Beim empirica-Konzept werden die Mietobergrenzen im Sinne der Leistungsempfänger so hoch gewählt, dass dazu auch wirklich Wohnungen anmietbar sind. Die erforderlichen Daten liegen bei empirica bereits vor und können auf Wunsch um weitere Daten ergänzt werden. Sozialgerichte haben das empirica-Konzept bestätigt; es wird inzwischen in über 40 Landkreisen und kreisfreien Städten verwendet.<sup>1</sup> Leistungsträger beauftragen regelmäßig Aktualisierungen. Sie können offenbar gut mit den ermittelten Werten arbeiten. Das ist uns wichtig.

Erfahrung

Eine gute Methodik zur Herleitung von Angemessenheitsgrenzen ist auch effizient: Die Grenzen werden nicht allein dadurch besser, dass *möglichst viele* Daten (z.B. veraltete Bestandsmieten) erhoben werden, sondern *möglichst aktuelle*. Selbst schlüssig hergeleitete Mietobergrenzen können (irgendwann) zu niedrig sein. Wichtiger als das Konzept ist das *Ergebnis*: „Können zu den ermittelten Mietobergrenzen bedarfsgerechte Wohnungen (kein gehobener Standard) auch wirklich *aktuell vor Ort* angemietet werden?“

Effizienz und  
Schlüssigkeit

Nur dann dienen die Mietobergrenzen ihrem Zweck, „ein menschenwürdiges Dasein zu sichern“ (vgl. § 1 Abs. 1 SGB I). Daher stellen wir diese Frage in den Vordergrund und beschränken uns auf die dafür erforderlichen Erhebungen.

---

<sup>1</sup> Referenzliste siehe: [www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Referenzen/PDFs/empirica-Konzept\\_REFERENZLISTE.pdf](http://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Referenzen/PDFs/empirica-Konzept_REFERENZLISTE.pdf)

## 2. Das empirica-Konzept

### 2.1 Kern der Analyse

Kern des empirica-Konzepts ist es, einfach Transparenz über die Höhe und Streuung der Mieten verfügbarer Wohnungen zu schaffen. Abbildung 1 zeigt den Zusammenhang zwischen Miethöhe und Qualität. Dazu werden zunächst alle erhobenen Mieten verfügbarer Wohnungen einer bestimmten Größe vor Ort erfasst und grafisch sortiert abgebildet. Durch eine aufsteigende Kurve wird das gesamte Mietspektrum vom einfachen bis luxuriösen Standard für gleichgroße Wohnungen abgebildet. Jeder Punkt in der Kurve stellt die Miete einer konkret angebotenen Wohnung im Vergleichsraum dar.

Kern der Analyse:  
Transparenz

Abbildung 2 zeigt ein typisches Ergebnis einer regionalen Mietwerterhebung, wie sie in jedem empirica-Konzept für jeden Vergleichsraum dargestellt wird (Arbeitsschritt 3). Die Kurven stellen wertungsfrei dar, in welcher Mietspanne verfügbare Wohnungen einer bestimmten Größe im Auswertungszeitraum vor Ort angeboten wurden. Eine glatte geschmeidige Kurve (ohne Stufen) deutet darauf hin, dass es sich nicht nur um Einzelfälle handelt, sondern um eine stufenlose Qualitätsdifferenzierung aller Wohnungsangebote am Markt. Das eigentliche „Konzept“ besteht nun nur darin, eine Grenze zum unteren Wohnungsmarktsegment zu ziehen (z. B. unteres Drittel oder unteres Viertel) und diese Grenze dann systematisch für alle Haushaltsgrößen in allen Vergleichsräumen anzusetzen. Die entsprechenden Mietobergrenzen lassen sich dann einfach an den Kurven ablesen (vgl. Werte in den Kästchen). Im Anschluss wird zur Sicherheit noch die Einhaltung qualitativer Mindeststandards zu diesen Mietobergrenzen überprüft (Arbeitsschritt 4). Erst dann werden die Werte in eine Richtwerttabelle übernommen (Arbeitsschritt 5).

empirica-Konzept:  
gleiche Abgrenzung  
für alle

Abbildung 3 zeigt das Ergebnis. Die Werte wurden so ermittelt, dass gewährleistet ist: Zu diesen Werten sind am Markt Wohnungen verfügbar (denn sie sind Teil empirisch ermittelter Mieten für angebotene Wohnungen) und es sind nur Wohnungen einfachen Standards anmietbar, keine Luxuswohnungen (denn teure Wohnungen werden ausgeschlossen). Damit wird der Anspruch des § 22 SGB II und der entsprechenden BSG-Rechtsprechung umgesetzt. Die Richtwerttabelle definiert, was ermittelt werden sollte: Mietobergrenzen für angemessene Kosten der Unterkunft für alle Haushaltsgrößen in jedem Vergleichsraum.

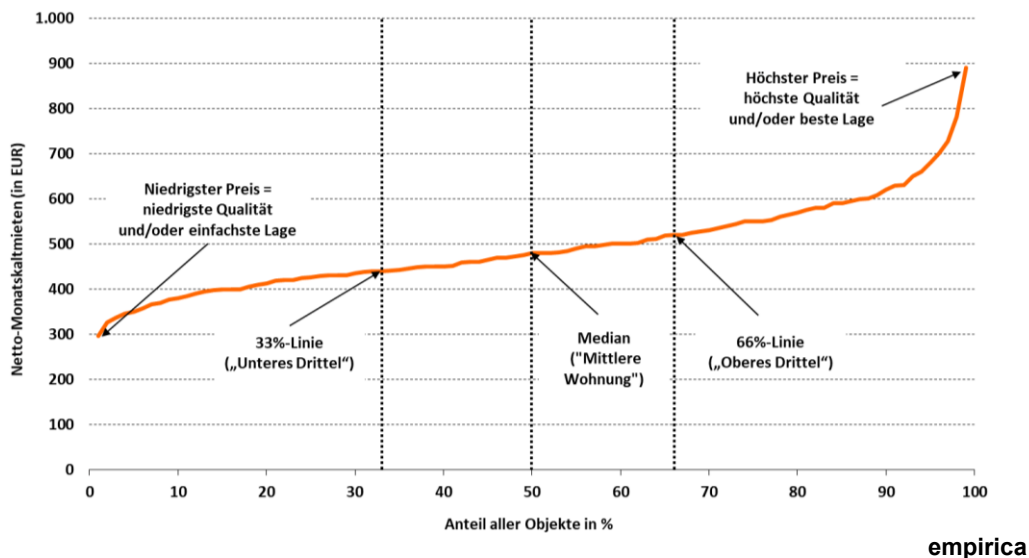
Richtwerte ablesbar:  
Angemessene Netto-  
kaltmieten

Ergänzend können aus dem gleichen Datensatz die Angaben in den Wohnungsinseraten zu den verlangten monatlichen Nebenkostenabschlagszahlungen ausgewertet werden – je nach Fallzahl auch differenziert für bestimmte Wohnungsgrößen in bestimmten Vergleichsräumen. Grenzwerte zu auffallend hohen Abschlagszahlungen für kalte und warme Nebenkosten werden ebenfalls ausgewiesen.

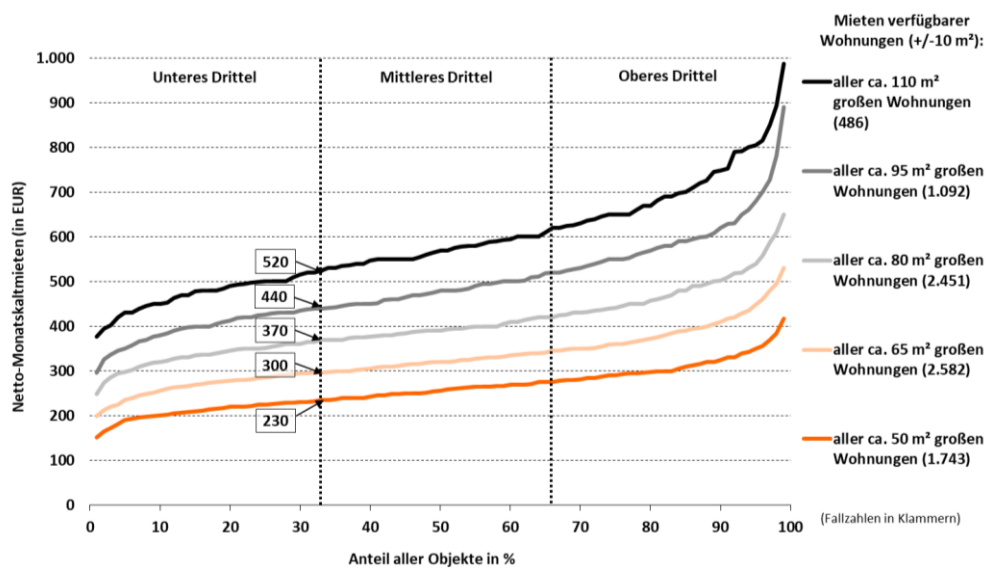
Angemessene  
Nebenkosten

Damit liegen Richtwerte vor, mit denen die Bedarfe für Unterkunft und Heizung vor Ort gedeckt werden und die sie gleichzeitig auf ein angemessenes Maß beschränken.

**Abbildung 1: Zusammenhang zwischen Miethöhe und Qualität: Verlangte Mieten für gleich große Wohnungen am gleichen Ort**



**Abbildung 2: Darstellung der Nettokaltmieten verfügbarer Wohnungen: Richtwert ablesbar\***



\* Lesebeispiel für untere Linie: Darstellung von der billigsten 50-m<sup>2</sup>-Wohnung (150 Euro) bis zur teuersten 50-m<sup>2</sup>-Wohnung (420 Euro). Das untere Wohnungsmarktdrittel (33 %-Linie) endet bei 230 Euro (= möglicher Richtwert)

**Abbildung 3: Beispiel für eine Richtwerttabelle: Die ermittelten Werte werden übernommen (vgl. Vergleichsraum A).**

Vergleichsraum	Angemessene Netto-Monatskaltmiete (Euro)				
	1-Personen-	2-Personen-	3-Personen-	4-Personen-	5-Personen-
A	230	300	370	440	520
B	240	300	380	480	540
C	220	300	350	440	500
D	240	300	370	460	540
E	250	310	390	500	600

empirica

## 2.2 Basisanalyse: Die fünf Arbeitsschritte des empirica-Konzepts

Die Basisanalyse des empirica-Konzepts zur Herleitung von Angemessenheitsgrenzen gliedert sich in fünf Arbeitsschritte. Diese bilden zusammen ein schlüssiges Konzept, nämlich ein systematisches Vorgehen in ländlichen wie städtischen Gegenden, schrumpfenden wie wachsenden Regionen, angespannten wie entspannten Wohnungsmärkten. Weitere Datenquellen als die empirica-Preisdatenbank<sup>2</sup> sind nicht erforderlich, können aber ergänzend mit aufgenommen werden (vgl. optionale Bausteine in Kap. 2.3).

### (1) Definition der physischen, räumlichen und qualitativen Angemessenheit:

#### Was ist eine angemessene Wohnung?

- Physische Angemessenheit: Festlegung der angemessenen Wohnungsgrößen;
- Räumliche Angemessenheit: Erstellung einer Kreiskarte mit kommunalen Mietniveaus und Fallzahlen; Festlegung von Vergleichsräumen nach drei Grundsätzen (ausreichend große, zusammenhängende, homogene Gebiete);
- Qualitative Angemessenheit: Abgrenzung des unteren Wohnungsmarkt-segments (Wohnungen mit relativ einfachem, nicht gehobenem Wohnstandard)

### (2) Lokalspezifische Aufbereitung der empirica-Preisdatenbank

- Öffentlich inserierte Mieten: Filterung der relevanten Daten.
- Nicht öffentlich inserierte Mieten: Ggf. Aufnahme weiterer lokalspezifischer Mietwohnungsangebote (z.B. von Wohnungsunternehmen).

### (3) Darstellung der aktuellen Verhältnisse am lokalen Wohnungsmarkt

- Darstellung des gesamten Mietspektrums verfügbarer Wohnungen für alle Haushaltsgrößen in allen Vergleichsräumen (vgl. Abbildung 2)
- Darstellung der Ergebnisse im Grundsicherungsrelev. Mietspiegel (empirica)
- Monetäre Angemessenheit: Verdichtung zu einem Richtwert.

### (4) Plausibilitäts- und Qualitätsprüfung zu den ermittelten Richtwerten

- Plausibilitätsprüfungen; Qualitätsprüfung angemessener Wohnungen
- Überprüfung der konkreten Angemessenheit (aktuelle Verfügbarkeit)

### (5) Erstellung einer Richtwerttabelle für angemessene Nettokaltmieten:

#### Was kostet eine angemessene Wohnung?

- Richtwerttabelle für angemessene Nettokaltmieten für alle Haushaltsgrößen in jedem Vergleichsraum (vgl. Abbildung 3)
- Ergänzung um Aussagen zu Nebenkosten (auf Basis des bundeslandspezifischen Betriebskostenspiegels des Dt. Mieterbunds oder auf Basis lokaler Daten<sup>3</sup>)
- Ergebnisübersicht über alle ermittelten Werte und Vorschlag eines Prüfschemas

Der Endbericht enthält das **Prüfschema für angemessene Bedarfe für Unterkunft und Heizung (Stand 2019)**, für das sich der Auftraggeber letztlich entschieden hat.

---

<sup>2</sup> Informationen zur empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme) online unter: <https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Referenzen/PDFs/empirica-Preisdatenbank.pdf>

<sup>3</sup> Vgl. dazu die optionalen Bausteine „Auswertung von Nebenkostenabschlägen in Wohnungsinseraten“ und „Auswertung von Nebenkostendaten vermieteter Wohnungen“ (Kap. 2.3).

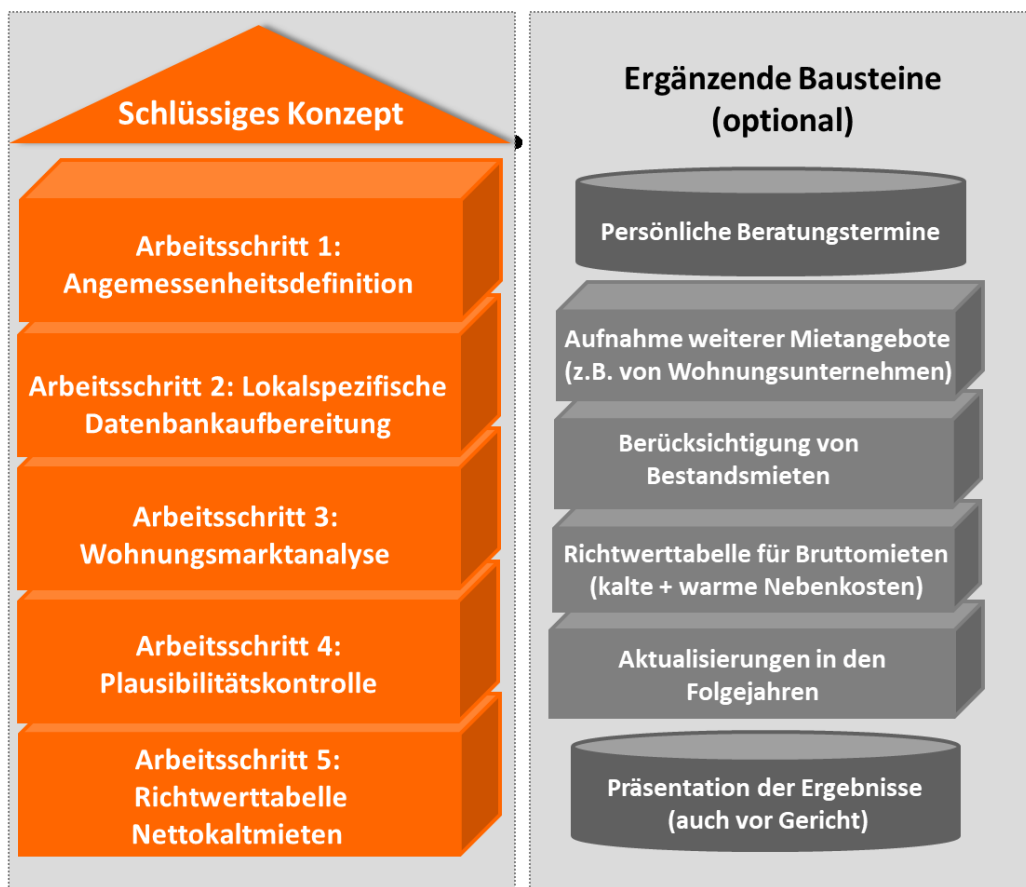
### 2.3 Ergänzende Leistungsbausteine (optional)

Schon die Basisanalyse führt zu Mietobergrenzen, mit denen der Leistungsträger vor Ort die Bedarfe für Unterkunft und Heizung für jeden Haushalt decken und gleichzeitig auf ein angemessenes Maß begrenzen kann.

Das empirica-Konzept ist als Baukastensystem aufgebaut, um die einzubeziehenden Daten und die Detailliertheit der Auswertungen individuell an die Anforderungen des Auftraggebers anpassen zu können. So können u.a. folgende Leistungsbausteine ergänzend mit beauftragt werden (Details zu Leistungsumfang und Kosten gerne auf Anfrage):

1. Aufnahme weiterer Mietangebote
2. Auswertung von Nebenkostenabschlägen in Wohnungsinseraten
3. Auswertung von Nebenkostendaten vermieteter Wohnungen
4. Berücksichtigung von Bestandsmieten (vermietete Wohnungen)
5. Regelmäßige Aktualisierungen nach dem gleichen Konzept
6. Überprüfung der kommunalen Mietniveaus
7. Persönliche Beratungs-, Abstimmungs- und Präsentationstermine
8. Stellungnahmen zu Anfragen
9. Systematische Prüfung von Nebenkostenabrechnungen

**Abbildung 4: Bausteine des empirica-Konzepts**



empirica



### 3. Kosten und Zeitablauf

#### 3.1 Kosten

Die **Erstauswertung** einer Basisanalyse kostet ab **8.600 Euro zzgl. USt** (für eine kreisfreie Stadt oder einen Landkreis mit nur einem Vergleichsraum). **Aktualisierungen** kosten nur **die Hälfte** einer Erstauswertung, denn die Absprachen mit dem Auftraggeber sind schon erfolgt. Jede Aktualisierung ist eine komplette Neuauswertung (keine einfache Indexfortschreibung). Dadurch ändern sich Richtwerte bei einer Aktualisierung nur dort und nur so weit, wie sich der Markt seit der letzten Auswertung verändert hat.

#### 3.2 Bearbeitungsdauer

Die Auswertungen erfolgen zeitnah und ohne großen Aufwand für den Auftraggeber: Die Bearbeitung durch empirica dauert **sechs bis acht Wochen**. Sie beginnt frühestens mit der Auftragserteilung und spätestens nach Erhalt der ggf. zusätzlich zu berücksichtigenden Daten (nur bei optionalen Bausteinen; z.B. Daten von Wohnungsunternehmen). Der Bericht wird unmittelbar nach Fertigstellung zunächst als Entwurf zur Verfügung gestellt. Die Abgrenzung des unteren Wohnungsmarktsegments (unteres Drittel oder andere Abgrenzung) kann nach Vorlage des Berichtsentwurfs vom Auftraggeber noch einmal an die lokale Wohnungsmarktsituation angepasst werden. Der endgültige Bericht enthält die entsprechenden Richtwerte der letztlich gewünschten Abgrenzung.

#### 3.3 Aktualität

In der empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme) sind die Mieten von vor Ort verfügbaren Wohnungen bis einschließlich des **letzten aktuellen Quartals** enthalten. Eine zeitnahe und schnelle Auswertung (abstrakte Verfügbarkeit) garantiert, dass sich die Mieten bis zur Verwendung der Richtwerte (konkrete Verfügbarkeit) kaum ändern können. Die konkrete Verfügbarkeit ist dadurch gegeben. Dies ist der Grund, warum es in Kommunen, die mit unseren Richtwerten arbeiten, wenig Grund für Klagen gibt.

### 4. Kontakt

Das Konzept ist einfach: Anhand des Mietspektrums (Abbildung 2) wird eine Mietobergrenze festgelegt, mit der sich der Wohnbedarf decken lässt, weil zu ihr Wohnungen mit Mindeststandard anmietbar sind und die gleichzeitig einen gehobenen Wohnstandard ausschließt. Mehr ist u.E. nicht erforderlich, um Mietobergrenzen herzuleiten, die Daseinssicherung gewährleisten und die Bedarfe für Unterkunft und Heizung auf ein angemessenes Maß beschränken. Wir empfehlen, nur ein Konzept zu beauftragen, von dem Sie als Leistungsträger auch selbst überzeugt sind.

#### Ihre Ansprechpartner bei empirica:

Dipl.-Volkswirtin Petra Heising  
Tel. 0228/914 89-70;  
heising@empirica-institut.de

Jana Süße, M.Sc. Geographie  
Tel. 0228/914 89-65  
suesse@empirica-institut.de