

# 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, Tim Paffrath, Linn Segschneider, Martin Stenzel, Lukas Weiden

**Projektnummer**

2025056

Bonn, Mai 2025

---

## 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). Wohnkosten („Bedarfe für Unterkunft und Heizung“) werden in ihrer tatsächlichen Höhe finanziert, allerdings nur soweit sie **angemessen** sind (§ 22 SGB II). Kreise und kreisfreie Städte sind als Leistungsträger zuständig, den unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit auszufüllen.

Angemessenheit von  
Unterkunftskosten

Das empirica-Konzept zur Herleitung von Angemessenheitsgrenzen zeichnet sich durch **Transparenz, Einfachheit und Marktnähe** aus: Im Vordergrund steht, dass zu den ermittelten Mietobergrenzen auch wirklich Wohnungen verfügbar sind, die (1.) den Wohnbedarf decken, aber (2.) nicht unangemessen teuer sind. Dazu wird das Mietspektrum anmietbarer Wohnungen als aufsteigende Linie dargestellt und über die Festlegung einer Mietobergrenze ein gewisser Teil davon (optisch ablesbar) auch für Bedarfsgemeinschaften zugänglich gemacht. Zudem kann dargestellt werden, ab welcher Höhe Nebenkostenzahlungen vor Ort auffallend hoch sind.

empirica-Konzept

Die von empirica dargestellten Kurven (Abbildung 2) bilden wertungsfrei die **aktuellen Verhältnisse am lokalen Mietwohnungsmarkt** ab, wie es vom Bundessozialgericht verlangt wird und wie sie sich auch für Wohnungssuchende (z.B. beim Blick ins Internet) darstellen. Der Kurvenverlauf hängt allein von der Wohnungsmarktsituation vor Ort ab (und nicht vom verwendeten Konzept). Nur mit Kenntnis dieser *aktuellen* Verhältnisse lassen sich die Kosten für Unterkunft und Heizung auf ein angemessenes Maß beschränken.

Einfachheit und  
Aktualität

Beim empirica-Konzept werden die Mietobergrenzen im Sinne der Leistungsempfänger so hoch gewählt, dass dazu auch wirklich ein bestimmter Anteil an Wohnungen anmietbar ist. Die erforderlichen Daten liegen bei empirica bereits vor und können auf Wunsch um weitere Daten ergänzt werden. Das **Bundessozialgericht** hat das empirica-Konzept am 17.9.2020 bestätigt. Es wird inzwischen in über 60 der 400 Landkreisen und kreisfreien Städten in Deutschland verwendet.<sup>1</sup> Leistungsträger beauftragen regelmäßig Aktualisierungen. Sie können in der Praxis offenbar gut mit den Werten arbeiten. Das ist uns wichtig. Inzwischen haben wir **über 300 Gutachten** zum Thema erstellt.

Erfahrung

Eine gute Methodik ist auch effizient: Die Herleitung von Angemessenheitsgrenzen wird 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. Auch für Bedarfsgemeinschaften selbst ist nicht das Konzept wichtig, sondern das Ergebnis: Zu den ermittelten Mietobergrenzen müssen **bedarfsdeckende Wohnungen** des einfachen Standards **aktuell vor Ort anmietbar** sein! Nur dann sind die Mietobergrenzen (noch) gut gewählt.

Effizienz und  
Schlüssigkeit

Daher stellt das empirica-Konzept diese Frage in den Vordergrund und konzentriert sich auf die dafür erforderlichen Auswertungen. Es ist **systematisch für alle Wohnungsmärkte anwendbar** – für ländliche und städtische Regionen, Hochpreis- und Niedrigpreisregionen sowie Schrumpfs- und Wachstumsregionen.

---

<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, **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.

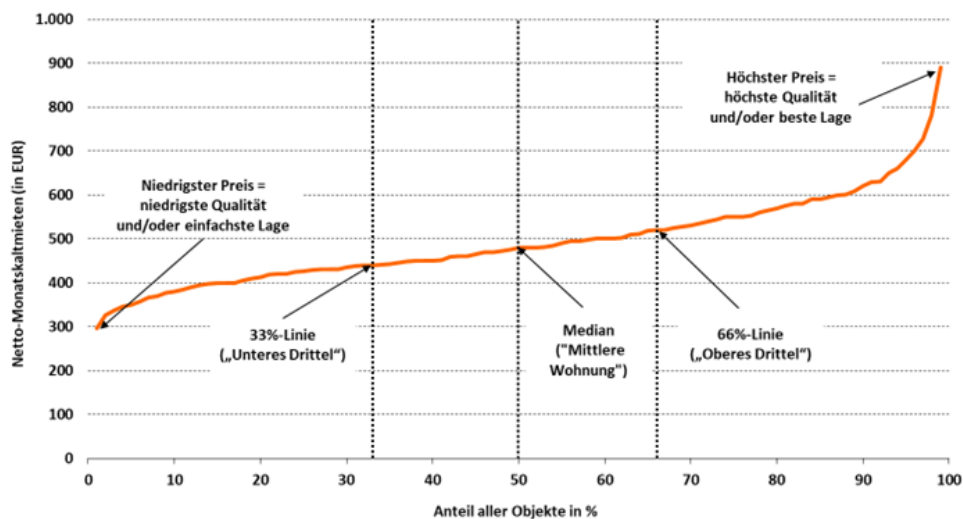
Richtwerte ablesbar:  
Angemessene Netto-  
kaltmieten

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

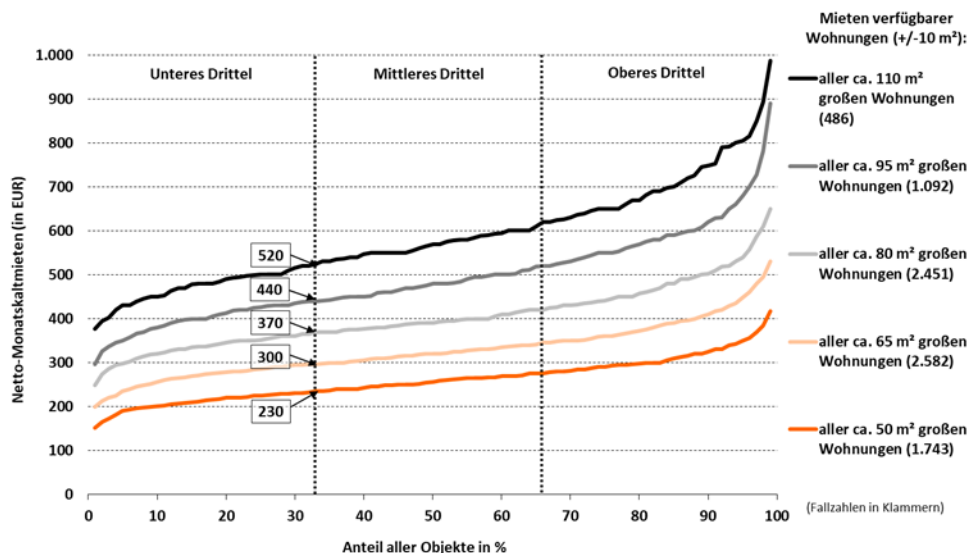
Damit liegen Richtwerte vor, mit denen die **aktuellen Bedarfe für Unterkunft und Heizung vor Ort gedeckt** und gleichzeitig **auf ein angemessenes Maß beschränkt** werden.

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



empirica

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



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

**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

- Mieten verfügbarer Wohnungen: öffentlich inserierte durch Filterung aus der empirica-Preisdatenbank; ggf. ergänzt um nicht öffentlich inserierte (z.B. von Wohnungsunternehmen)

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

- Darstellung des Mietspektrums 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 lokaler Daten<sup>3</sup> oder auf Basis des bundeslandspezifischen Betriebskostenspiegels des Dt. Mieterbunds)
- Ergebnisübersicht über alle ermittelten Werte und Vorschlag eines Prüfschemas

Der Endbericht enthält das **Prüfschema für angemessene Bedarfe für Unterkunft und Heizung (Stand 2025)**, für das sich der Auftraggeber letztlich entschieden hat.

---

<sup>2</sup> Informationen zur empirica-Preisdatenbank online unter: <https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publicationen/Referenzen/PDFs/empirica-Preisdatenbank.pdf>

<sup>3</sup> Vgl. dazu die optionalen Bausteine „Auswertung von Nebenkostenangaben zu inserierten Wohnungen“ und „Auswertung von Nebenkostenangaben zu vermieteten Wohnungen“ (Kap. 2.3).

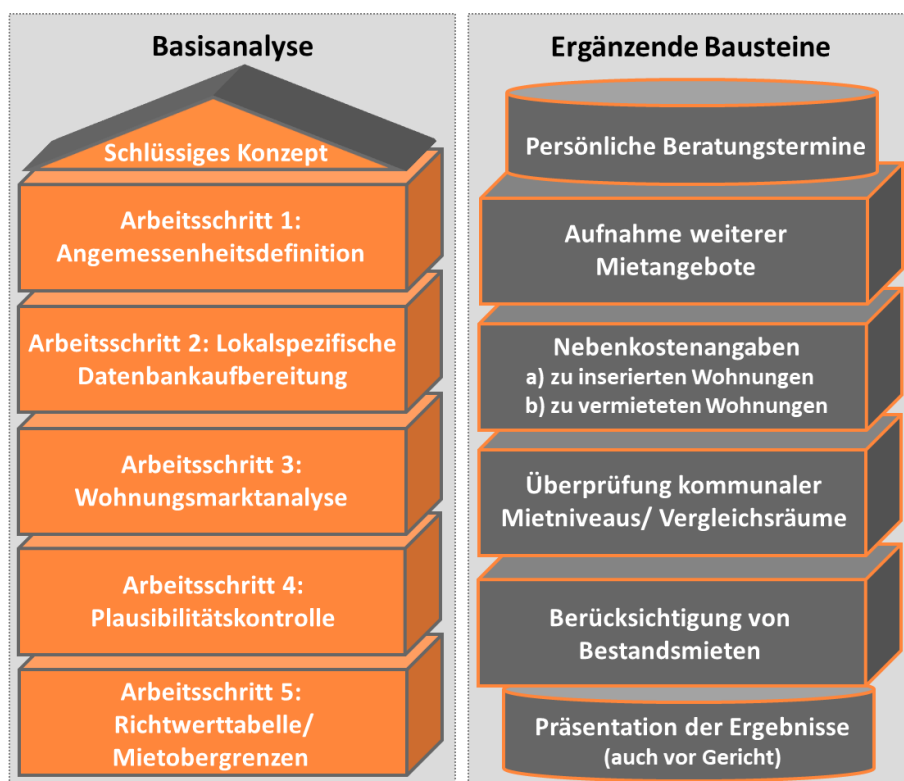
### 2.3 Ergänzende Leistungsbausteine (optional)

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 den Umfang der Auswertungen auf die Wünsche des Auftraggebers individuell anpassen zu können. Folgende Leistungsbausteine können ergänzend beauftragt werden (optional):

- Aufnahme weiterer Mietangebote
- Auswertung von Nebenkostenangaben zu inserierten Wohnungen
- Auswertung von Nebenkostenangaben zu vermieteten Wohnungen
- Kartendarstellung der Mietniveaus und Überprüfung der Vergleichsräume
- Berücksichtigung von Bestandsmieten vermieteter Wohnungen
- Persönliche Beratungs-, Abstimmungs- und Präsentationstermine
- Beratungen und Stellungnahmen zu Anfragen

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



empirica

### 3. Kosten und Zeitablauf

#### 3.1 Kosten

Die **Erstauswertung** einer Basisanalyse kostet ab **10.900 Euro zzgl. USt** (für eine kreisfreie Stadt oder bei nur einem Vergleichsraum). **Aktualisierungen** der Basisanalyse kosten nur **die Hälfte** einer Erstauswertung, da Absprachen mit dem Auftraggeber schon erfolgt sind. Jede Aktualisierung ist eine komplette Neuauswertung (keine einfache Indexfortschreibung). Dadurch ändern sich Richtwerte bei einer Aktualisierung nur genau dort und auch nur so, wie sich die Mieten seit der letzten Auswertung verändert haben.

#### 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

Die empirica-Preisdatenbank (Basis: VALUE Marktdaten) enthält Mieten von aktuell vor Ort verfügbaren Wohnungen (bis einschließlich des **letzten aktuellen Quartals**). Eine zeitnahe und schnelle Auswertung (abstrakte Angemessenheit) garantiert, dass sich die Mieten bis zur Verwendung der Richtwerte (konkrete Angemessenheit) kaum ändern können. Die konkrete Angemessenheit ist dadurch gegeben. Dies sorgt dafür, dass 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 (Wohnungen mit Mindeststandard sind dafür anmietbar), die aber gleichzeitig nicht unangemessen teuer sind (kein gehobener Wohnstandard). Mehr ist nicht erforderlich, um Mietobergrenzen herzuleiten, die Daseinssicherung gewährleisten und die Bedarfe für Unterkunft und Heizung auf ein angemessenes Maß beschränken. Die langjährigen Erfahrungen von Leistungsträgern, die ihre Angemessenheitsgrenzen nach dem empirica-Konzept herleiten lassen, bestätigt unsere [Referenzliste](#).

#### Ihre Ansprechpartner bei empirica:

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

Dipl.-Volkswirt Lukas Weiden  
Tel. 0228/914 89-90  
weiden@empirica-institut.de