



Ausschussdrucksache 21(6)21e
vom 3. November 2025, 15:30 Uhr

Schriftliche Stellungnahme
des Sachverständigen Christoph Zerhusen

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über den Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten
für Verbraucher (Schuldnerberatungsdienstegesetz – SchuBerDG)
BT-Drucksache 21/1847, 21/2458



Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 05.11.2025

**Gesetzentwurf der Bundesregierung zum
Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten für Verbraucher
(Schuldnerberatungsdienstegesetz – SchuBerDG)
BT-Drucksache 21/1847**

Zusammenfassung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung erfüllt die Vorgaben der neuen EU-Verbraucherkreditrichtlinie nicht. Durch den Gesetzentwurf wird nicht sichergestellt, dass allen Verbrauchern in finanziellen Schwierigkeiten unabhängige Schuldnerberatung zur Verfügung steht.

Die einzelnen Vorschriften sind zu unklar und unverbindlich gehalten. Faktisch bleiben Verbrauchergruppen vom Zugang zur Schuldnerberatung ausgegrenzt. Es fehlt an verbindlichen, gesetzlichen Vorgaben zu einer bedarfsgerechten Ausweitung der Schuldnerberatung.

Schuldnerberatung muss weiterhin kostenfrei vorgehalten werden, um keine Hürden für die Beratung von überschuldeten Menschen zu schaffen und unnötige Bürokratie zu vermeiden.

Die Schuldnerberatung muss seitens des Bundes finanziell unterstützt werden, um einen bedarfsgerechten und richtlinienkonformen Ausbau zu ermöglichen.

Aktuelle Situation in der Beratung

In Deutschland sind etwa 5,5 Millionen Menschen überschuldet. Auch die Zahl der Verbraucherinsolvenzen steigt seit 2023 wieder kontinuierlich¹. Im 1. Halbjahr 2025 etwa gab es einen Zuwachs um 6,6 Prozent auf 37.700 Verbraucherinsolvenzen. Der Grund dafür sind laut Creditreform vor allem steigende Lebenshaltungskosten und Arbeitsplatzverluste insbesondere in der Industrie.

Mit einer hohen Nachfrage nach Schuldnerberatung ist auch in den kommenden Jahren zu rechnen. Insgesamt gibt es derzeit fast 1.400 Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatungsstellen bundesweit. Bereits jetzt sind jedoch die Wartezeiten für einen ersten Termin sehr lang, viele Beratungsstellen arbeiten am Anschlag. Der aktuelle Bedarf an Schuldnerberatung ist höher als das vorhandene Angebot. Mit der Umsetzung der Verbraucherkreditrichtlinie wird er stark steigen.

¹ <https://www.creditreform.de/aktuelles-wissen/presse-meldungen-fachbeitraege/news-details/show/insolvenzen-in-deutschland-1-halbjahr-2025>

Bewertung des Gesetzentwurfs

1. Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht bezüglich des Zugangs zu Schuldnerberatungsdiensten lediglich einen Sicherstellungsauftrag durch die Länder vor. Die konkrete Umsetzung wird den Ländern überlassen, ohne dafür eine finanzielle Förderung zur Verfügung zu stellen oder verbindliche, gesetzliche Vorgaben zur Umsetzung zu machen. Der Gesetzentwurf ist damit nicht ausreichend, um die Ziele der EU-Kreditrichtlinie umzusetzen. Die Richtlinie sieht klar eine Ausweitung der anspruchsberechtigten Zielgruppen gegenüber der derzeitigen Situation in Deutschland vor, die sich im Gesetzentwurf in keiner Weise wiederfindet. Im Einzelnen:

- a. Arbeitnehmer, Kleinstselbstständige, Rentner oder Studierende haben aktuell keinen oder nur einen sehr eingeschränkten Zugang zu unabhängigen Schuldnerberatungsdiensten. Dies liegt daran, dass die Finanzierung von Schuldnerberatung nicht einheitlich geregelt ist. Viele Kommunen finanzieren Schuldnerberatung im Rahmen der Sozialgesetzbücher nur für Menschen, die längere Zeit ohne Arbeit sind. Denn nur dies wird als Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge verstanden. Gerade bei finanziell klammen Kommunen spielt der Beratungszugang von Berufstätigen nur eine untergeordnete Rolle. Dies deckt sich mit den praktischen Erfahrungen der Verbraucherzentrale NRW. Damit wird ein falscher Fokus gesetzt, weil gerade diese Menschen finanzielle Stabilität benötigen, um ein Abrutschen in Arbeitslosigkeit und Sozialleistungsbezug zu vermeiden. Soweit Landesmittel zur Verfügung stehen, sind sie meist nicht ausreichend, um diese Verbrauchergruppen zu inkludieren.
- b. In ländlichen Regionen wird ein hinreichend flächendeckendes Angebot benötigt. Die Praxis zeigt, dass gerade dort zu wenige Beratungsstellen im Verhältnis zum überschuldeten Anteil der Bevölkerung bestehen. Die wenigen vorhandenen Beratungsstellen können die Nachfrage nach Schuldnerberatung nicht decken, für Betroffene bestehen weite Anreisewege und erhebliche Wartezeiten. Krisenintervention findet nicht hinreichend statt.
- c. Die Vorgaben der Verbraucherkreditrichtlinie weiten den Adressatenkreis von Schuldnerberatung auf Menschen aus, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben, aber noch nicht überschuldet sind. Und Kreditgeber werden verpflichtet, Verfahren zur frühzeitigen Erkennung von Zahlungsschwierigkeiten zu etablieren und die Betroffenen an Schuldnerberatungsdienste zu verweisen. Beides begrüßen wir grundsätzlich. Es führt aber dazu, dass noch mehr Menschen den Weg zu Schuldnerberatungsdiensten suchen werden. Der größer werdenden Zielgruppe kann das bestehende System von Beratungsstellen jedoch aus Kapazitätsgründen nicht gerecht werden.

Die VZ NRW fordert: Von Seiten des Gesetzgebers wird eine verbindliche, konkrete Bedarfsermittlung benötigt, dem ein bedarfsgerechter Ausbau von Schuldnerberatung folgt. Nur so kann dem größer werdenden Berechtigtenkreis angemessen begegnet werden. Hierfür bedarf es

klarer, gesetzlicher Vorgaben, insbesondere der Konkretisierung der Zielgruppen sowie des Umfangs des Beratungsanspruches in zeitlicher und örtlicher Hinsicht.

2. Entgelte

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass Beratungsleistungen grundsätzlich kostenlos erbracht werden sollen, aber auch die Möglichkeit von begrenzten Entgelten. Unsere Beratungserfahrung zeigt aber: Schuldnerberatung muss kostenfrei erfolgen, weil überschuldete Menschen naturgemäß die Kosten einer Beratung nicht tragen können und dadurch unangemessen belastet werden. Die Schaffung einer Kostenbeteiligung zur Vermeidung von unnötigen Beratungen ist nicht erforderlich, weil Ratsuchende Beratungsangebote faktisch nicht missbräuchlich aufsuchen. Im Einzelnen:

- a. Menschen in akuten wirtschaftlichen Notlagen verfügen nur über sehr eingeschränkte finanzielle Mittel. Das gilt nicht nur für Empfänger:innen von Grundsicherungsleistungen. Sehr viele sind durch Zwangsvollstreckungsmaßnahmen auf ihre unpfändbaren Einnahmen zurückgeworfen. Diese werden benötigt, um den laufenden Lebensunterhalt zu decken. Nennenswerte Honorarforderungen können sie faktisch nicht bestreiten.
- b. Durch die Erhebung von Entgelten wird eine Hürde etabliert, die Menschen vom frühzeitigen Aufsuchen von Beratung abhalten.
- c. Der Einzug von Honorarforderungen würde Beratungsstellen zudem vor einen unnötigen Verwaltungsaufwand stellen, der die realistisch zu erzielenden Einnahmen überstiege. Aufwände für Rechnungslegungen, Buchungsvorgänge und ggf. die Beitreibung von nicht beglichenen Beratungsentgelten stünden in keinem sinnvollen Verhältnis zum erzielbaren Ertrag. Dies ginge zu Lasten von ohnehin knappen Beratungskapazitäten.

Die VZ NRW fordert: Die Erhebung von Entgelten von überschuldeten Menschen ist aus vielen Gründen problematisch und muss als regelmäßig unangemessene Belastung unterbleiben.

3. Gesamtgesellschaftlicher Nutzen

Die Investition in Schuldnerberatung stellt gesamtgesellschaftlich einen wirtschaftlichen Mehrwert dar und leistet einen Beitrag zur Stabilität der Demokratie und Vermeidung sozialer Spannungen. Überschuldete Menschen werden in den Wirtschaftskreislauf zurückgeführt, verharren nicht in Sozialleistungsbezügen und bleiben nicht gesellschaftlich abgehängt. Zahlreiche Studien² belegen, dass sich Investitionen in Schuldnerberatung für den Staat auszahlen.

Die VZ NRW fordert: Der notwendige und richtlinienkonforme Ausbau von Schuldnerberatung bedarf einer finanziellen Unterstützung seitens des Bundes.

²Grundlegend: https://www.wu.ac.at/fileadmin/wu/d/cc/npocompetence/09_NPO_Abgeschlossene_Projekte/SROI-Analyse_staetlich_anerkannte_Schuldnerberatungen_in_%C3%96sterreich.pdf

Impressum

Herausgegeben von:

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e.V.

Helmholtzstraße 19

40215 Düsseldorf

Tel.: 0211 9 13 80 1000

Fax: 0211 9 13 80 1216

service@verbraucherzentrale.nrw

www.verbraucherzentrale.nrw

Für den Inhalt verantwortlich:

Christoph Zerhusen, wissenschaftlicher Mitarbeiter

Stand:

Oktober 2025