



Anlagenkonvolut

zum Wortprotokoll der 12. Sitzung vom 5. November 2025

	Seite
Stellungnahme Philipp Wendt	1
Stellungnahme Dr. Christoph Niering	12
Stellungnahme Roman Schlag	28
Stellungnahme Prof. Dr. Andreas Rein	36
Stellungnahme Christoph Zerhusen	42
Stellungnahme Andrea Schweer	47
Stellungnahme Ines Moers	53



Ausschussdrucksache 21(6)21a
vom 23. Oktober 2025, 11:39 Uhr

Schriftliche Stellungnahme
des Sachverständigen Philipp Wendt

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten sicherstellen

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über den Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten (Schuldnerberatungsdienstegesetz – SchuBerDG); BT-Drs. 21/1847

Inhalt

I. Einleitung	3
II. Europarechtliche Grundlage der geplanten Regelung - Verbraucherkreditrichtlinie EU-2023/2225	4
III. Positionen und Forderungen der Verbraucherzentrale Hessen	5
Impressum	10

I. Einleitung

Die Verbraucherzentrale Hessen e.V. ist eine unabhängige und gemeinnützige Organisation. Schwerpunkte der Arbeit der Verbraucherzentrale sind Beratung, Information und Aufklärung sowie Bildung zu den Themen Verbraucherrecht, Gesundheit und Pflege, Lebensmittel und Ernährung, Finanzen und Versicherungen, Digitale Welt und Energie. Sie vertritt die Interessen von Verbraucherinnen und Verbrauchern gegenüber Unternehmen, Politik und Verbänden. Darüber hinaus setzt sie Verbraucherrechte stellvertretend für die Verbraucher:innen durch kollektive Rechtsdurchsetzung durch.

Die Verbraucherzentrale Hessen bietet an zwei Standorten kostenlose rechtlich-wirtschaftlich orientierte Schuldner- und Insolvenzberatung an.

Die Beratungsstellen in Fritzlar mit Außenberatung in Neukirchen und Gudensberg sowie Rüsselsheim mit Außenberatung in Riedstadt haben die Aufgabe, in Ver-/Überschuldung und finanzielle Not geratene Hilfesuchende (Berufstätige, Azubis, Rentner, Sozialleistungsbeziehende sowie Personen ohne eigene Einkünfte) zu beraten, sie gegenüber Gläubigern zu vertreten bzw. einen außergerichtlichen Interessenausgleich zwischen Gläubigern und Schuldnern herbeizuführen.

Zielsetzung der Arbeit ist die Sicherung der Existenz der Ratsuchenden, um darauf aufbauend eine dauerhafte Entschuldung zu erreichen. Neben der entsprechenden Rechtsberatung und Rechtsbesorgung werden die psychosoziale Stabilisierung und die Vermittlung finanzieller Alltagskompetenzen angestrebt.

Die Schuldnerberatungsstellen sind als "geeignete Stelle" nach § 305 der Insolvenzordnung (InsO) von der zuständigen Behörde (Regierungspräsidium) anerkannt. Sie informieren und beraten zum Verbraucherinsolvenzverfahren und unterstützen bei der Vorbereitung und Einleitung des Insolvenzverfahrens mit anschließender Restschuldbefreiung. Daneben sind die Beratungsstellen fallübergreifend tätig, beispielsweise durch Teilnahme in Gremien und Arbeitskreisen, oder indem sie bei der Vernetzung der Beratungsleistung für Überschuldete mitwirken.

Am Standort Fritzlar ist die Schuldnerberatung im Schwalm-Eder-Kreis für 95.673 Einwohner, am Standort Rüsselsheim im Kreis Groß-Gerau für 287.968 Einwohner zuständig. Die Beratungsstellen bieten ihre umfangreichen Leistungen persönlich vor Ort, telefonisch als auch digital (Videoberatung) an.

In den Schuldnerberatungsstellen der Verbraucherzentrale Hessen sind die Beratungszahlen in den letzten Jahren massiv von 1.754 Fällen im Jahr 2019 auf 2.469 Fälle im Jahr 2024 um 41% angestiegen. Nach den Erwartungen der Verbraucherzentrale Hessen wird sich dieses erhebliche Wachstum des Bedarfs an Schuldnerinnen- und Schuldnerberatung fortsetzen und mit der Umsetzung der Verbraucher kreditrichtlinie nochmals erhöhen.

Dabei ist zu beobachten, dass die Beratungen immer zeit- und arbeitsintensiver werden, da die Hilfesuchenden vermehrt multiple Problemlagen aufweisen (Schulden, Krankheit/Sucht, familiäre Probleme, prekäre Wohnverhältnisse) und eine Zunahme von psychischen Belastungen und Krankheitsbildern festzustellen ist.

II. Europarechtliche Grundlage der geplanten Regelung¹

Die umzusetzende „Verbraucherkreditrichtlinie – neu“ verbessert den Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Ver- und Überschuldung durch Kredite. So gelten die Schutzregelungen und Informationspflichten bei der Kreditvergabe auch für Kleinkredite, Überziehungskredite, unentgeltliche Kredite sowie kurzfristige Kredite mit geringen Kosten.

Erstmals enthält die Richtlinie auch eine Regelung zu Schuldnerberatungsdiensten. Die EU-Mitgliedstaaten müssen künftig sicherstellen, dass für Verbraucherinnen und Verbraucher mit finanziellen Schwierigkeiten unabhängige Schuldnerberatungsdienste kostenlos oder zu begrenzten Gebühren zur Verfügung stehen. Zudem wird der Schutz vor Ver- und Überschuldung dadurch verbessert, dass Kredite nicht mehr ohne positive Kreditwürdigkeitsprüfung vergeben werden dürfen.

Die künftige Rolle der Schuldnerberatungsdienste in den EU-Mitgliedsstaaten wird in **Artikel 36 Abs. 1 bis 4** der Richtlinie geregelt:

Schuldnerberatungsdienste²

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass den Verbrauchern, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben oder haben könnten, unabhängige Schuldnerberatungsdienste, für die nur begrenzte Entgelte zu entrichten sind, zur Verfügung gestellt werden.

(2) Zur Erfüllung der Verpflichtungen gemäß Absatz 1 verfügen die Kreditgeber über Verfahren und Strategien zur frühzeitigen Erkennung von Verbrauchern, die in finanzielle Schwierigkeiten geraten sind.

(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Kreditgeber Verbraucher, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben, an Schuldnerberatungsdienste verweisen³, die für den Verbraucher leicht zugänglich sind.

(4) Die Kommission legt bis zum 20. November 2028 einen Bericht mit einem Überblick über die Verfügbarkeit von Schuldnerberatungsdiensten in allen Mitgliedstaaten vor, in dem bewährte Verfahren für die weitere Entwicklung dieser Dienste benannt werden. Die Mitgliedstaaten erstatten der Kommission bis zum 20. November 2026 und danach jährlich Bericht über die verfügbaren Schuldnerberatungsdienste.

¹ Verbraucherkreditrichtlinie EU-2023/2225), L_202302225DE.000101.fmx.xml

² **Artikel 3 Nr. 22** bestimmt den Begriff **Schuldnerberatungsdienste** folgendermaßen:

„Schuldnerberatungsdienste“ die individuelle fachliche, rechtliche oder psychologische Unterstützung, die ein unabhängiger professioneller Akteur, bei dem es sich insbesondere nicht um einen Kreditgeber oder einen Kreditvermittler im Sinne der vorliegenden Richtlinie oder um Kreditkäufer oder Kreditdienstleister im Sinne von Artikel 3 Nummern 6 und 8 der Richtlinie (EU) 2021/2167 des Europäischen Parlaments und des Rates (27) handelt, einem Verbraucher leistet, der Schwierigkeiten bei der Erfüllung seiner finanziellen Verpflichtungen hat oder haben könnte.

³ Unterstreichung hinzugefügt

Anspruch auf Schuldnerberatung

Für die Schuldnerberatung hat **Artikel 36 Abs. 1** eine bedeutende Wirkung. Daraus ergibt sich erstmals ein **Anspruch auf Schuldnerberatung** für alle Verbraucher in den EU-Mitgliedsstaaten, da diese zur Sicherstellung von Schuldnerberatung verpflichtet werden. Aber nicht nur das.

In Absatz 1 ist auch ein präventiver Ansatz zur Vermeidung von Überschuldung enthalten, da Schuldnerberatung auch für Verbraucher, die potenziell in finanzielle Schwierigkeiten geraten könnten, zur Verfügung gestellt werden muss.

Die Schuldnerberatungsdienste müssen unabhängig sein und dürfen für ihre Tätigkeit allenfalls ein „**begrenztes Entgelt**“ entgegennehmen.

Artikel 36 Abs. 3 verpflichtet Kreditgeber, bei finanziellen Schwierigkeiten ihrer Kunden, diese an „leicht zugängliche“ Schuldnerberatungsstellen zu verweisen. Durch diese Verpflichtung werden künftig Finanzdienstleistende unmittelbar mit Schuldnerberatungsdiensten verknüpft.

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat am 23. Juni 2025 den Entwurf eines Schuldnerberatungsdienstegesetzes veröffentlicht. Das Gesetz soll den Zugang zu beratenden Stellen sicherstellen und EU-Vorgaben zu Schuldnerberatungsdiensten umsetzen.

III. Positionen und Forderungen der Verbraucherzentrale Hessen

Mit dem Schuldnerberatungsdienstegesetz wird erstmals in einem Bundesgesetz ein Zugang zu unabhängiger Schuldnerberatung für alle Verbraucherinnen und Verbraucher verankert. Die Verbraucherzentrale Hessen begrüßt dies. Allerdings bleibt der Gesetzentwurf aus Sicht der Verbraucherzentrale Hessen deutlich hinter den Erwartungen zurück. Viele Fragen, die zum Teil bereits im Vorfeld der Vorlage des Entwurfs diskutiert wurden, sind nach wie vor offen.

1. Rechtsanspruch auf Schuldnerberatung verankern

Aus Artikel 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie lässt sich ein Anspruch der Verbraucherinnen und Verbraucher auf Schuldnerberatung ableiten. Aus Sicht der Verbraucherzentrale Hessen wird dieser Anspruch durch das Gesetz nicht umgesetzt.

Der Entwurf geht selbst davon aus, dass nicht alle Verbraucher Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten nach dem neuen Schuldnerberatungsdienstegesetz (SchuBerDG) Gesetz haben werden – insbesondere nicht in überschaubarer Zeit.⁴ Hinsichtlich des Zugangs zu Beratungsangeboten und der laut EU-Richtlinie vorzuhaltenden Schuldnerberatungsdiensten soll nach dem Entwurf auf die vorhandene Struktur zurückgegriffen werden können. Bislang fehlt es allerdings an einer bundesweit ausreichenden Struktur, um diesem Anspruch gerecht zu werden.

⁴ BT-Drs. 21/1847, S. 11

2. § 1 – Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten konkretisieren

Laut Erwägungsgrund 81 steht es den Mitgliedstaaten weiterhin frei, spezielle Anforderungen für Schuldnerberatungsdienste beizubehalten oder einzuführen. Der Entwurf lässt bislang jegliche Qualitätsvorgaben außen vor.

§ 1 sollte dahingehend ergänzt werden, dass die Länder nicht nur sicherstellen müssen, dass unabhängige, sondern auch qualifizierte und leicht zugängliche Schuldnerberatungsdienste zur Verfügung stehen.⁵

3. Definition der Schuldnerberatungsdienste nachbessern (§ 2 SchuBerDG – „psychosozial“ statt „psychologisch“)

Entsprechend der EU-Richtlinien-Vorgabe definiert der Entwurf in § 2 SchuBerDG die Schuldnerberatungsdienste als individuelle fachliche, rechtliche oder psychologische Unterstützung. Im Zeichen dieses ganzheitlichen Beratungsansatzes soll sie denjenigen Verbrauchern gegenüber erbracht werden, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben oder haben könnten.

Das ganzheitliche Beratungsangebot ist darauf ausgerichtet, Hilfe suchenden Verbraucherinnen und Verbrauchern eine Unterstützung bei der wirtschaftlichen Sanierung sowie der Wiedererlangung psychosozialer Stabilität zu bieten. Neben rechtlicher und wirtschaftlicher Beratung ist gerade die psychosoziale Stabilisierung Voraussetzung für eine nachhaltige Entschuldung. Von Angeboten der Schuldnerberatung zur psychosozialen Stabilisierung abzugrenzen ist eine psychologische Beratung, die nur durch psychologisches Fachpersonal in spezialisierten Beratungs- und Betreuungsangeboten geleistet werden kann.

Die Verbraucherzentrale Hessen ist daher der Auffassung, dass die unscharfe Formulierung „psychologisch“ in § 2 SchuBerDG-RefE durch den Begriff „psycho-sozial“ ersetzt werden sollte. Die einzelnen Beratungsoptionen müssen zudem kumulativ erbracht werden.

4. Entgeltgrenzen (§ 3 SchuBerDG) streichen

Die Verbraucherzentrale Hessen fordert, von der Einführung der Möglichkeit einer Entgeltberechnung für Schuldnerberatungsdienste und einer entsprechenden Entgeltbegrenzung abzusehen (siehe § 3 SchuBerDG, der demzufolge zu streichen ist).⁶

Bundesweit gibt es derzeit fast 1.400 Schuldnerberatungsstellen. Diese befinden sich in kommunaler Trägerschaft oder in der Trägerschaft gemeinnütziger Organisationen, wie beispielsweise der Verbraucherzentralen der Länder, die explizit in § 4 Abs. 2 SchuBerDG Erwähnung finden. Sie beraten Ratsuchende ganz überwiegend kostenlos. Um diese Praxis nicht zu gefährden, sieht der Entwurf vor, dass Schuldnerberatungsdienste grundsätzlich kostenlos, höchstens jedoch gegen ein begrenztes Entgelt angeboten werden sollen.

Die allgemeine Zielrichtung von Artikel 36 Absatz 1 der Richtlinie ist, dass ein etwaig erhobenes Entgelt nicht als Hindernis zum Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten wirken darf und keine unnötige Belastung des Verbrauchers darstellen sollte.

⁵ Entwurf ist bislang nur von „unabhängigen“ Diensten die Rede.

⁶ Laut Erwägungsgrund (81) sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Schuldnerberatungsdienste, die von unabhängigen professionellen Akteuren erbracht werden, Verbrauchern direkt oder indirekt und mit nur begrenzten Entgelten zur Verfügung gestellt werden. Diese Gebühren sollten grundsätzlich nur die Betriebskosten decken und keine unnötige Belastung für die Verbraucher darstellen, die Schwierigkeiten haben oder haben könnten, ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen.

In der Begründung des Entwurfs wird ausgeführt, dass die bisherige, weit verbreitete Praxis von Schuldnerberatungsstellen, Verbraucherinnen und Verbraucher grundsätzlich kostenlos zu unterstützen, beibehalten werden soll.⁷

Die Verbraucherzentrale Hessen begrüßt dies. Allerdings widerspricht die gleichzeitige Normierung einer möglichen Entgeltpflicht den klar formulierten Zielsetzungen im Koalitionsvertrag der Bundesregierung. Dort heißt es:

"Wir stärken in Absprache mit den Ländern den vorsorgenden Verbraucherschutz, die nicht interessengeleitete Verbraucherbildung (Ernährung, Finanzen, Digitales) und eine **kostenlose** Schuldnerberatung, die niemanden ausschließt."⁸

Die Verbraucherzentrale Hessen fordert eine **vollständige Entgeltfreiheit**. Schuldnerberatungsdienste müssen allen Verbraucherinnen und Verbrauchern kostenlos zur Verfügung stehen. Dies lässt sich auch mit Blick auf die erforderliche Vollharmonisierung umsetzen. Im Übrigen wäre die Überprüfung der Einhaltung etwaiger Entgeltgrenzen in der Praxis kaum durchführbar.

Nach alledem hält die Verbraucherzentrale Hessen – über die Beibehaltung des Status quo hinaus – einen Ausbau der kostenfreien Schuldnerberatung im Sinne der Verbraucher für gesamtgesellschaftlich wichtig und insofern dringend erforderlich. Dies gilt insbesondere auch mit Blick auf die zusätzlichen Anforderungen, die eine Umsetzung des Art. 36 über Absatz 1 und 4 hinaus mit sich bringen wird.⁹

5. Anforderungen an Schuldnerberatungsdienste konkretisieren (§ 4 SchuBerDG)

Mit Blick auf den Schutz der Verbraucherinteressen und die Komplexität der Beratungsfelder müssen die Qualitätsanforderungen an das für Schuldnerberatungsdienste tätige Personal gesetzlich verankert und der bisherige § 4 SchuBerDG konkretisiert werden. Neben der Unabhängigkeit muss sichergestellt sein, dass der jeweilige Schuldnerberatungsdienst über hinreichend persönlich und fachlich qualifiziertes Personal verfügt.

Insofern gilt das bereits unter Ziffer 1 Gesagte: Die Mitgliedstaaten haben laut EU-Verordnung die Möglichkeit, spezielle Anforderungen für Schuldnerberatungsdienste beizubehalten oder einzuführen.

Zwecks Konkretisierungen im Detail empfiehlt sich eine Öffnungsklausel für ergänzende landesrechtliche Regelungen.

6. Begrenzte Kapazitäten, (regionale) Angebots-Lücken und künftiger Bedarf müssen Berücksichtigung finden

Der Entwurf verweist in der Begründung auf die in Deutschland bereits bestehenden rund 1400 Schuldnerberatungsstellen in unterschiedlicher Trägerschaft, auf die im Rahmen der Umsetzung der EU-Richtlinie zurückgegriffen werden könne. Hingewiesen wird aber auch darauf, dass nicht auszuschließen sei, dass das bestehende Angebot regional Lücken aufweise. Dies bestätigt auch eine Umfrage der AG SBV, die auf eine stetig steigende Zahl der

⁷ BT-Drs. 21/1847, S. 9

⁸ Siehe Koalitionsvertrag CDU/CSU, SPD vom 6.5.2025, 1290, Seite 40, https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf

⁹ Siehe dazu Ziffer 3.

Ratsuchenden mit häufig verbundenen langen Wartezeiten hinweist

(<https://www.agsbv.de/2023/06/umfrage-zur-aktionswoche-schuldnerberatung-inflation-treibt-ueberschuldungsrisiko-und-nachfrage-nach-beratung-in-die-hoehe-2/>)¹⁰

Wie bereits dargestellt, ist im umzusetzenden Art. 36 Absatz 1 ein präventiver Ansatz zur Vermeidung von Überschuldung enthalten, da Schuldnerberatung zukünftig bereits für Verbraucher, die potenziell in finanzielle Schwierigkeiten geraten **könnten**, zur Verfügung gestellt werden muss. Es sind also nicht lediglich Fälle, in denen Verbraucher beispielsweise in die Situation der Überschuldung geraten sind und vor einer umfassenden Schuldenbereinigung oder gar Verbraucherinsolvenz stehen, weil sie über einen längeren Zeitraum nicht mehr in der Lage waren, fällige Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen.

Hinzu kommen die neuen Obliegenheiten der Kreditgeber, die sich aus Art. 36 Abs. 2 und 3 ergeben (Einführung von Verfahren und Strategien zur frühzeitigen Erkennung von Verbrauchern, die in finanzielle Schwierigkeiten geraten sind, sowie Verweis an Schuldnerberatungsdienste, wenn finanzielle Schwierigkeiten lediglich drohen).

Es ist deswegen zu erwarten, dass die Zahl der Ratsuchenden, die sich an die Schuldnerberatung wenden, als Folge dieses präventiven Ansatzes der Richtlinie weiter steigen wird. Ohne eine finanzielle und damit einhergehend auch personelle Aufstockung der Bestands-Beratungsstellen und eine darüber hinausgehende Erweiterung der Beratungskapazitäten sind diese zusätzlichen Aufgaben nicht zu bewältigen

a. **Weiter Anwendungsbereich des Art. 36 muss Berücksichtigung finden**

Welche Schwierigkeiten gemeint sind, grenzt Art. 36 Abs. 1 der

Verbraucherkreditrichtlinie nicht ein. Es geht um alle Schwierigkeiten, die sich auf die Erfüllung finanzieller Verpflichtungen beziehen. Die sicherzustellende individuelle und unabhängige Unterstützung kann Rechtsberatung, Geld- und Schuldenmanagement sowie soziale und psychologische Unterstützung umfassen. Der Beratungsbegriff des Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie ist mithin der einer umfassenden Schuldnerberatung, die nicht auf spezifisch ökonomische Aspekte enggeführt werden darf.

Dementsprechend weit ist der Anwendungsbereich. Der Entwurf (siehe §§ 1 und 2 SchuBerDG) wird dem in der jetzigen Fassung nicht gerecht.

Art. 36 der Richtlinie beschränkt sich nicht nur auf die klassischen Schuldnerberatungsdienstleistungen und Fallkonstellationen. Dementsprechend sehen die Absätze 2 bis 4 auch weitergehende Vorkehrungen und Voraussetzungen vor, die etwa Kreditgeber zu berücksichtigen haben (unter anderem die Einführung von Verfahren und Strategien zur frühzeitigen Erkennung von Verbrauchern, die in finanzielle Schwierigkeiten geraten sind). Diese bleiben im Entwurf weitgehend unberücksichtigt, werden aber mit Blick auf den Vollharmonisierungsgedanken gleichwohl verbindlich werden müssen (siehe dazu nachfolgend unter Ziffer 3.2.); sie müssen daher im Kontext mit der Umsetzung der Verpflichtungen aus Art. 36 Absatz 1 und 4 Satz 2 gesehen werden.

¹⁰ https://www.agsbv.de/wp-content/uploads/2023/06/2023_Erhebung_Schuldnerberatung_Fruehjahr.pdf

b. **Kreditgeber müssen verweisen (Art. 36 Abs. 3) was eine deutlich steigende Nachfrage erwarten lässt**

Gemäß **Art. 36 Abs. 3** der EU-Richtlinie haben die Mitgliedstaaten sicher zu stellen, dass Kreditgeber Verbraucher, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben, an Schuldnerberatungsdienste verweisen, die für den Verbraucher leicht zugänglich sind.

Auch diese Verpflichtung der Banken, Kreditinstitute und anderer Anbieter (z.B. Anbieter von Girokonten mit Überziehungsmöglichkeit oder Darlehensgeber jeglicher Art, wie z.B. im Zusammenhang mit Immobilienfinanzierungen) wird zu einer erhöhten Anfrage von Verbrauchern bei den entsprechenden Schuldnerberatungsdiensten führen.

Nach der aktuell geltenden Gesetzeslage haben die Darlehensgeber bei der Vergabe eines Darlehens mit Überziehungsmöglichkeit die gesetzliche Verpflichtung, selbst eine Beratung nach § 504a BGB anzubieten.

In Absatz 1 heißt es:

„(1) Der Darlehensgeber hat dem Darlehensnehmer eine Beratung gemäß Absatz 2 anzubieten, wenn [...]“

Nach Artikel 36 Abs. 3 Verbraucherkreditrichtlinie kommt über die eigene Beratungspflicht des § 504a BGB hinaus die neue Verpflichtung, zu verweisen. Und zwar an einen leicht zugänglichen Schuldnerberatungsdienst.

Der Entwurf geht davon aus, dass der Zugang zu einem solchen nur dann als sichergestellt angesehen werden kann, wenn er von Verbrauchern mit „Beratungsbedarf nach diesem Gesetz“ effektiv genutzt werden kann, um finanziellen Schwierigkeiten entgegenzuwirken.

Die Neuregelung ist nur dann effektiv umgesetzt, wenn auch der zeitliche Aspekt eine Rolle spielt und sichergestellt ist, dass Verbraucher nach einem Verweis des Kreditgebers keinen langen Warteschlangen ausgesetzt sind. Geht es doch beispielsweise im genannten Beispielsfall „Girokonto mit Überziehungsmöglichkeit“ um ein Bankprodukt mit besonders hohen Kreditzinsen und Risiken, so dass es tatsächlich auf jeden Tag ankommt, um nicht langfristig in eine Schuldenfalle zu tappen.

c. **Sicherstellung eines auskömmlichen Angebots und einer hinreichenden Finanzierung (öffentliche Förderung) erforderlich**

Auch unter diesem Gesichtspunkt gilt: Ohne eine massive finanzielle und damit einhergehend auch personelle Aufstockung der Beratungskapazitäten sind die zu erwartenden neuen Aufgaben nicht zu bewältigen.

Nach Auffassung der Verbraucherzentrale Hessen ist es zu kurz gedacht, auf bestehende Strukturen und insofern auf die bereits existenten fast 1.400 Schuldnerberatungsstellen zurückgreifen zu wollen und in punkto Erreichbarkeit und leichte Zugänglichkeit auf die Gestaltungsfreiheit der Länder zu verweisen.

7. Einheitliche Berichtspflicht erforderlich

§ 5 Abs. 1 SchuBerDG sieht vor, dass die Länder dem Bundesjustizministerium regelmäßig über die Zahl der verfügbaren Einrichtungen für Schuldnerberatungsdienste zu berichten haben.

Die Verbraucherzentrale Hessen erinnert, dass zur Darstellung und Bewertung der Überschuldung von privaten Personen aufgrund des ÜSchuldStatG eine jährliche Bundesstatistik durchgeführt wird.

Die Schuldnerberatungsstellen der Verbraucherzentrale Hessen nehmen freiwillig an der Datenerhebung teil und übermitteln ihre Daten über eine Schnittstelle der von ihnen verwendeten Schuldnerberatungssoftware.

Die Verbraucherzentrale Hessen fordert zur Vermeidung einer weiteren Statistik und zur Erhebung verlässlicher qualitativer und quantitativer Daten die Implementierung der Berichtspflicht in die Bundesstatistik mit einer verpflichtenden Teilnahme der Schuldnerberatungsstellen.

Hierfür ist eine Evaluation der aktuellen Datenerhebung Voraussetzung, da die Bundesstatistik bisher nur vollständige Datensätze akzeptiert und somit nicht alle Beratungsfälle aus der Schuldnerberatungsrealität abbildet. Die verpflichtende Meldung zur Bundesstatistik soll über einen barrierefreien Zugang und ohne Softwarezwang ermöglicht werden.

Impressum

Herausgegeben von:

Verbraucherzentrale Hessen e. V.

Große Friedberger Straße 13-17, 60313 Frankfurt

vzh@verbraucherzentrale-hessen.de

verbraucherzentrale-hessen.de

Verfasst von:

Peter Lassek, Leiter Fachgruppe Recht

Manuela Wiegand, Leitende Beraterin Schuldner- und Insolvenzberatung

Daniela Plehn, Leitende Beraterin Schuldner- und Insolvenzberatung

Philipp Wendt, Vorstand



Ausschussdrucksache 21(6)21b
vom 30. Oktober 2025, 14:13 Uhr

Schriftliche Stellungnahme
des Sachverständigen Dr. Christoph Niering

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

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Stellungnahme von Rechtsanwalt Dr. Christoph Niering, Fachanwalt für Insolvenz- und Sanierungsrecht, Vorsitzender des Verbands Insolvenzverwalter und Sachwalter Deutschlands e.V. (VID) und Lehrbeauftragter an der Technischen Hochschule Köln im Rahmen der Sachverständigenanhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestags am 5.11.2025 zum Entwurf eines Gesetzes über den Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten
(Schuldnerberatungsdienstegesetz – SchuBerDG)
Bundestagsdrucksache 21/1847

Gliederung

I.	Thesen	2
II.	Einleitung.....	3
III.	Zum Gesetzesentwurf zum SchuBerDG – Bundestagsdrucksache 21/1847	3
1.	§ 1 SchuBerDG-E: Zugang zu den Schuldnerberatungsstellen.....	4
a)	Verpflichtung des Mitgliedsstaates zur Sicherstellung	4
b)	Anzahl der Schuldnerberatungsstellen	4
c)	Abgrenzung zwischen Insolvenzvorbereitung (§ 305 InsO) und präventiver Beratung nach Art. 36 Richtlinie	5
2.	§ 2 SchuBerDG-E: Schuldnerberatungsdienst.....	6
3.	§ 3 SchuBerDG-E: Engeltgrenzen für Schuldnerberatungsdienste.....	6
4.	§ 4 SchuBerDG-E: Anforderungen an Anbieter von Schuldnerberatungsdiensten	7
5.	§ 5: Berichtspflichten	7
IV.	Erfordernis der Reform der Verfahrensabläufe – Digitalisierung, Bürokratieabbau, Abbau von Doppelstrukturen	7
1.	Ausgangslage	8
2.	Europäische Vorgaben.....	9
3.	Leitbild eines modernen Verbraucherinsolvenzverfahrens: ein Verfahren – Vier Phasen	9
a)	Phase 1: Digitale Antragstellung.....	10
b)	Phase 2: Vorprüfung und Beratung	11
c)	Phase 3: Gerichtliche Entscheidung und Verfahrenseinleitung	11
d)	Phase 4: Effiziente Verfahrensabwicklung und Restschuldbefreiung	13
4.	Finanzielle Entlastung des Staates	14
V.	Fazit.....	14

I. Thesen

1. Zugang, Qualität und Finanzierung der Schuldnerberatung müssen zwingend mit einer deutlichen Verschlankung und Entbürokratisierung der Verfahrensabläufe gedacht werden. Gerade dort, wo die Entschuldung über ein Insolvenzverfahren erfolgt, sind die personellen und finanzielle Einspareffekte weitreichend.
2. Allein durch einen weitgehenden Verzicht auf den vorgelagerten außergerichtlichen Schuldenbereinigungsversuch, § 305 Abs.1 Nr.1 InsO könnten die Schuldnerberatungsstellen eine deutliche Entlastung erfahren. Ein Zeitgewinn, der uneingeschränkt in die Beratung der betroffenen VerbraucherInnen fließen könnte.
3. Art. 36 der Verbraucherkreditrichtlinie-neu (EU) 2023/2225 verpflichtet die Mitgliedstaaten, VerbraucherInnen einen tatsächlichen und barrierefreien Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten sicherzustellen. Der Gesetzesentwurf richtet sich jedoch in seiner Umsetzung an die Länder und begründet damit keinen unmittelbaren Rechtsanspruch für die VerbraucherInnen. Aus Sicht des VID genügt eine bloße Delegation dieser Verantwortung auf die Länder oder auf einzelne Berufsgruppen – unter Verweis auf Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG – den unionsrechtlichen Anforderungen nicht. Ebenso wenig reicht die bloße Erkenntnis aus, dass regionale Versorgungslücken bestehen; vielmehr ist deren Beseitigung aktiv sicherzustellen.
4. Ein rechtssicheres und praktikables Schuldnerberatungssystem erfordert bundeseinheitliche Mindeststandards hinsichtlich Qualifikation, methodischer Ausgestaltung und Qualitätssicherung. Die Benennung von lediglich Negativvoraussetzungen reicht nicht aus, um eine bundeseinheitliche, fachlich unabhängige Beratungsarbeit für alle VerbraucherInnen im Bundesgebiet zu gewährleisten.
5. Die Länder sind laut Gesetzesentwurf für die Bereitstellung und Organisation der Schuldnerberatungsstellen verantwortlich. Die angespannte Haushaltslage der Länder verdeutlicht die begrenzten Spielräume, zusätzliche Personalstellen oder Beratungsangebote kurzfristig aus eigenen Mitteln zu schaffen. Vor dem Hintergrund dieser fiskalischen Realität ist es notwendig, dass der Bund eine verbindliche und gesicherte Finanzierung sicherstellt, um die flächendeckende, qualitativ hochwertige Versorgung mit Schuldnerberatungsdiensten zu gewährleisten.

II. Einleitung

Der Entwurf des Schuldnerberatungsdienstegesetzes (SchuBerDG-E) verfolgt ein ausgesprochen wichtiges und zukunftsweisendes Ziel: die unionsrechtlichen Vorgaben aus Art. 36 der Verbraucherkreditrichtlinie-neu (EU) 2023/2225 in nationales Recht umzusetzen und damit den Zugang zu unabhängigen, qualifizierten und flächendeckend verfügbaren Schuldnerberatungsdiensten nachhaltig zu stärken. Diese Zielsetzung ist nicht nur rechtspolitisch geboten, sondern auch sozial- und wirtschaftspolitisch von erheblicher Bedeutung. Eine leicht zugängliche und barrierefreie Schuldnerberatung ist ein zentraler Baustein präventiver Verbraucherpolitik und trägt maßgeblich zur finanziellen Stabilität privater Haushalte bei.

Bereits im Rahmen der Stellungnahme¹ zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) hatte der VID diese Zielrichtung ausdrücklich positiv hervorgehoben. Gleichzeitig wurde jedoch deutlich gemacht, dass der damalige Referentenentwurf in wesentlichen Punkten hinter diesem Anspruch zurückblieb. Auch der nun vorliegende Gesetzesentwurf bedarf in zentralen Aspekten einer Überarbeitung, um den unionsrechtlichen und praktischen Anforderungen gerecht zu werden (hierzu nachfolgend unter III.).

Es erscheint allerdings wenig sinnvoll die personelle und finanzielle Ausstattung der Schuldnerberatung zu diskutieren, ohne nicht auch die Möglichkeiten der Verfahrensverschlinkung zu nutzen. Gerade dort, wo die Beratung der VerbraucherInnen in ein Verbraucherinsolvenzverfahren mündet, sind die Einsparmöglichkeiten durch den uneingeschränkten Einsatz strukturierter Daten, den Verzicht auf einen obligatorischen außergerichtlichen Schuldenbereinigungsversuch und die radikale Reduzierung der gerichtlichen Aufgabenstellungen enorm. Im Jahr 2024 gab es fast 100.000 Insolvenzverfahren über das Vermögen natürlicher Personen. Einen Großteil davon betreffen Verbraucher, die nahezu über kein oder nur geringes pfändbares Vermögen verfügen. Deshalb gilt es neben der Stärkung der Schuldnerberatungsdiensten auch, Verbraucherinsolvenzverfahren zu verschlanken, zu digitalisieren und dabei die unter Personalnot leidenden Gerichte zu entlasten (hierzu nachfolgend unter IV.)

III. Zum Gesetzesentwurf zum SchuBerDG – Bundestagsdrucksache 21/1847

Die nachfolgenden Ausführungen greifen die wesentlichen Schwerpunkte des Gesetzesentwurfs auf und konzentriert sich dabei auf Problemfelder, die im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens präzisiert oder angepasst werden sollten. Ziel ist es, eine rechtssichere und zugleich praktisch umsetzbare Grundlage für die Arbeit der Schuldnerberatungsstellen zu schaffen.

¹ VID-StN zum Referentenentwurf des BMJV zum Schuldnerberatungsdienstegesetz (SchuBerDG). Abrufbar unter: https://www.vid.de/stellungnahmen/referentenentwurf-eines-gesetzes-ueber-den-zugang-zu-schuldnerberatungsdiensten-fuer-verbraucher/#_ftn3 (zuletzt abgerufen am 27.10.2025).

1. § 1 SchuBerDG-E: Zugang zu den Schuldnerberatungsstellen

a) Verpflichtung des Mitgliedsstaates zur Sicherstellung

Nach unionsrechtskonformer Auslegung von Art. 36 der Verbraucherkreditrichtlinie ist der Mitgliedstaat verpflichtet, den Zugang zur Schuldnerberatung tatsächlich sicherzustellen. Dies bedeutet konkret, dass ausreichende und funktionsfähige Beratungsstellen organisiert und finanziell abgesichert werden müssen. Ein bloß formaler Rechtsanspruch genügt nicht, wenn er faktisch ins Leere läuft.

b) Anzahl der Schuldnerberatungsstellen

In Deutschland existieren derzeit rund 1380 Schuldnerberatungsstellen.² Dies steht in deutlichem Missverhältnis zur geschätzten Zahl von über 5,5 Millionen überschuldeten Menschen (Stand 2024)³, was den Bedarf an entsprechenden Angeboten verdeutlicht. Die bundesweite Überschuldungsquote beträgt 8,09 %, wobei die höchsten Quoten in Bremen (11,81 %), Sachsen-Anhalt (10,68 %) und Berlin (10,16 %) verzeichnet werden. Besonders besorgniserregend ist die Tatsache, dass in diesen Bundesländern das Beratungsangebot häufig unter dem Durchschnitt liegt.

Nach unionsrechtskonformer Auslegung des Art. 36 der Verbraucherkreditrichtlinie gilt der Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten nur dann als „sichergestellt“, wenn diese für Betroffene tatsächlich erreichbar und nutzbar sind – insbesondere auch bei akutem Beratungsbedarf innerhalb weniger Tage.

Unter Punkt „IV. 3. Haushaltsausgaben“ räumt die Bundesregierung selbst ein, dass nicht alle VerbraucherInnen nach Inkrafttreten des Gesetzes in absehbarer Zeit Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten haben werden.⁴ Weiterhin weist die Bundesregierung in ihrer Gesetzesentwurfsbegründung (Besonderer Teil B) selbst darauf hin, dass es nach derzeitiger Erkenntnislage regionale Versorgungslücken gibt. Gleichwohl beschränkt sich der Entwurf darauf, die Verantwortung für deren Schließung den Ländern zu übertragen.⁵

Aus Sicht des VID genügt eine bloße Delegation dieser Verantwortung auf die Länder oder auf einzelne Berufsgruppen – unter Verweis auf Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG – den unionsrechtlichen Anforderungen nicht. Ebenso wenig reicht die bloße Erkenntnis aus, dass regionale Versorgungslücken bestehen; vielmehr ist deren Beseitigung aktiv sicherzustellen.

Zur Unterstützung des barrierearmen Zugangs zu Schuldnerberatungen ist eine bundesweite digitale (App-)Plattform erforderlich, die Kapazitäten öffentlicher und freien Beratungsstellen

² Vgl. SchuldnerAtlas Deutschland | Überschuldung in Deutschland, <https://schuldnerberatungsatlas.destatis.de/> (zuletzt abgerufen am 27.10.2025); BT-Drs. 21/1847, S. 13.

³ Vgl. SchuldnerAtlas Deutschland | Überschuldung in Deutschland, <https://schuldnerberatungsatlas.destatis.de/> (zuletzt abgerufen am 13.07.2025).

⁴ BT-Drs. 21/1847, S. 10.

⁵ BT-Drs. 21/1847, S. 13.

transparent abbildet, Ratsuchenden den Zugang erleichtert und eine sichere Vernetzung zwischen Schuldnerberatung, Gerichten und InsolvenzverwalterInnen ermöglicht. Schon heute sind die Wartezeiten für die VerbraucherInnen zum Teil unerträglich lang.⁶ Auch diese Barriere gilt es abzubauen. Gerade in strukturschwachen Regionen kann so die Erreichbarkeit erheblich verbessert und die bestehende Beratungslücke geschlossen werden.

c) Abgrenzung zwischen Insolvenzvorbereitung (§ 305 InsO) und präventiver Beratung nach Art. 36 Richtlinie

Zwar sieht die Insolvenzordnung bereits heute mit § 305 Abs. 1 Nr. 1 InsO eine obligatorische Schuldnerberatung im Vorfeld eines Verbraucherinsolvenzverfahrens vor. Diese Beratung zielt jedoch ausschließlich auf die einen Insolvenzantrag vorbereitende Durchführung eines außergerichtlichen Einigungsversuchs sowie die Erstellung der Antragsunterlagen ab. Sie ist damit formal-prozedural gestaltet und erfolgt regelmäßig erst bei bereits eingetretener Überschuldung oder Zahlungsunfähigkeit. Demgegenüber verfolgt Art. 36 Abs. 1 der Verbraucher-kreditrichtlinie ein frühintervenorierendes, präventives Konzept. Der Anspruch auf Schuldnerberatung entsteht bereits dann, wenn VerbraucherInnen Schwierigkeiten haben oder haben könnten, ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen. Er setzt nicht voraus, dass bereits Insolvenzreife im Sinne der Insolvenzordnung besteht oder ein entsprechendes Verfahren eröffnet wurde. Vielmehr genügt eine nicht fernliegende Möglichkeit, dass sich die finanzielle Lage verschlechtert.

Die Bundesregierung erläutert in der Gesetzesentwurfsbegründung, dass die Abgrenzung wann (potenzielle) finanzielle Schwierigkeiten durch welche Schulden ausgelöst werden, in der Praxis nicht möglich oder jedenfalls nicht handhabbar sei. Damit richtet sich die Beratung im Sinne des SchuBerDG-E an einen deutlich breiteren Personenkreis – etwa auch an Personen mit wiederholter Überziehung von Dispositionskrediten, steigenden Zahlungsverpflichtungen oder unsicherer Einkommensperspektive.

Diese Ausweitung hat signifikante Folgen für die Versorgungsstruktur. Während sich die bisherige Schuldnerberatung auf einen relativ klar definierten Kreis insolvenznahe Fälle konzentrieren konnte, verlangt Art. 36 eine deutlich breitere, präventiv zugängliche Infrastruktur. Der aktuelle Beratungssektor ist auf diese Herausforderung weder kapazitiv noch strukturell vorbereitet.

⁶ Vgl. Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg e.V., <https://infodienst-schuldnerberatung.de/beratung/lange-wartezeiten-in-der-schuldnerberatung-eine-zumutung-fuer-ratsuchende-und-beratungskraefte/> (zuletzt abgerufen am 29.10.2025); Caritasverband Straubing-Bogen e.V. (2025): Jahresbericht 2024 – Soziale Schuldner- und Insolvenzberatung, „Schöne Worte sind zu wenig“, https://www.caritas-straubing.de/cms/contents/caritas-straubing.de/medien/dokumente/jahresberichte/soziale-schuldner-un2/jahresbericht_schuldnerberatung_2024.pdf?d=a&f=pdf (zuletzt abgerufen am 29.10.2025).

2. § 2 SchuBerDG-E: Schuldnerberatungsdienst

Wie bereits in der Stellungnahme zum Referentenentwurf empfohlen, ist die Terminologie zu präzisieren. Es wird empfohlen, den Begriff der „psychologischen Beratung“ durch „psychosoziale Unterstützung“ zu ersetzen. Dieser Begriff beschreibt den integrativen Ansatz der Schuldnerberatung praxisnäher und sachgerechter, da er die sozialen, wirtschaftlichen und persönlichen Problemlagen interdisziplinär und ganzheitlich berücksichtigt.

Dabei orientiert sich der VID an der in der Fachpraxis etablierten Definition:

„Bei einer Überschuldung handelt es sich üblicherweise um ein sozioökonomisches und psychosoziales Problem. Psychosozial meint in diesem Zusammenhang die Wechselwirkungen zwischen den mit einer Überschuldung verbundenen sozialen und finanziellen Belastungen und den psychischen Reaktionen der Betroffenen, die insbesondere in Form von Resignation und Rückzug zum Ausdruck kommen.“⁷

Dieses Verständnis deckt sich auch mit den Forderungen und Positionen von Verbraucherzentralen⁸ und sollte sich daher auch im Gesetz widerspiegeln.

3. § 3 SchuBerDG-E: Entgeltgrenzen für Schuldnerberatungsdienste

Auch wenn die Festlegung eines begrenzten Entgelts grundsätzlich nachvollziehbar und rechtlich zulässig ist, bleibt die Finanzierung der Schuldnerberatungsstellen weiterhin unzureichend. Dies gilt umso mehr angesichts der vorgesehenen Ausweitung des anspruchsberechtigten Personenkreises. Ohne eine entsprechende Anpassung der finanziellen Rahmenbedingungen droht eine erhebliche Finanzierungslücke, die die praktische Umsetzung des Gesetzes in Frage stellt. Umso mehr sollten auch eingefahrene Verfahrensabläufe überdacht werden. Ein radikal verschlanktes und digitalisiertes Verfahren wird erhebliche personelle Ressourcen nicht nur bei den Schuldnerberatungsstellen, sondern auch bei den Insolvenzgerichten freisetzen. Die hierdurch eingesparten finanziellen Mittel könnten wiederum zur Verbesserung des Leistungsangebots der Schuldnerberatungsstellen eingesetzt werden.

In Regionen mit strukturellen Herausforderungen ist die Sicherstellung einer angemessenen Beratungsinfrastruktur sowie die Gewährleistung der Qualität bestehender Angebote ohne eine gesicherte Finanzierung problematisch. Dies gefährdet nicht nur gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, sondern konterkariert auch den unionsrechtlich geforderten „leicht zugänglichen“ Zugang zur Schuldnerberatung nach Art. 36 Verbrauchercredit-RL-neu. Zwar sieht der Gesetzesentwurf ergänzende Unterstützungsformen für einen niederschweligen Zugang, etwa per E-Mail, Telefon oder in hybrider Form, vor.⁹ Diese scheinbar einfache Lösung führt jedoch faktisch zu einer weiteren Belastung der Schuldnerberatungsstellen, die weder personell noch methodisch auf eine derartige Ausweitung ihrer Aufgaben vorbereitet

⁷ S. S. 10 des AG SBV, Soziale Schuldnerberatung, Konzept v. 3.4.2018. abrufbar unter: <https://www.agsbv.de/2018/04/konzept-soziale-schuldnerberatung/> (zuletzt gesehen am 22.10.2025).

⁸ Stellungnahme d. Verbraucherzentrale Hessen e.V., Ausschussdrucksache 21(6)21a, S. 7.

⁹ BT-Drs. 21, 1847, S. 13.

sind. In Anbetracht dessen ist eine bundesrechtliche Regelung der Finanzierung zwingend erforderlich, um sowohl Planungssicherheit für die Trägerschaft zu gewährleisten als auch eine verlässliche Unterstützung durch Bund und Länder zu sichern.

4. § 4 SchuBerDG-E: Anforderungen an Anbieter von Schuldnerberatungsdiensten

Die Vorschrift des § 4 SchuBerDG-E beschränkt sich bislang auf Negativvoraussetzungen zur Unabhängigkeit der AnbieterInnen. Positiv hervorzuheben ist, dass wirtschaftliche Eigeninteresse u.a. von Kreditinstituten, Finanzvermittelnden, oder Stellen mit Vermögensauftrag ausgeschlossen werden. Dies schützt die Neutralität der Beratung. Gleichzeitig fehlen jedoch Vorgaben zur fachlichen und personellen Ausstattung der Beratungsstellen, zu Qualifikation, methodischer Qualität, Fortbildung, Dokumentation, Qualitätssicherung oder zur Erreichbarkeit. Ohne solche Mindeststandards droht eine heterogene Beratungslandschaft mit regional stark variierenden Angeboten, was dem unionsrechtlichen Anspruch auf einen einheitlichen, niedrighschwelligen Zugang widerspricht.

Um den Schutz der VerbraucherInnen zu gewährleisten, sollten gesetzliche Vorgaben die fachliche Qualifikation des Personals, die methodische Ausgestaltung und die strukturelle Ausstattung verbindlich regeln. Eine Öffnungsklausel für ergänzende landesrechtliche Regelungen könnte zudem regionale Besonderheiten berücksichtigen. Ergänzend könnten bundeseinheitliche Mindeststandards oder ein Qualitäts- und Zertifizierungssystem die Konsistenz und Wirksamkeit der Beratungsangebote sichern. Nur so lässt sich das Ziel eines unabhängigen, qualitativ hochwertigen und flächendeckend zugänglichen Schuldnerberatungswesens erreichen.

5. § 5: Berichtspflichten

Gemäß dem Überschuldungsstatistikgesetz ist bereits eine freiwillige jährliche Erhebung zur Darstellung der Überschuldung privater Personen vorgesehen. Viele Schuldnerberatungsstellen liefern ihre Daten bereits freiwillig. Um Doppelstrukturen zu vermeiden und verlässliche qualitative sowie quantitative Daten zu generieren, ist jedoch eine Integration der Berichtspflicht des SchuBerDG mit dieser aus anderen überschneidenden Gesetzen, wie dem ÜberSchuStatG, wichtig.

IV. Erfordernis der Reform der Verfahrensabläufe – Digitalisierung, Bürokratieabbau, Abbau von Doppelstrukturen

Die Stärkung der Schuldnerberatungsdienste ist nur der erste Schritt einer notwendigen Reform. Das Verbraucherinsolvenzverfahren steht seit Jahren unter wachsendem Druck. Auf ein System, das in seiner Grundstruktur seit über zwei Jahrzehnten nahezu unverändert ist, treffen Fachkräftemangel, eine angespannte Haushaltslage, zunehmende Verfahrenskomplexität und neue digitale Anforderungen.

Die aktuelle Situation zeigt deutlich: Viele VerbraucherInnen erreichen den Weg in die Entschuldung zu spät, die Verfahren sind langwierig, formalistisch und überlasten sowohl die Gerichte als auch die Schuldnerberatungsstellen. Gleichzeitig werden erhebliche staatliche Mittel in Verfahren investiert, die oftmals keine pfändbaren Vermögenswerte generieren.

Vor diesem Hintergrund ist eine grundlegende Neuordnung des Verbraucherinsolvenzverfahrens unabdingbar. Ziel muss es sein, die Verfahren zu vereinfachen, Ressourcen effizienter einzusetzen und die Entschuldungschancen für überschuldete Personen realistisch zu gestalten. Hievon profitieren nicht nur die betroffenen VerbraucherInnen, sondern auch die beteiligten Gläubiger und die öffentlichen Haushalte. Die im Koalitionsvertrag der derzeitigen Bundesregierung formulierten Ziele einer weiteren Digitalisierung und von mehr Bürokratieabbau können dabei konkret greifbar und damit auch messbar umgesetzt werden.

1. Ausgangslage

In Deutschland werden derzeit jährlich rund 100.000 Insolvenzverfahren über das Vermögen natürlicher Personen registriert. Die überwiegende Mehrheit dieser Verfahren betrifft SchuldnerInnen ohne nennenswertes Vermögen oder Einkommen unterhalb der Pfändungsfreigrenze des § 850c ZPO. Diese liegt seit dem 01.07.2025 für eine alleinstehende Person bei einem monatlichen Nettolohn von 1.559,99 €.

Die Sinnfrage bezüglich bestehender Verfahrensabläufe zeigt sich u.a. an der Verpflichtung zu einem außergerichtlichen Schuldenbereinigungsversuch, der Dokumentation der vergeblichen Bemühungen und der Begründung dessen Scheiterns. Das Ganze in jährlich rund 100.000 Verbraucherinsolvenzverfahren und – unterstellt bei einer Beteiligung von nur zehn Gläubigern je Verfahren – mit jährlich 1.000.000 Gläubigeranfragen, ob diese dem außergerichtlichen Schuldenbereinigungsplan zustimmen. Dies, obwohl die Quote der damit erfolgreich zum Abschluss gebrachten außergerichtlichen Bemühungen verschwindend gering ist.

Der Ruf nach einer Vereinfachung des Verbraucherinsolvenzverfahrens, ist in Praxis und Wissenschaft nicht neu. In der großen Mehrzahl der Privatinsolvenzverfahren werden kaum Erlöse generiert, die die Kosten des Verfahrens übersteigen. Typischerweise ist kein Einkommen in pfändbarer Höhe vorhanden. Damit steht das bestehende System in einem offensichtlichen Missverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag. Und das sowohl für die Justiz als auch für die öffentliche Hand.

Schon seit geraumer Zeit kämpfen auch Insolvenzgerichte gegen den fortschreitenden Fachkräftemangel im Zuge des demographischen Wandels. Gerade auf der Ebene der Rechtspflegschaft und Geschäftsstellenmitarbeitende sind nahezu alle kreativen Möglichkeiten ausgeschöpft, um neue Mitarbeitende zu gewinnen. Dadurch haben sich die Bearbeitungszeiten auf Seiten der Insolvenzgerichte bereits heute deutlich verlängert. Dies liegt nicht etwa an der Einsatzbereitschaft oder der Qualifikation der Mitarbeitenden, sondern vor allem an der teils schon chronischen Unterbesetzung von Geschäftsstellen und Rechtspflegerstellen. Während auf der Ebene der Insolvenzrichter durch eine flexible Gestaltung der Einstiegshürden

für junge RichterInnen Nachwuchs gewonnen werden kann, ist dies bei RechtspflegerInnen und Geschäftsstellenmitarbeitenden nur durch eine vorausschauende Ausbildung mit entsprechendem zeitlichem Vorlauf möglich. Eine nur schwer lösbare Aufgabe.

Eine Vereinfachung des Verfahrens wäre daher nicht nur sozialpolitisch geboten, sondern auch ökonomisch sinnvoll. Sie könnte dazu beitragen, Ressourcen gezielter einzusetzen, Bearbeitungszeiten zu verkürzen und gleichzeitig den Zugang zur Entschuldung für die Betroffenen zu erleichtern.

Zunächst werden unter 2. die europäischen Vorgaben dargestellt. Im Anschluss sollen unter 3. die grundlegenden Reformansätze aufgezeigt werden. Eine eingehende Auseinandersetzung mit allen sich daraus ergebenden Detailfragen kann und will die Stellungnahme schon in Hinblick auf den erforderlichen begrenzten Umfang nicht leisten.

2. Europäische Vorgaben

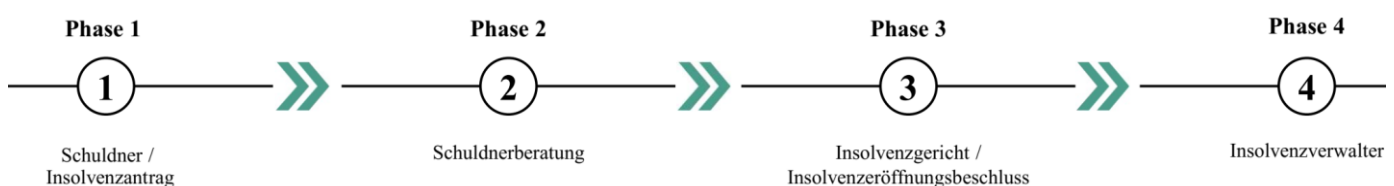
Das Erfordernis einer Reform des Verbraucherinsolvenzverfahrens ergibt sich auch aus den Vorgaben der EU-Richtlinie 2023/2225 (VerbraucherkreditRL-neu). Der europäische Gesetzgeber erkennt, dass Überschuldung längst kein Randphänomen, sondern ein strukturelles Risiko in einer digitalisierten Kreditwirtschaft ist.¹⁰ Daraus folgt: Verbraucherinsolvenzverfahren müssen einfacher zugänglich, transparenter und technisch anschlussfähig gestaltet werden.

Deutschland steht damit vor der Aufgabe, das bestehende System mit den europäischen Vorgaben zu harmonisieren. Die Reform sollte genutzt werden, um die gesamte Verfahrensarchitektur zu modernisieren. Dies sollte von der Schuldnerberatung bis zur Restschuldbefreiung geschehen.

3. Leitbild eines modernen Verbraucherinsolvenzverfahrens: ein Verfahren – Vier Phasen

Eine Reform sollte das gesamte Verbraucherinsolvenzverfahren erfassen. Dabei lassen sich grundsätzlich vier Phasen unterscheiden:

Zeitstrahl der vier Phasen des Verbraucherinsolvenzverfahrens



¹⁰ Richtlinie (EU) 2023/2225 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 über Verbraucherkreditverträge und zur Aufhebung der Richtlinie 2008/48/EG, S. 14f.

a) Phase 1: Digitale Antragstellung

Die Verfahrensvereinfachung beginnt beim Zugang. Schuldnerinnen und Schuldner sollten ihre Angaben künftig ausschließlich digital über eine nutzerfreundliche, barrierearme Online-Plattform erfassen können. Die Umstellung von analoger auf digitale Datenübermittlung und -speicherung sowie von PDF auf strukturierte Daten sowie die Einrichtung einer einheitlichen technischen Schnittstelle wird in zahlreichen Berichten als ein wesentlicher Faktor zur signifikanten Entlastung zentraler Anlaufstellen und Verwaltungen identifiziert.¹¹

Durch die verpflichtende Nutzung strukturierter Daten kann der gesamte Ablauf standardisiert werden. Dies vermeidet Medienbrüche und reduziert den Bearbeitungsaufwand auf Seiten der Schuldnerberatung, der Insolvenzgerichte und der Insolvenzverwalter ganz erheblich.

VerbraucherInnen sollten von Beginn an dazu verpflichtet werden, die relevanten Daten in digitaler Form vorzulegen. Eine Verpflichtung, die die Bürgerinnen und Bürger auch in anderen Bereichen, wie etwa bei der Jahressteuererklärung oder bei dem Antrag auf Arbeitslosengeld trifft. Eine digital geführte Dateneingabe entlastet nicht nur die Schuldnerberatungsstellen, sondern ermöglicht auch eine deutlich verbesserte Menüführung mit Erklärungstools, die ggfls. mehrsprachig angeboten werden können. Die Erfassung der Antragsvorgaben sollte zwingend auch über mobile Endgeräte ermöglicht werden. Der seit Jahren erprobte digitale Antrag auf Arbeitslosengeld¹², bei dem ähnliche persönliche Daten abgefragt werden, zeigt, dass das Rad an dieser Stelle nicht neu erfunden werden muss.

Der heute noch 45 Seiten umfassende Insolvenzantrag in Verbraucherinsolvenzverfahren sollte der Vergangenheit angehören. Zukünftig sollte sich der digitale Insolvenzantrag ausschließlich auf solche Angaben beschränken, welche zwingend für die gerichtliche Entscheidung notwendig sind¹³. Fachbegriffe, die für Laien unverständlich sind („immaterielle Vermögensgegenstände“, „Genussrechte“ etc.), sollten nur dort abgefragt werden, wo sie tatsächlich relevant sind, nämlich wenn überhaupt ein pfändbares Vermögen vorliegt. Dies würde die Antragstellung erheblich erleichtern und die Einstiegshürden senken.

Wo SchuldnerInnen nicht über die erforderlichen Fähigkeiten verfügt, werden die Schuldnerberatungen Hilfestellung leisten, denn Sinn und Zweck ist es mehr Barrierefreiheit zu schaffen. Daher müssen die betroffenen VerbraucherInnen in einem digitalisierten Antragsverfahren konkrete und umfassende Unterstützung durch die Schuldnerberatungsstellen erhalten.

¹¹ S. etwa Stellungnahme der BAG-SB zum Referentenentwurf des Schuldnerberatungsdienstgesetzes, S. 15f., <https://www.bag-sb.de/die-bag-sb/positionen> (zuletzt abgerufen am 20.10.2025) sowie Reformkommission Zivilprozess der Zukunft im Auftrag des 3. Digitalgipfels der Justizministerinnen und Justizminister des Bundes und der Länder, https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Nav_Themen/250131_Abschlussbericht_Zivilprozess_Zukunft.html (zuletzt abgerufen am 20.10.2025).

¹² www.arbeitsagentur.de, dessen Angebote auch barrierefrei, in Leichter Sprache erreichbar sind.

¹³ Zum Erfordernis der Vereinfachung der Antragsformulare bereits im Bericht der Bundesregierung zur Evaluation des Gesetzes zur weiteren Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens und zur Anpassung pandemiebedingter Vorschriften im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins- und Stiftungsrecht sowie im Miet- und Pachtrecht, Juni 2024, https://www.bmjv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2024_Evaluation_RSB-Reform.pdf (zuletzt abgerufen am 11.10.2025).

Für die Implementierung der Technik sind die Schuldnerberatungsstellen mit den erforderlichen Mitteln auszustatten. Zudem sind bundeseinheitliche Antragsvorgaben zu schaffen.

Auf dieser Basis könnten die Daten von den Schuldnerberatungsstellen, deren Beratung nach § 305 Abs.1 Nr.1 InsO zwingend erforderlich sein soll, genutzt und dann als Grundlage des Insolvenzantrages nach § 305 InsO an die Gerichte übermittelt werden. Die Gerichte könnten die Daten effektiv weiterverarbeiten und im Fall der Eröffnung des Insolvenzverfahrens an den Insolvenzverwalter digital einschließlich der strukturierten Daten übermitteln.

b) Phase 2: Vorprüfung und Beratung

Auch in einem digitalisierten Verfahren bleibt die Schuldnerberatung das Herzstück eines funktionierenden Entschuldungssystems. Ihre Aufgabe, VerbraucherInnen nicht nur rechtlich, sondern auch psychosozial zu begleiten, kann durch die Technik gestützt werden und den Bedarf somit besser abdecken. Der Nachweis der qualifizierten Beratung ist weiterhin zwingende Zugangsvoraussetzung für das Verbraucherinsolvenzverfahren, § 305 Abs.1 Nr.1 InsO.

Ein zentrales Element dieser Effizienzsteigerung ist die Einführung eines digitalen Antragsystems, anhand eines sogenannten Ampelsystems (Grün/Gelb/Rot) als Beispiel. Dieses soll den Beratungsstellen ermöglichen, ihre begrenzten Kapazitäten gezielt und bedarfsorientiert einzusetzen:

Die SchuldnerberaterInnen könnten sich vor allem solchen VerbraucherInnen zuwenden, deren Insolvenzanträge nicht vollständig (gelb) oder völlig unzureichend (rot) ausgefüllt sind. VerbraucherInnen mit gut vorbereiteten Insolvenzanträgen (grün) bedürfen in der Regel nur geringer Beratungsleistung. Solche VerbraucherInnen könnten somit einen „Schnellzugang“ zur Beratung und damit auch einen schnelleren Einstieg in das gerichtliche Insolvenzverfahren erhalten.

Darüber hinaus sollte der bislang verpflichtende außergerichtliche Schuldenbereinigungsversuch (§ 305 Abs. 1 Nr. 1 InsO) entfallen. Gerade bei vermögenslosen Schuldern führt dieser in der Praxis nur selten zu Ergebnissen, bindet jedoch erhebliche personelle Ressourcen und verlängert die Verfahren unnötig. Zukünftig sollte die Entscheidung über die Durchführung eines solchen Versuchs in das Ermessen der Schuldnerberatung gestellt werden.

Im Sinne eines vereinfachten Verfahrens und der Arbeitserleichterung auf Seiten der Insolvenzgerichte muss die Schuldnerberatung gesetzlich dazu verpflichtet werden, den Insolvenzgerichten ausschließlich elektronisch strukturierte Daten zur Verfügung zu stellen.

c) Phase 3: Gerichtliche Entscheidung und Verfahrenseinleitung

Von zentraler Bedeutung wird die Neustrukturierung der gerichtlichen Verfahrensabläufe und die deutlich reduzierte Aufgabenstellung der Gerichte sein. Nach Eingang eines digital aufbereiteten und geprüften Antrags kann das Insolvenzgericht die Unterlagen wesentlich effizienter bearbeiten. In einem einheitlichen Beschluss über die Verfahrenseröffnung nach §§ 27,

304 InsO wäre sodann die Verfahrenskostenstundung zu bewilligen, das Insolvenzverfahren zu eröffnen, die Restschuldbefreiung anzukündigen und ein Insolvenzverwalter zu bestellen.

Die gerichtliche Kontrolle bleibt gewahrt, wird jedoch auf die rechtliche Prüfung der Zulässigkeitsvoraussetzungen, der Genehmigung von der Verfahrenskostenstundung sowie die Eröffnung des Insolvenzverfahren und die Bestellung des Insolvenzverwalters, konzentriert. Alle weiteren operativen Aufgaben, darunter Forderungsanmeldung, Rechnungslegung und Überwachung der Insolvenzmasse, werden ausschließlich auf den Insolvenzverwalter verlagert. Dadurch werden Doppelstrukturen beseitigt, Personalressourcen gespart und eine zielgerichtete, effiziente Nutzung der Justizkapazitäten ermöglicht.

Es geht jedoch nicht allein darum, Aufgaben umzuverteilen, sondern auch darum Prozessabläufe zu verschlanken. Ein gutes Beispiel hierfür wäre eine Einschränkung der Forderungsanmeldung nach § 38 InsO und damit auch der Forderungsprüfung sowie die bis zu 30 Jahre andauernde Aufbewahrung der Anmeldeunterlagen. Zukünftig könnte in massearmen bzw. masselosen Verbraucherinsolvenzverfahren eine Forderungsanmeldung in Anlehnung an § 39 InsO nur noch dann stattfinden, wenn hierzu eine ausdrückliche Aufforderung ergeht, etwa dann, wenn sich unerwartet ein Massezufluss ergibt, der eine zumindest teilweise Befriedigung der Gläubigerforderungen ermöglicht.

Ein weitestgehender Verzicht auf die Anmeldung der Forderungen ist sinnvoll, da diese aufgrund der Restschuldbefreiung ohnehin nicht mehr durchgesetzt werden können. Etwas anderes gilt nur für Forderungen aus unerlaubter Handlung, welche zukünftig beim Verwalter geltend gemacht werden und nur im Streitfall zwischen Schuldner und Gläubiger der gerichtlichen Feststellung bedürfen sollten.

Im Hinblick auf die Amtsführung des Insolvenzverwalters sollten sowohl dem Schuldner als auch dem Gläubiger die Möglichkeit eingeräumt werden, bei einer nicht ordnungsgemäßen Amtsführung Beschwerde einzulegen, sofern diese glaubhaft gemacht wird. Auch der Insolvenzverwalter sollte das Recht erhalten, bei schwerwiegenden Verfehlungen des Schuldners in der Wohlverhaltensperiode die Versagung der Restschuldbefreiung bei Gericht zu beantragen.

Die Grundprinzipien der Rechtsstaatlichkeit müssen gewahrt bleiben. Es handelt sich daher nicht um ein gerichtsloses, sondern um ein Verfahren, das den Einsatz der gerichtlichen Kompetenz auf einen zeitlich eng begrenzten Zeitraum reduziert. Sofern im Verfahren noch weiterer Bedarf für gerichtliche Entscheidungen gesehen wird, könnte dies entsprechend berücksichtigt werden, ohne das Grundprinzip des Reformansatzes zu konterkarieren. Doppelstrukturen auf Seiten der Gerichte einerseits und der Insolvenzverwalter andererseits sollten so weit wie möglich abgeschafft bzw. auf das unbedingt erforderliche Maß reduziert werden. Der Einspareffekt sowohl finanziell als auch personell wird auf Seiten der Insolvenzgerichte und damit auch für die Länderhaushalte enorm sein. Bei schwankenden Verfahrenszahlen wären zudem in erster Linie nicht die Gerichte, sondern die Verwalter gehalten die Personal- und Organisationsstrukturen dem Bedarf anzupassen.

Vor dem Hintergrund von Art. 92 GG müssen Entscheidungen, die in die Rechte Dritter eingreifen, den Gerichten vorbehalten bleiben. Dies betrifft beispielsweise Entscheidungen zum Umfang der Masse nach § 36 Abs. 4 InsO sowie zur Reichweite des Pfändungsschutzes. Die weiterhin bestehenden gerichtlichen Kontroll- und Entscheidungsfunktionen sowie die Beschwerdemöglichkeit von Verfahrensbeteiligten gegen Handlungen des Insolvenzverwalters sichern zentrale Rechte der Beteiligten, insbesondere das Gebot des effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 GG.

Der verfassungsrechtliche Schutz der Gläubiger hat allerdings auch Grenzen. Der oftmals proklamierte Eigentumsschutz aus Art. 14 GG, der zwar auch das Vermögen¹⁴ in seinen Schutzbereich erfasst, findet seine Grenzen im wirtschaftlichen Wert der Forderung. Insoweit hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner Feldmühle-Entscheidung herausgestellt, dass der Entzug von Forderungen zu einem legitimen Zweck und gegen volle wirtschaftliche Entschädigung möglich ist, wenn zugleich ein effektiver Rechtsschutz gewährt wird¹⁵. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben sprechen damit nicht gegen die Vereinfachung des Verbraucherinsolvenzverfahrens. Somit können wertlose Forderungen auch unter Beachtung von Art. 14 GG schnell und kosteneffizient aus dem Wirtschaftskreislauf entfernt werden.

d) Phase 4: Effiziente Verfahrensabwicklung und Restschuldbefreiung

Mit der Eröffnung des Insolvenzverfahrens sollte die administrative Abwicklung vollständig auf den Insolvenzverwalter übergeben. Über ein Gläubigerinformationssystem berichtet der Insolvenzverwalter unmittelbar gegenüber den Gläubigern. Ihnen gegenüber ist er auch allein zur Rechnungslegung verpflichtet. Aufgrund der geringen wirtschaftlichen Bedeutung ist es nicht erforderlich, die Rechnungslegung oder Berichterstattung durch das Insolvenzgericht fortlaufend anzufordern und zu kontrollieren. Dadurch werden Doppelstrukturen vermieden.

Die Verwertung des schuldnerischen Vermögens sollte nur dort erfolgen, wo nennenswerte Vermögenswerte ohne zusätzlichen finanziellen Aufwand realisiert werden können. Die Anfechtung von Beiträgen zum Fitnessstudio oder die Verwertung von Mobiltelefonen im Wege der Austauschpfändung sollten zur Steigerung der Verfahrenseffizienz ausgeschlossen oder in das pflichtgemäße Ermessen des Insolvenzverwalters gestellt werden. Die Einführung einer diesbezüglichen Bagatellgrenze würde auch den bürokratischen Aufwand für die übrigen Verfahrensbeteiligten deutlich reduzieren.

Am Ende des Verfahrens teilt der Insolvenzverwalter mit, dass die Wohlverhaltensperiode abgelaufen ist, der Schuldner sich entsprechend der gesetzlichen Anforderungen verhalten hat, d.h. seinen Obliegenheiten nachgekommen ist und die gegebenenfalls vorhandene Insolvenzmasse verwertet wurde und nach Ausgleich der Verfahrenskosten an die Gläubiger ausgeschüttet wurde.

¹⁴ Hierzu etwa BVerfGE 97, 350 (371 f.); BVerfG, NJW 1986, 1603; Dürig/Herzog/Scholz/Papier/Shirvani, 107. EL März 2025, GG Art. 14 Rn. 300.

¹⁵ BVerfGE 14, 263 (282f.).

Auch in § 155 InsO muss, wo noch erforderlich, deutlich eingeschränkt und klargestellt werden, dass für den Insolvenzverwalter keine steuerlichen Verpflichtungen bestehen, da kein zu versteuerndes Vermögen bzw. Einkommen auf Seiten des Schuldners vorhanden ist. Diese Regelung gilt auch für zuvor nicht abgegebene oder zukünftig noch abzugebende Steuererklärungen, für die ggf. der Schuldner verantwortlich wäre. Denn ebenso wie auch die übrigen Gläubiger wird der Fiskus durch die Durchsetzung der Erklärungspflichten keinen zusätzlichen steuerlichen Ertrag generieren können.

Für die umfassende Übertragung der administrativen Verfahrensabwicklung sollte die Mindestvergütung des Insolvenzverwalters nach § 13 InsVV in Höhe von derzeit 1.120 Euro angepasst werden. Allein die zuvor beschriebenen Kosten- und Personaleinsparungen auf Seiten der Bundesländer schaffen hierfür den entsprechenden finanziellen Spielraum. Ein Zurückbleiben hinter dieser Mindestvergütung, wie es teilweise von der höchstrichterlichen Rechtsprechung für möglich gehalten wird, sollte gesetzlich zwingend ausgeschlossen werden.

4. Finanzielle Entlastung des Staates

Eine Reform des Verbraucherinsolvenzverfahrens ist eine Investition in fiskalische Nachhaltigkeit. Derzeit wird der Großteil der Verfahren über die Verfahrenskostenstundung aus öffentlichen Mitteln finanziert. Durch die Digitalisierung und Standardisierung zentraler Prozessschritte können erhebliche Einsparungen erzielt werden, ohne den Rechtsschutz zu schwächen. Ein effizient gestaltetes System spart nicht nur Kosten, sondern stärkt auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Handlungsfähigkeit des Rechtsstaats.

V. Fazit

Der Referentenentwurf zum Schuldnerberatungsdienstegesetz greift zwar wichtige Vorgaben der EU-Richtlinie 2023/2225 auf, bleibt jedoch in seiner Ausgestaltung unzureichend. Es fehlen verbindliche Regelungen, eine klare Finanzierungsstrategie sowie wirksame Qualitäts- und Steuerungsmechanismen.

Besonders kritisch ist das Ausbleiben einer Digitalisierungsstrategie, die für einen barrierefreien Zugang zur Schuldnerberatung und eine Entlastung der Beratungsstellen notwendig wäre. Zudem konzentriert sich der Entwurf ausschließlich auf Maßnahmen zur Bewältigung bereits bestehender finanzieller Probleme, während präventive Ansätze wie Informationsangebote, Frühinterventionen oder finanzielle Bildung nicht berücksichtigt werden. Darüber hinaus muss der gesetzliche Rahmen eine qualitativ hochwertige, unabhängige Beratung sicherstellen, um den Anforderungen des europäischen Verbraucherschutzes gerecht zu werden.

Angesichts der hohen Zahl an Verbraucherinsolvenzverfahren, in denen die Betroffenen in der Regel über kein oder nur geringes pfändbares Vermögen verfügen, muss das Verfahren grundlegend modernisiert, digitalisiert und vereinfacht werden. Das bestehende System ver-

ursacht einen erheblichen Verwaltungsaufwand, ohne dass in der Mehrzahl der Fälle nennenswerte Erlöse erzielt werden. Der Vorschlag einer Reform zielt daher nicht nur auf eine Verfahrensvereinfachung, sondern auch auf eine deutliche Entlastung der Gerichte, Schuldnerberatungsstellen und Verwalter ab.

Zentrales Leitprinzip einer Reform sollte die vollständige Digitalisierung aller Abläufe sein – von der Antragstellung über die Bearbeitung durch die Schuldnerberatung und die Gerichte bis hin zur Abwicklung durch den Insolvenzverwalter. Sämtliche Verfahrensdaten sollen in strukturierter digitaler Form erfasst und über standardisierte Schnittstellen ausgetauscht werden. Dadurch werden Medienbrüche vermieden, Bearbeitungszeiten verkürzt und die Transparenz für alle Beteiligten erhöht.

Durch den konsequenten Einsatz digitaler Verfahren, die Abschaffung von Doppelstrukturen und die Fokussierung der gerichtlichen Tätigkeit auf wesentliche Entscheidungen wird eine erhebliche Personal- und Kosteneinsparung erwartet. Die Modernisierung des Verfahrens leistet somit nicht nur einen Beitrag zur Entlastung der Justiz, sondern stellt auch eine ökonomisch sinnvolle und sozial gerechte Maßnahme dar. Sie vereinfacht den Zugang zur Entschuldung und setzt die Vorgaben des europäischen Gesetzgebers um.

Der Reformvorschlag wahrt die rechtsstaatlichen Grundsätze. Gerichtliche Entscheidungs- und Kontrollbefugnisse bleiben in zentralen Punkten erhalten, ebenso wie Beschwerdemöglichkeiten für SchuldnerInnen und GläubigerInnen. Damit würde ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Effizienzsteigerung und Rechtsschutz geschaffen.

In Konsequenz dessen werden hierdurch auch deutlich mehr finanzielle Handlungsspielräume für die mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf beabsichtigten Verbesserung des Zugangs zu einer qualifizierten Schuldnerberatung geschaffen. Diese sollten dann aber auch genutzt werden um die aufgezeigten Defizite des Gesetzesentwurfes in Bezug auf eine flächendeckende Versorgung mit Beratungsangeboten, die ausreichende Finanzierung der Schuldnerberatungen und die Sicherstellung qualitativer Mindeststandards der SchuldnerberaterInnen auszuräumen.

Berlin, 30.10.2025

Dr. Christoph Niering
Vorsitzender

Kontakt:

Verband Insolvenzverwalter und Sachwalter Deutschlands e.V. (VID)
Am Zirkus 3, 10117 Berlin
Tel.: 030/ 20 45 55 25
E-Mail: info@vid.de
Web: www.vid.de



Ausschussdrucksache 21(6)21c
vom 31. Oktober 2025, 09:54 Uhr

Schriftliche Stellungnahme
des Sachverständigen Roman Schlag

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

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände

AG SBV

Sprecher: Roman Schlag

c/o Caritasverband für das
Bistum Aachen e.V.
Kapitelstr. 3
52066 Aachen

Telefon: +49 241 431-133
Telefax: +49 241 431-2984
rschlag@caritas-ac.de
www.caritas-ac.de

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes über den Zugang zu
Schuldnerberatungsdiensten für Verbraucher
(Schuldnerberatungsdienstgesetz – SchuBerDG)
der
Bundesregierung

Aachen, 22.09.2025

Seite 1 von 7

Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V. (AWO) Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung e.V. (BAG-SB) Deutscher Caritasverband e.V. (DCV)
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband e.V.

Deutsches Rotes Kreuz e.V. (DRK)
Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv)

Gliederung

Zusammenfassung

1. Einführung
2. Kommentierung der vorgesehenen Neuregelungen
3. Erfüllungsaufwand

Mitarbeit: Georg Eickel, Frank Lackmann, Ines Moers, Wiebke Rockhoff, Roman Schlag,
Michael Weinhold, Pamela Wellmann und Christoph Zerhusen

Zusammenfassung

Die AG SBV begrüßt weiterhin das Gesetzvorhaben zur Verankerung eines Zugangs zu Schuldnerberatung ausdrücklich, mahnt jedoch eindringlich die Festschreibung der Kostenfreiheit für Ratsuchende an. Eine Kostenfreiheit ist nach ihrer Einschätzung die notwendige Voraussetzung für die Sicherung von Teilhabe und v.a. einer präventiven Wirkung der Schuldnerberatung. Die im RegE vorgesehenen Kostenbeiträge können zudem durch die verbandlichen Beratungsstellen nicht erhoben werden, ohne Mehrkosten in erheblichem Umfang zu generieren. Weiterhin weist die AG SBV darauf hin, dass derzeit keine bundesweit ausreichende Struktur existiert, um allen zukünftig dazu Berechtigten Zugang zur Schuldnerberatung zu ermöglichen. Insbesondere erwerbstätige, studierende oder rentenbeziehende Personen sind bislang weitgehend vom Zugang zur Beratung ausgeschlossen.

Die Bundesregierung hat das Ziel formuliert und ist auf Grundlage der EU-VerbraucherkreditRL dem Anspruch verpflichtet, ihren Bürger*innen gleichwertige Lebensverhältnisse zu ermöglichen. Dies ist aus Sicht der AG SBV nur mit einer generellen Zuständigkeit für Schuldnerberatungsdienste auf Landesebene mit konkreten Landesausführungsgesetzen sowie der Vorgabe eines Personalschlüssels von mindestens zwei Vollzeitkräften pro 50.000 Einwohner*innen möglich. Diese Vorgaben sollten gesetzlich verankert werden. Entsprechend sollte auch im Gesetz ein Erfüllungsaufwand benannt werden.

1. Einführung

Die Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum vorgelegten Regierungsentwurf eines Gesetzes über den Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten (Schuldnerberatungsdienstegesetz – SchuBerDG).

Die AG SBV begrüßt, dass durch das Schuldnerberatungsdienstegesetz erstmals sichergestellt werden soll, dass allen Verbraucher*innen mit (potenziellen) finanziellen Schwierigkeiten unabhängige, qualifizierte Schuldnerberatung zur Verfügung steht, damit sie ihre wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe beibehalten oder wiedererlangen können. Das geplante Gesetz verpflichtet laut Entwurf die Länder, dafür Sorge zu tragen, dass der Zugang zu Beratung zeit- und wohnortnah durch entsprechende finanzielle und personelle Ressourcen gewährleistet wird.

Bezüglich des Zugangs zu Beratungsangeboten soll nach dem Regierungsentwurf auf die bestehende Struktur zurückgegriffen werden können, um Schuldnerberatungsdienste entsprechend den Vorgaben der EU-Verbraucherkreditrichtlinie vorzuhalten. Festzuhalten ist aber, dass bundesweit keine Struktur vorhanden ist, die diesen Vorgaben genügt. Das liegt zum einen an der bisherigen rechtlichen Beschränkung des Zugangs zu einer professionellen, gemeinwohlorientierten Beratung, zum anderen an den knappen Kapazitäten dieser Beratungsangebote.

Nach den §§ 16a Nr. 2 SGB II, 11 Abs. 4 SGB XII, die im Wesentlichen die Grundlage für die Struktur bilden, auf die der Regierungsentwurf Bezug nimmt, sind Verbraucher*innen, die weder Bürgergeld noch Sozialhilfe beziehen, grundsätzlich von dem Beratungsangebot der Schuldnerberatung ausgeschlossen. Das betrifft vor allem Erwerbstätige (darunter auch Kleinselbstständige), Rentner*innen, Studierende, Krankengeld- und Arbeitslosengeldbeziehende, Hausfrauen und -männer. Der Anteil dieser Gruppen macht jedoch an der Zahl aller von Überschuldung betroffenen oder bedrohten Menschen die deutliche Mehrheit aus. Nur einige, aber bei weitem nicht alle Kommunen gewähren auch diesen Personen im Wege freiwilliger Leistungen den Zugang zu Schuldnerberatung. Angesichts knapper kommunaler Budgets sind diese Zugänge jedoch alles andere als „sicher“.

Die praktischen Erfahrungen zeigen zudem, dass mangelnde Kapazitäten der bestehenden Beratungsdienste zu teils langen Wartelisten führen und dass die Erreichbarkeit der Angebote im ländlichen Raum aufgrund vielfach bestehender Mobilitätseinschränkungen der Menschen mit finanziellen Schwierigkeiten unzureichend gewährleistet ist.

Auch die Einbeziehung der Insolvenzberatung, die die Länder ebenfalls freiwillig finanzieren, verringert die dargestellte Infrastrukturlücke nicht. Denn die im Wesentlichen auf die Regulierung per Verbraucherinsolvenz abzielende Beratung bei manifester Zahlungsunfähigkeit erfasst nur einen Teil der Überschuldeten und vernachlässigt zudem gänzlich den präventiven, frühzeitigen Zugang

zu einer Beratung vor Eintritt einer Überschuldung.

2. Kommentierung der vorgesehenen Neuregelungen

2.1 Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten (§ 1 SchuBerDG - RegE)

Im Regierungsentwurf sieht die AG SBV den Ansatz verankert, dass erstmals durch Gesetz festgestellt wird, dass Verbraucher*innen, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben oder haben könnten, unabhängige Schuldnerberatungsdienste zur Verfügung stehen müssen. Eine dahingehend langjährige Forderung der AG SBV ist die gesetzliche Verankerung des Rechts auf kostenlose Schuldnerberatung, um allen Betroffenen den Zugang zu ermöglichen (<https://www.agsbv.de/2018/02/positionspapier-zum-recht-auf-schuldnerberatung/>). Das Ziel, eine kostenlose Schuldnerberatung für alle zu gewährleisten, ist im Wesentlichen auch im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD verankert.

Die Bundesländer werden gemäß § 1 SchuBerDG - RegE dazu verpflichtet, sicher zu stellen, dass allen Verbraucher*innen in (drohenden) finanziellen Schwierigkeiten unabhängige Schuldnerberatungsdienste zur Verfügung stehen. Unter Sicherstellung ist hierbei zu verstehen, dass neutrale Schuldnerberatungsdienste verlässlich existieren und effektiv genutzt werden können.

Der Zugang soll zielgerichtet, niedrighschwellig und auch unter Berücksichtigung sprachlicher, verständnisbezogener oder geografischer Barrieren gestaltet werden – zum Beispiel auch online oder telefonisch. Der Begriff der finanziellen Schwierigkeiten wird weit verstanden und schließt Überschuldung, Zahlungsrückstände oder drohende Pfändungen ein.

Die AG SBV kritisiert, dass die gesetzliche Umsetzung dieser Bedingungen des Sicherstellungsgebotes in § 1 SchuBerDG - RegE nicht konkret genug gefasst ist. Die Beschreibung in der Gesetzesbegründung ist nicht ausreichend, insbesondere vor dem Hintergrund der erklärten Zielsetzung des Gesetzgebers, eine bundesweite Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse herstellen zu wollen.

Forderung der AG SBV:

Es muss eine klare Zuständigkeitsregelung für Schuldnerberatung und Schuldnerberatungsdienste auf Landesebene geschaffen werden. Die Bundesländer müssen verpflichtet werden, Landesausführungsgesetze zu erlassen, die das Angebot Schuldnerberatung und die nähere Ausgestaltung der Angebotsstruktur der Schuldnerberatungsdienste regeln. Die Regelungen auf Ebene der Bundesländer müssen das Kriterium erfüllen, eine bundesweite Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse herzustellen.

2.2 Schuldnerberatungsdienst (§ 2 SchuBerDG - RegE)

Wir begrüßen, dass im Regierungsentwurf im Rahmen der Begründung auf die Erläuterungen in der Stellungnahme der AG SBV in Bezug auf die „psychosoziale Hilfe“ eingegangen wurde. Dennoch sind wir der Auffassung, dass eine Konkretisierung im Gesetzestext erfolgen sollte.

Forderung der AG SBV:

§ 2 SchuBerDG – RegE sollte wie folgt formuliert werden:
„Schuldnerberatungsdienst im Sinne dieses Gesetzes ist die individuelle fachliche, rechtliche **und psychosoziale** Unterstützung von Verbrauchern, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben oder haben könnten. (...)“

2.3 Entgeltgrenzen für Schuldnerberatungsdienste (§ 3 SchuBerDG - RegE)

Nach Abs. 1 soll Verbraucher*innen der Schuldnerberatungsdienst grundsätzlich kostenlos, höchstens jedoch gegen ein begrenztes Entgelt angeboten werden. Die Regelung in Abs. 1 sieht auch ausweislich der Gesetzesbegründung den Grundsatz der Entgeltfreiheit für Verbraucher*innen im Rahmen der Schuldnerberatung vor. Weiterhin wird klargestellt, dass es keine Hinderungsgründe geben soll, dass die verbreitete Praxis der Entgeltfreiheit durch die bestehenden Schuldnerberatungsstellen weiter bestehen bleibt. Damit sind Länder und Kommunen daran gehindert, von ihren Trägern vor Ort die Erhebung von Entgelten zu verlangen. Die AG SBV mahnt dringend an, diese Regelung in den Gesetzestext aufzunehmen.

Gleichzeitig aber wird in Abs. 1 auch die Möglichkeit eröffnet, Entgelte für die Dienstleistung Schuldnerberatung zu erheben. Die Entgelte sind begrenzt auf die nicht eindeutig definierten Betriebskosten. Darüber hinaus darf ein erhobenes Entgelt keine unangemessene Belastung für Verbraucher*innen darstellen. Der Gesetzentwurf präzisiert, das Entgelt dürfe nicht als Hindernis für den Zugang zur Schuldnerberatung wirken, die wirtschaftliche Situation der Ratsuchenden nicht verschlimmern und müsse die Menschenwürde achten.

Der Grundsatz der Entgeltfreiheit der Schuldnerberatungsdienste im ersten Satz von Absatz 1 wird durch die AG SBV begrüßt. Die weitere Formulierung einer Ausnahme für Entgelte entsprechend der Richtlinie sollte nach Auffassung der AG SBV jedoch unbedingt aufgegeben werden.

Wenn ein Beratungsentgelt gefordert wird, darf dieses nach dem Gesetzesentwurf nur maximal in Höhe der Betriebskosten eingefordert werden und soll darüber hinaus keine „unnötige Belastung“ darstellen sowie die Würde nach Artikel 1 der Charta der Grundrechte der EU nicht verletzen.

Es ist nach Auffassung der AG SBV keine relevante Zielgruppe denkbar, für die ein Entgelt sinnvoll erhoben werden könnte. Der entsprechende Spielraum ist von vornherein auf „Null“ reduziert. Einnahmen sind dementsprechend praktisch nicht zu erzielen. Diese würden von dem gleichzeitig erzeugten Verwaltungsaufwand ohnehin mehr als verbraucht werden. Zudem ist das Eintreten des Ausnahmefalls nicht näher definiert und verlagert die Diskussion damit auf die Länder.

Auch Verbraucher*innen, die noch nicht überschuldet oder zahlungsunfähig sind und frühzeitig eine Schuldnerberatung aufsuchen, um eine Lösung für ihre (potenziellen) Zahlungsschwierigkeiten zu finden, stehen unter finanziellem Druck. In der Regel ist die Ratenbelastung für die aktuelle Einkommenssituation zu hoch, daher gibt es auch keinen finanziellen Spielraum für die Zahlung eines weiteren Entgelts für die Beratung bei einer Schuldnerberatung. Gleiches gilt ohnehin für alle Überschuldeten, deren Einkommen gleich welcher Herkunft durch Zwangsvollstreckung, Abtretung oder Ratenzahlung bereits auf das Existenzminimum bzw. die Pfändungsgrenze reduziert wird. Ein Beratungsentgelt müsste daher aus dem pfändungsfreien Einkommen beglichen werden. Dies ist nicht zumutbar.

Die in der Gesetzesbegründung genannte einzige Beispielgruppe für Entgeltfreiheit, nämlich die Sozialleistungsempfänger*innen, greift daher deutlich zu kurz.

Ein Beratungsentgelt ist insgesamt kontraproduktiv und verhindert den leichten Zugang zur Schuldnerberatung. Es widerspricht der Zielsetzung einer kreditbasierten Überschuldungsprävention. Bereits der Umstand, dass ein, wenn auch geringes Entgelt, anfällt, wird nach Einschätzung der AG SBV dazu führen, dass Schuldnerberatungsdienste nicht oder nicht frühzeitig in Anspruch genommen werden (<https://www.agsbv.de/2024/05/rechtsgutachten-zur-umsetzung-der-verbraucherkreditrichtlinie-eu-recht-verlangt-rechtsanspruch-auf-kostenfreie-schuldnerberatung/>).

Die möglichen Betriebskosten als Basis für die Entgelthöhe sind im Gesetzesentwurf nicht ausreichend definiert. In betriebswirtschaftlichem Sinne sind unter Betriebskosten Ausgaben wie Personalkosten, Mietkosten, sonstige Sachkosten und Overhead zu verstehen. Das würde bedeuten, dass das Entgelt so hoch sein müsste, dass die Kosten einer Schuldnerberatung (wie) auf eine Arbeitsstunde bezogen berechnet werden.

Unter Berücksichtigung der Personal- und Sachkosten könnten somit mehrere 100 Euro für das Entgelt fällig werden. Damit ist die Grenze der unnötigen Belastung weit überschritten. Selbst geringere Beträge, die unter den Betriebskosten im betriebswirtschaftlich verstandenen Sinne liegen würden, sind für die meisten Verbraucher*innen schon ein Hindernis, Beratungen frühzeitig aufzusuchen. In Preisverzeichnissen müsste das Entgelt zunächst dargestellt werden und stellt schon allein damit ein Hindernis dar. Zudem wäre die Grenze zu gewerblichen, oft unseriösen Angeboten der Schuldenregulierung, die sich in großer Zahl im Netz finden, kaum noch zu ziehen. Denn Länder und Kommunen dürfen von ihren Trägern nach der Gesetzesbegründung nicht verlangen, dass sie ein Entgelt von ihren Klient*innen fordern.

Darüber hinaus entsteht für die Schuldnerberatungsdienste ein zusätzlicher Aufwand für die Erhebung, Verbuchung und ggf. Beitreibung, der in keinem Verhältnis zu den Einnahmen steht. Als abschreckendes Beispiel sei hier die Praxisgebühr genannt, die zwischenzeitlich wieder aufgegeben wurde.

Die AG SBV ist daher der Ansicht, dass im Einklang mit dem Koalitionsvertrag die Schuldnerberatung für Verbraucher*innen im Sinne der Richtlinie grundsätzlich kostenlos sein muss. Durch eine entsprechende Klarstellung würden in Deutschland einheitliche Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Schuldnerberatungsdienste geschaffen.

Forderung der AG SBV:

§ 3 SchuBerDG Ref-E sollte in „kostenfreie Schuldnerberatung“ umbenannt werden und nur einen Satz enthalten, der wie folgt lautet: „Schuldnerberatungsdienste für Verbraucher sind kostenfrei anzubieten.“ Die weiteren Sätze von § 3 sollten dementsprechend gestrichen werden.

2.4 Anforderungen an Anbieter von Schuldnerberatungsdiensten (§ 4 SchuBerDG – RegE)

Erstmals werden durch ein Bundesgesetz Anforderungen an Schuldnerberatungsdienste formuliert. Die Unabhängigkeit wird zur zentralen Anforderung für den professionellen Anbieter. Als unabhängig gilt der Schuldnerberatungsdienst, wenn er in keiner Weise mit kreditvermittelnden oder kredittherausgebenden Anbietern verbunden ist. Nur dadurch können Interessenkonflikte vermieden werden. In Absatz 2 wird die Unabhängigkeit unter anderem über die Zugehörigkeit zur freien und öffentlichen Wohlfahrt, zu freien gemeinnützigen und mildtätigen Organisationen und Verbraucherzentralen definiert.

Die AG SBV begrüßt, dass die Unabhängigkeit der Schuldnerberatung für Verbraucher*innen in den Vordergrund gestellt wird, um potenzielle wirtschaftliche Interessen und Verflechtungen mit der kreditvermittelnden und -gebenden Wirtschaft zu verhindern. Der Schuldner*innenschutz wird dadurch gestärkt.

Die Fokussierung des Beratungsangebotes auf die in Absatz 2 genannten Schuldnerberatungsdienste ist ausdrücklich zu unterstützen, da diese Stellen und Verbände keinen der oben genannten Interessenkonflikten unterliegen, der Verbraucherschutz gestärkt wird und keine wirtschaftlichen Eigeninteressen der Anbieter bestehen. Die Aufzählung ist jedoch abschließend und sollte keine Öffnung für weitere Stellen enthalten. Deshalb muss § 4 nach Auffassung der AG SBV präzisiert werden.

Forderung der AG SBV:

Das Wort **insbesondere** in § 4 Abs 2 SchuBerDG - RegE ist **zu streichen**.

2.5 Berichtspflichten (§ 5 SchuBerDG - RegE)

Die Länder haben künftig die Verpflichtung, einmal jährlich über die verfügbaren Einrichtungen für Schuldnerberatungsdienste an die Bundesregierung zu berichten. Diese Regelung entspricht den Vorgaben der Richtlinie (Art. 36 Abs. 3 VerbrKrRL).

Die Berichtspflicht ist erforderlich, um feststellen zu können, ob eine flächendeckende Schuldnerberatung für Verbraucher*innen im Sinne der Richtlinie in Deutschland angeboten wird oder nicht.

Schuldnerberatungsdienste der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege und der Verbraucherverbände bieten nicht nur Beratungsdienste im Sinne von § 1 SchuBerDG - RegE an, sondern in der Regel auch Schuldnerberatung auf der Grundlage der Sozialgesetzbücher II und XII und nach der Insolvenzordnung.

Um einen Gesamtüberblick über die bundesweite Beratungssituation der unterschiedlichen Beratungsangebote im Rahmen der Schuldner- und Insolvenzberatung zu erhalten, ist es sinnvoll, gezielt nach den jeweiligen Rechtsgrundlagen abzufragen, ob diese angeboten werden. Die Überschuldungsstatistik sollte dahingehend erweitert werden.

3. Erfüllungsaufwand

Der vorgelegte Regierungsentwurf stellt fest, dass eventuelle Mehrausgaben, die sich aus der Gewährleistungspflicht der Länder ergeben könnten, von der jeweiligen Situation verfügbarer Schuldnerberatungsdienste abhängig seien. Darüber hinaus sei eine Quantifizierung des erforderlichen Mehraufwandes nicht möglich, da auch mögliche Einnahmen durch Beratungsentgelte gem. § 3 SchuBerDG - RegE gegenzurechnen wären, welche nicht bekannt seien. Gleichzeitig heißt es, dass diese potenziellen Einnahmen zu vernachlässigen seien, da sie geringfügig wären und die Schuldnerberatung im Auftrag der Kommunen kostenfrei sei.

Durch die Umsetzung der Verbrauchercreditrichtlinie entsteht nach Auffassung der AG SBV hingegen ein erhöhter Beratungsbedarf. Die letzten Erhebungen der AG SBV verdeutlichen, dass die Nachfrage nach Schuldnerberatung in den letzten Jahren in mehr als zwei Drittel der Beratungsstellen um zehn bis 30 Prozent gestiegen ist. Bereits jetzt gibt es bei den Schuldnerberatungsstellen teilweise erhebliche Wartezeiten (<https://www.agsbv.de/2023/06/umfrage-zur-aktionswoche-schuldnerberatung-inflation-treibt-ueberschuldungsrisiko-und-nachfrage-nach-beratung-in-die-hoehe-2/>; ebenso Umfragen 2024/2025).

Die Verbrauchercreditrichtlinie sieht vor, dass Verbraucher*innen bereits dann eine Schuldnerberatungsstelle aufsuchen können, wenn potenziell Zahlungsprobleme entstehen. Diese Zielgruppe von verschuldeten Menschen, die noch nicht überschuldet sind und zunächst nur finanzielle Schwierigkeiten haben, finden bisher keinen geregelten Zugang zur Schuldnerberatung. Im Erwägungsgrund 81 der Richtlinie wird explizit darauf verwiesen, dass der frühzeitige und zeitnahe Zugang das Ziel hat, Verbraucher*innen dabei anzuleiten, ihre ausstehenden Schulden so weit als möglich zurückzahlen zu können (s. EWG 81, Seite 3). Dieser begrüßenswerte präventive Ansatz der Beratung ergibt allerdings nur dann Sinn, wenn es auch einen frühzeitigen Zugang zu Beratung gibt. Ebenso sind gemäß Artikel 36 Absatz 2 und 3 der Verbrauchercreditrichtlinie Kreditinstitute gehalten, frühzeitig eine Situation von drohenden Zahlungsproblemen zu erkennen, um diese Verbraucher*innen an Schuldnerberatungsstellen zu verweisen. Auch diese Verpflichtung wird in dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2225 über Verbrauchercreditverträge in nationales Recht umgesetzt.

Von daher ist zu erwarten, dass aufgrund dieser Verweise die Nachfrage bei den Schuldnerberatungsdiensten zusätzlich steigen wird. Gleichzeitig müssen die Beratungsstellen neben ihren bisherigen Aufgaben der Schuldner- und Insolvenzberatung ihr Beratungsportfolio im Hinblick auf eine frühzeitige Kredit- und Finanzberatung erweitern. Somit entsteht für die Beratungsstellen ein zusätzlicher Beratungsaufwand.

Der Sicherstellungsauftrag umfasst zudem alle überschuldeten oder von Überschuldung bedrohten Verbraucher*innen, die nach derzeitiger Regelung, wie in der Einleitung bereits ausgeführt, oftmals keinen Anspruch auf Beratung haben. Auch hierdurch wird die Nachfrage steigen. Es besteht damit eindeutig eine Kapazitätslücke im Vergleich zur aktuellen Angebotsstruktur vor Ort.

Forderung der AG SBV:

Die Benennung eines potenziellen Erfüllungsaufwandes im Regierungsentwurf wird dringend angemahnt. Hierbei sollte als Zielvorgabe eine flächendeckende Abdeckung mit Schuldnerberatungsdiensten mit einem Personalschlüssel von mindestens zwei Vollzeitkräften auf 50.000 Einwohner angestrebt werden (<https://www.agsbv.de/2003/03/positionspapier-zur-finanzierung-der-schuldnerberatung>).



Ausschussdrucksache 21(6)21d
vom 31. Oktober 2025, 13:42 Uhr

Schriftliche Stellungnahme
des Sachverständigen Prof. Dr. Andreas Rein

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

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Schriftliche Stellungnahme

des Sachverständigen Prof. Dr. Andreas Rein, Hochschule für Wirtschaft und
Gesellschaft Ludwigshafen

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über den Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten für
Verbraucher (Schuldnerberatungsdienstegesetz – SchuBerDG)

BT-Drucksache 21/1847

1. Bisherige Rechtslage

Der Zugang zu Schuldnerberatungsstellen (im Folgenden entsprechend der Bezeichnung der Verbrauchercreditrichtlinie: Schuldnerberatungsdiensten) ist bisher sehr uneinheitlich geregelt und richtet sich nach sozialrechtlichen Regelungen und der Insolvenzordnung.

a) Für den Bereich des Bürgergelds gilt § 16a Nr. 2 SGB II: Schuldnerberatung wird hier als kommunale Leistung erbracht, soweit sie für die Eingliederung von erwerbsfähigen leistungsberechtigten Personen in das Erwerbsleben erforderlich ist (also: damit erwerbslose Personen eine Arbeit aufnehmen können). Die tatsächliche Förderung und deren Umfang ist von Kommune zu Kommune unterschiedlich geregelt: Es finden sich hier die Pauschalfinanzierung als auch die Einzelabrechnung von Fällen, aber auch Mischformen.¹

b) In § 11 Abs. 4 Satz 3 SGB XII ist geregelt, dass unter bestimmten Voraussetzungen die angemessenen Kosten einer Schuldnerberatung im Bereich der Sozialhilfe von den Kommunen übernommen werden sollen² bzw. können. Auch hier findet sich die Einfallabrechnung oder die pauschale Abrechnung.

c) Die Finanzierung der Insolvenzberatung ist hingegen nicht klar geregelt: In der Insolvenzordnung fehlt eine entsprechende Vorschrift. In den Ausführungsgesetzen zur Insolvenzordnung einiger Länder sind aber Ermächtigungsgrundlagen für Richtlinien/Verordnungen zur Förderung enthalten. In Niedersachsen ist die Finanzierung direkt in dem Ausführungsgesetz enthalten. Die tatsächliche Förderung der Insolvenzberatung variiert von Land zu Land.

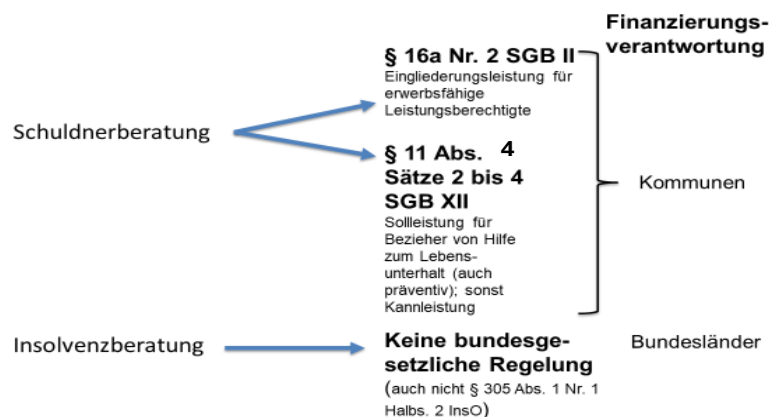


Abbildung 1: Finanzierungsverantwortung der Schuldner-/Insolvenzberatung (Quelle: eigene Darstellung)

¹ Rein, VIA (Verbraucherinsolvenz aktuell) 2021, 57, 59.

² Voraussetzung ist, dass eine Lebenslage, die Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt (§§ 27 ff. SGB XII) erforderlich macht oder erwarten lässt, sonst nicht überwunden werden kann.

Diese komplizierten Finanzierungsgrundlagen („Flickenteppich“) wirken sich auch auf den **Zugang** aus: So werden Erwerbstätige, Rentnerinnen und Rentner oder Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld bei einigen Beratungsstellen (Werte zwischen 34 und über 50% der Beratungsstellen, die Personengruppen ausschließen) von der **Beratung ausgeschlossen**. Dies ergab eine Umfrage der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände, die diese zwischen Februar und August 2020 durchgeführt hat.³

2. Umsetzung der Verbraucherkreditrichtlinie durch den Regierungsentwurf des Schuldnerberatungsdienstgesetzes⁴

a) Allgemeines

Nach der Begründung des Regierungsentwurfs zum SchuBerDG-E wird der unter 1 beschriebene Zugang nach den Sozialgesetzen weiterhin bestehen⁵. Soweit die Länder hierzu keine Regelungen treffen, gilt dies auch für die Insolvenzberatung. Durch das SchuBerDG-E wird also eine **vierte (!) Finanzierungsgrundlage** geschaffen, nämlich für die Fälle, in denen Verbraucherinnen und Verbraucher, die im Rahmen eines Kreditvertrages Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben/haben könnten, an Schuldnerberatungsdienste verwiesen werden. Dies ist nicht sinnvoll, weil die Unterschiede von Kommune zu Kommune und von Land zu Land weiter wachsen werden. Die Rechtslage wird noch komplizierter. **Stattdessen** sollte ein **allgemeiner Rechtsanspruch auf Schuldnerberatung** geschaffen werden. Dieser würde die unter 1 beschriebenen Ausschlüsse bestimmter Personengruppen vermeiden.

b) Regelungen nach dem SchuBerDG

Zu § 1 SchuBerDG-E

§ 1 SchuBerDG-E gewährt keinen Rechtsanspruch auf Schuldnerberatung, sondern nur eine so genannte **Gewährleistungsverpflichtung**. Dies bedeutet, dass die Länder die Schuldnerberatungsdienste in ausreichendem Umfang zur Verfügung stellen müssen. Wenn man diesen Weg schon beschreiten mag (zu den Zweifeln: s. a), dann muss der **Rahmen** für die **Übertragung auf die Länder „sehr klar“⁶ gezogen werden**. Dies ist den bisherigen Regelungen des SchuBerDG nicht zu attestieren.

Zu § 3 SchuBerDG-E

In § 3 SchuBerDG-E ist zwar grundsätzlich ein kostenloses Angebot der Schuldnerberatungsdienste vorgesehen, es ist aber auch möglich, dass ein „begrenztes

³ Weitere Einzelheiten: *Rein*, in: Brettschneider et al., Handbuch Kommunale Sozialpolitik, abrufbar unter https://doi.org/10.1007/978-3-658-38616-0_17-1 (2025), S. 10 f.

⁴ Im Folgenden: SchuBerDG-E.

⁵ S. Begründung RegE, BT-Drs. 21/1847, S. 13 (Begründung zu § 1): „Regelungen in den Sozialgesetzbüchern, die den Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten für bestimmte Personengruppen bereits sicherstellen, bleiben unberührt.“

⁶ *Homann*, ZVI (Zeitschrift für Verbraucher-, Privat- und Nachlassinsolvenz) 2024, 239, 249.

Entgelt“ erhoben wird. Dieses darf „maximal die Betriebskosten“ decken. Aus Sicht des Verfassers sollte Schuldnerberatung **kostenfrei** angeboten werden. Denn:

- Eine Mitfinanzierung durch den Schuldner:in ist als „Fremdkörper“ anzusehen, da die überwiegende Trägerschaft im Bereich der Schuldnerberatungsdienste durch Wohlfahrtspflege und kommunale Trägerschaft geprägt ist.⁷
- Die Höhe der generierten Beträge bei einer Kostenpflichtigkeit dürfte sehr gering sein. Berechnungsbeispiele (etwa für die Stadt Mannheim) zeigen, dass allenfalls 10% derjenigen, die Leistungen der Schuldnerberatung in Anspruch nehmen, Selbstzahlende sind.⁸ Bei einer Orientierung an den Pfändungsfreigrenzen dürfte dieser Anteil noch weiter reduziert sein.
- Der Mehraufwand der Schuldnerberatungsdienste für die Bedürftigkeitsprüfung (Prüfungs-/Dokumentationsaufwand) lohnt sich angesichts der zu erwartenden Erträge nicht.

Gesetzliche Regelung zur Finanzierung

Die Finanzierung der Schuldnerberatungsdienste muss im Gesetz klargestellt werden, um die unter § 1 geforderte „Klarheit des Rahmens“ zu erfüllen. So fordert etwa die BAG-SB, dass Schuldnerberatungsdienste mit einer Personalstruktur von 2 Vollzeitäquivalenten je 50.000 volljähriger/m Einwohnerin/Einwohner ausgestattet sein sollten.⁹ Die Kosten für den zusätzlichen (also im Vergleich zu den bisherigen Kosten) Personalbedarf werden an anderer Stelle auf einen Betrag zwischen 60 und 77 Mio. Euro beziffert.¹⁰ Da in diesem Bereich bisher verlässliche Zahlen fehlen, könnte man auch einen gänzlich anderen Weg beschreiten: Das GewalthilfeG legt in § 6 Abs. 2 eine „angemessene Personalausstattung“ fest. Nach § 8 des Gesetzes ist es sodann an den Ländern, den Bestand von **Beratungskapazitäten** und die **Versorgungsdichte** zu **ermitteln**. Sie führen weiterhin eine Analyse zur Bestimmung der erforderlichen Schutz- und Beratungskapazitäten durch. In einem zweiten Schritt planen die Länder die Entwicklung eines Netzes an Schutz- und Beratungsangeboten.

Sicherstellung der Finanzierung

In Zeiten knapper öffentlicher Kassen stellt sich die Frage, ob hinsichtlich der zusätzlichen Kosten für den weiteren Ausbau der Schuldnerberatung nicht eine **Gläubigerbeteiligung** in Betracht kommt. Auch der Bundesrat bittet in seiner Stellungnahme vom 17. 10. 2025 zum SchuBerDG,¹¹ dass im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Möglichkeit einer Beteiligung der Gläubiger an der Finanzierung der Schuldnerberatungsdienste geprüft wird. Zumindest für **Kreditgeber** liegt dies nahe: Diesen kommt etwa nach Erwägungsgrund 81 der Verbraucherkreditrichtlinie eine „Rolle bei der Verhinderung von Überschuldung durch die frühzeitige Erkennung und Unterstützung von Verbrauchern in finanziellen Schwierigkeiten zu“. Darin zeigt sich nach Ansicht des Verfassers eine besondere (Finanzierungs-

⁷ Rein, ZVI 2024, 367, 371.

⁸ Rein, ZVI 2024, 367, 372.

⁹ BAG-SB, Stellungnahme zum Schuldnerberatungsdienstegesetz vom 17. 7. 2025, S. 13 (abrufbar unter <https://www.bag-sb.de/die-bag-sb/positionen>, zuletzt abgerufen am 31. 10. 2025).

¹⁰ Hofmeister, ZVI 2025, 381, 382.

¹¹ BR-Drs. 436/25, S. 3 f.

)Verantwortung, die es rechtfertigt, Kreditgeber mit einer Sonderabgabe zu belegen, aus der die Schuldnerberatungsdienste (über eine Fondslösung) zur Wahrnehmung der neuen Aufgaben finanziert werden.¹²

¹² Einzelheiten bei *Rein*, ZVI 2024, 367, 375 f.



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

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

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 Anreise-wege 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



Ausschussdrucksache 21(6)21f
vom 3. November 2025, 15:01 Uhr

Schriftliche Stellungnahme
der Sachverständigen Andrea Schweer

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

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Stellungnahme Entwurf eines Gesetzes über den Zugang zu Schuld- nerberatungsdiensten für Verbraucher (SchuBerDG)

Berlin, 18. September 2025

Der Bundesverband Deutscher Inkasso-Unternehmen e.V.

Stellungnahme
RegE SchuBerDG

Seite 2/5

Ansprechpartner:

Lorenz Becker
Leiter Politik und Kommunikation
030 2060736-50
bdiu@inkasso.de

Rund
450



Mitglieder vereint der
Bundesverband Deutscher
Inkasso-Unternehmen.

90 Prozent



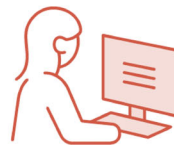
Marktabdeckung
durch BDIU-Mitglieds-
unternehmen

33,4 Mio.



Forderungen werden von
BDIU-Mitgliedern jährlich
übergeben.

15 Tsd.



Menschen arbeiten in
Mitgliedsunternehmen
des BDIU.

5 Mrd. Euro



führen BDIU-Mitglieds-
unternehmen jährlich zurück
in den Wirtschaftskreislauf.

500 Tsd.



Auftraggeber wenden sich
jährlich an BDIU-Mitglieds-
unternehmen.

I. Anlass

des Gesetzgebungsverfahrens

Mit dem Gesetz über den Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten für Verbraucher möchte die Bundesregierung eine Verpflichtung aus der EU-Verbraucherkreditrichtlinie umsetzen: Mitgliedstaaten werden verpflichtet sicherzustellen, dass Verbrauchern, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben oder haben könnten, unabhängige Schuldnerberatungsdienste zur Verfügung gestellt werden.

Gern ergreift der BDIU die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Gesetzentwurf.

2. Betroffenheit

der Inkassobranche

Schuldnerberatungsdienste agieren häufig wie auch Rechtsdienstleister vermittelnd zwischen Gläubigern und Schuldern. Werden Schuldnerberatungsdienste von Schuldnern mandatiert, so treten die jeweiligen Schuldnerberatungen mit den vom Gläubiger mandatierten Rechtsdienstleistern in den Dialog.

Inkassounternehmen als Rechtsdienstleister haben ein Interesse an einer zugänglichen, qualifizierten Beratung der Schuldner durch Schuldnerberatungsdienste. Dabei verfolgen Rechtsdienstleister das legitime Ziel, die größtmögliche Befriedigung der sie beauftragenden Gläubiger zu erreichen.

Daneben besteht auf dem Rechtsberatungsmarkt ein komplementäres System kostenpflichtiger, auf spezialisierte Rechtsberatung ausgelegte Schuldnerberatung, die von Personen beauftragt werden, die frühzeitig handeln und die Beratungskosten selbst tragen können. Das sind vor allem Rechtsanwälte und Rechtsdienstleister, die rechtlich strenger als Schuldnerberater reguliert werden. Es muss sichergestellt werden, dass die engen Vorgaben des hier diskutierten Gesetzes nicht auf diesen komplementären Bereich ausstrahlen oder mit anderen Vorgaben, etwa dem Vergütungsrecht der Anwälte, konfliktieren.

Stellungnahme
RegE SchuBerDG

Seite 3/5

Ansprechpartner:
Lorenz Becker
Leiter Politik und Kommunikation
030 2060736-50
bdiu@inkasso.de

3. Zum Gesetzentwurf im Allgemeinen

Der BDIU begrüßt die Zielsetzung des Gesetzentwurfs, Verbrauchern, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben oder haben könnten, unabhängige Schuldnerberatungsdienste zur Verfügung zu stellen.

4. Kritik am Gesetzentwurf

1. Entgelte für Schuldnerberatungsdienste

Der BDIU hat Bedenken dagegen, dass die Länder ermächtigt werden sollen, Entgelte für die Leistungen von Schuldnerberatungsdiensten vorzusehen. Für Verbraucher sollte der Schuldnerberatungsdienst stets kostenlos sein. Deshalb sollten in § 3 SchuBerDG-E weder Entgelte noch Entgeltgrenzen für Schuldnerberatungsdienste vorgesehen werden.

Menschen, die Schuldnerberatungsstellen aufsuchen, sollten nicht durch Entgelte belastet werden – vielmehr sollte das verfügbare Geld verwendet werden, um Gläubiger zu befriedigen.

Da der vorliegende Gesetzentwurf vorsieht, dass Entgelte in eigener Verantwortung der Länder berechnet werden können, ist zu befürchten, dass einige Länder von dieser Regelung Gebrauch machen und andere nicht. Dies würde zu regionalen Ungleichheiten führen.

Darüber hinaus ist der Begriff der „Betriebskosten“ nicht klar definiert und kann zu Rechtsunsicherheit führen. Eine rein kostendeckende Entgeltregelung steht im Widerspruch zur anwaltlichen Berufsautonomie und kollidiert mit § 49b BRAO, wonach anwaltliche Gebühren grundsätzlich nicht unter die gesetzlichen Sätze des RVG fallen dürfen.

Schließlich kritisieren wir den unbestimmten Rechtsbegriff, der mit Bezug auf die Höhe des Entgelts verwendet wird: Wann eine „unangemessene Belastung für die Verbraucher“ eintritt, würde einer Auslegung bedürfen, die besser von vornherein vermieden werden sollte.

Stellungnahme
RegE SchuBerDG

Seite 4/5

Ansprechpartner:
Lorenz Becker
Leiter Politik und Kommunikation
030 2060736-50
bdiu@inkasso.de

2. Einschränkung auf „gemeinnützige oder mildtätige Anbieter“

Die Regelung im § 4 Abs. 2 Nr. 3 SchuBerDG-E kann zum Ausschluss privatwirtschaftlich tätiger, aber unabhängiger Anbieter – wie Rechtsdienstleister oder spezialisierter Anwaltskanzleien – führen. Damit würde eine Eingengung des Marktzugangs drohen, die weder geboten noch sachlich gerechtfertigt ist.

Verbraucher können dadurch den Zugang zu hochqualifizierter rechtlicher Beratung verlieren, die insbesondere bei komplexen Überschuldungs- oder Insolvenzfällen erforderlich ist.

Der BDIU regt eine dahingehend notwendige Klarstellung an.

Stellungnahme
RegE SchuBerDG

Seite 5/5

Ansprechpartner:

Lorenz Becker

Leiter Politik und Kommunikation

030 2060736-50

bdiu@inkasso.de

5. Fazit

Der BDIU begrüßt die Zielsetzung des Gesetzentwurfs, Verbrauchern Zugang zu unabhängigen Schuldnerberatungsdiensten zu gewährleisten. Es sollte dabei aber bundeseinheitlich festgelegt werden, dass Schuldnerberatungsdienste für Verbraucher kostenfrei ausgestaltet sind – unter Wahrung der Berufsrechte von Rechtsdienstleistern und der Anwaltschaft und deren Qualitätsstandards.



Ausschussdrucksache 21(6)21g
vom 3. November 2025, 16:24 Uhr

Schriftliche Stellungnahme
der Sachverständigen Ines Moers

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

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.



Bundesarbeitsgemeinschaft
Schuldnerberatung e. V.

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung am 5. November 2025 zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung
Gesetz über den Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten für Verbraucher
(Schuldnerberatungsdienstegesetz – SchuBerDG)

Die EU-Verbraucherkreditrichtlinie verpflichtet Deutschland, die **Verfügbarkeit von Schuldnerberatung sicherzustellen**. Sie verfolgt dabei einen Vollharmonisierungsansatz – das heißt: Alle Mitgliedstaaten müssen ein flächendeckendes, qualitätsgesichertes Beratungsangebot garantieren. Der vorliegende Regierungsentwurf erfüllt diesen Anspruch nicht – er gefährdet ihn.

Bereits heute ist die Beratungslandschaft **überlastet und ungleich verteilt**. Wartezeiten von mehreren Monaten sind in vielen Regionen die Regel. Zwar ist die Zahl überschuldeter Menschen laut Schuldenatlas leicht rückläufig, doch noch immer sind **5,56 Millionen Menschen in Deutschland überschuldet**. Nur rund **577.000** von ihnen erhalten jährlich überhaupt Beratung. Das bedeutet: **fünf Millionen überschuldete Menschen bleiben ohne Hilfe**. Gleichzeitig steigt die Zahl der Verbraucherinsolvenzen weiter an – ein deutliches Zeichen für die wachsende Komplexität der Fälle und den steigenden Bedarf an rechtlich qualifizierter Begleitung. Mit der Umsetzung der EU-Richtlinie wird sich der Kreis der Ratsuchenden noch erweitern. Das kann nur gelingen, wenn das System auf **drei klaren Säulen** ruht:

- **1. Kostenfreiheit für Ratsuchende:** Schuldnerberatung ist kein freiwilliges Sozialangebot, sondern Teil des Verbraucherschutzes und der sozialen Daseinsvorsorge. Nur wenn der Zugang kostenfrei bleibt, ist er für alle Menschen – unabhängig von Einkommen, Alter oder Erwerbsstatus – tatsächlich gesichert.
- **2. Auskömmliche, verlässliche Finanzierung der Beratungsstellen:** Ohne stabile Finanzierungsgrundlage droht der Rückzug vieler Träger. Schon heute melden Beratungsstellen Insolvenz an, obwohl die Nachfrage so hoch ist wie nie. Eine gesetzlich geregelte Finanzierung ist daher zwingend notwendig, um Beratungskapazitäten zu sichern und den Auftrag der EU umzusetzen.
- **3. Gesicherte Qualität und Professionalisierung:** Schuldnerberatung ist komplexe Facharbeit – sie erfordert rechtliches, wirtschaftliches und psychosoziales Know-how. Bundeseinheitliche Qualitätsstandards und Qualifikationsanforderungen sind daher unerlässlich, um die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit des Systems zu sichern.

Eine starke, qualitätsgesicherte und kostenfreie Schuldnerberatung **rechnet sich**: Jeder investierte Euro fließt zwei- bis achtfach zurück – durch geringere Sozialausgaben, weniger Gerichtskosten und höhere Rückflüsse an Gläubiger. Wer in Schuldnerberatung investiert, entlastet den Staatshaushalt, stärkt wirtschaftliche Teilhabe und schützt Menschen vor dauerhafter Ausgrenzung.

Fazit: Das Schuldnerberatungsdienstegesetz muss nachgebessert werden – für kostenfreie, qualitätsgesicherte und dauerhaft finanzierte Schuldnerberatung, die ihrem europäischen Auftrag gerecht wird. Für konkrete Änderungsvorschläge und ausführliche Argumente verweisen wir auf unsere Stellungnahmen zum Referentenentwurf, online zu finden unter

✉ www.bag-sb.de/positionen