

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

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>).