

17.10.25

Stellungnahme des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 1058. Sitzung am 17. Oktober 2025 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzesentwurf allgemein

Mit dem Gesetz sollen die Länder verpflichtet werden, den Zugang von Verbraucherinnen und Verbrauchern in Zahlungsschwierigkeiten zu Schuldnerberatungsdiensten sicherzustellen.

Dabei geht auch der Bund davon aus, dass Mehrausgaben für die öffentlichen Haushalte von Ländern und Kommunen entstehen werden. Allerdings werden die zu erwartenden Mehrausgaben im Gesetzentwurf nicht beziffert. Begründet wird dies damit, dass keine hinreichenden aktuellen Daten vorlägen, auf deren Grundlage sich die Notwendigkeit oder der Umfang eines Ausbaus von Beratungskapazitäten prognostizieren lasse.

Die Ermittlung und Darstellung der Kostenfolgen, die den Ländern und Kommunen durch die Bundesgesetze entstehen, sind essenziell für die Beurteilung der Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Der Bund wird deshalb gebeten, seine Angaben zu den Mehrausgaben, die den Ländern und Kommunen durch das Bundesgesetz entstehen würden, zu konkretisieren.

Sollten entsprechende Kostenprognosen des Bundes relevante Mehrbelastungen für die Länder und Kommunen erkennen lassen, ist darüber hinaus sicherzustellen, dass die aus der bundesgesetzlichen Verpflichtung von Ländern und Kom-

munen resultierenden Ausgaben durch den Bund kompensiert werden.

2. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat stellt fest, dass durch den Gesetzentwurf der Kreis der Ratsuchenden auf alle Verbraucherinnen und Verbraucher, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben oder haben könnten, über die soziale Schuldnerberatung (Leistungsberechtigte nach den Sozialgesetzbüchern Zweites und Zwölftes Buch) hinaus erweitert wird. Die Länder werden verpflichtet, sicherzustellen, dass für diesen erweiterten Personenkreis unabhängige Schuldnerberatungsdienste zur Verfügung gestellt werden. Mit der Verpflichtung der Länder werden vor dem Hintergrund des mit der Erweiterung des Kreises der Ratsuchenden ausgelösten verstärkten Zugangs in die soziale Schuldnerberatung bei den Ländern erhebliche Mehrkosten ausgelöst, deren Höhe noch nicht abschließend quantifizierbar ist.
- b) Der Bundesrat stellt ferner fest, dass die Bemessung der Höhe der Mehrkosten auch davon abhängen kann, wie die Finanzierung der sozialen Schuldnerberatung bisher in dem jeweiligen Land ausgestaltet ist. In einigen Ländern wird die Finanzierung der sozialen Schuldnerberatung und der Verbraucherinsolvenzberatung bereits jetzt beim Land gebündelt, in anderen Ländern finanzieren die Länder bislang nur die Verbraucherinsolvenzberatung, wohingegen für die Finanzierung der sozialen Schuldnerberatung alleine die Kommunen aufkommen.
- c) Der Bundesrat bedauert, dass die Bundesregierung nicht versucht hat, gemeinsam mit den Ländern Anhaltspunkte zur Kalkulation der anfallenden Mehrkosten zu entwickeln. Er hält fest, dass dieses Versäumnis nicht zulasten der Länder gehen darf.
- d) Der Bundesrat betrachtet mit Sorge, dass die Umsetzung des im Gesetzentwurf verankerten Sicherstellungsauftrags im vorgegebenen Zeitraum die Länder vor erhebliche Schwierigkeiten stellt: Innerhalb eines Jahres müssen der Bedarf an zusätzlicher Schuldnerberatung definiert und bemessen, die entsprechenden Beratungskapazitäten geschaffen sowie in die bestehenden, gewachsenen Strukturen der Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung integriert werden. Dies erscheint umso herausfordernder, als der Gesetzentwurf sein Verhältnis zu den Leistungsverpflichtungen aus dem Zweiten

oder Zwölften Sozialgesetzbuch im Regelungstext offenlässt und zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe aus der Richtlinie (EU) 2023/2225 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 über Verbraucherkreditverträge und zur Aufhebung der Richtlinie 2008/48/EG übernimmt, ohne sie zu konkretisieren.

- e) Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob vor dem Hintergrund, dass es anders als in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Deutschland eine gewachsene Beratungsstruktur in der Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung gibt, eine Übergangsregelung geschaffen werden kann, um den Ländern mehr Zeit für die Umsetzung zur Verfügung zu stellen.
- f) Der Bundesrat erwartet nach dem Rechtsgedanken der Veranlassungskonexität, dass eine Regelung zur vollständigen Kostentragung durch den Bund für alle bei den Ländern anfallenden Mehrausgaben, die durch den Sicherstellungsauftrag ausgelöst werden, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens implementiert wird.

3. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob beziehungsweise inwieweit private Gläubiger, wie beispielsweise Darlehensgeber und Inkassounternehmen, gesetzlich verpflichtet werden können, sich an der Finanzierung der unabhängigen Schuldnerberatungsdienste zu beteiligen.

Begründung:

Angesichts der angespannten Haushaltslage in Bund und Ländern ist es notwendig, eine finanzielle Beteiligung nach dem Veranlasserprinzip für diejenigen zu prüfen, die einerseits durch bestimmte neue Bezahlmodelle (zumindest teilweise) mit zur Verschuldung beitragen und andererseits von der Schuldnerberatung unmittelbar profitieren. Bisher erfolgt die wesentliche Finanzierung der unabhängigen Schuldnerberatung aus öffentlichen Mitteln. Neben öffentlichen Gläubigern profitieren jedoch ebenso private Gläubiger, zu denen regelmäßig Darlehensgeber (wie z.B. Banken, Zahlungsdienstleister etc.) und Inkassounternehmen gehören, von einer erfolgreichen Schuldenregulierung. Aus diesem Grund sollte deren Beteiligung an der Finanzierung von unabhängigen Schuldnerberatungsdiensten ernsthaft in Erwägung gezogen werden.

Die Idee der Beteiligung der Kreditwirtschaft an der Finanzierung ist nicht neu. Bereits 2017 haben die Arbeits- und Sozialministerinnen und -minister einen entsprechenden Beschluss gefasst, den sie im Jahr 2020 bekräftigt haben. Bis-

her ist aber kein Prüfergebnis der Bundesregierung bekannt. Hinzu kommt, dass durch neue Bezahlmodelle wie „buy now pay later“ bewusst Anreize für Verbraucherinnen und Verbraucher mit nur wenig Mitteln gesetzt werden, sich zu verschulden. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht warnt Verbraucherinnen und Verbraucher vor den Risiken dieses Bezahlmodells. Bei dem Bezahlmodell handele es sich um eine Schuldenfalle.