ZVI 2025, 322

RefE des BMJV: Entwurf eines Gesetzes über den Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten für Verbraucher (Schuldnerberatungsdienstegesetz – SchuBerDG)

Das BMJV hat einen RefE SchuBerDG vorgelegt. Er dient der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2225 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. 10. 2023 über Verbraucherkreditverträge. Das Gesetz soll am 20. 11. 2026 in Kraft treten. Der RefE ist im Folgenden abgedruckt.

A. Problem und Ziel

Die Richtlinie (EU) 2023/2225 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 über Verbraucherkreditverträge und zur Aufhebung der Richtlinie 2008/48/EG (nachfolgend: Verbraucherkreditrichtlinie-neu) verpflichtet die Mitgliedstaaten in ihrem Artikel 48 Absatz 1, bis zum 20. November 2025 die Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen und zu veröffentlichen, die erforderlich sind, um den Verpflichtungen in Artikel 36 Absatz 1 und 4 Satz 2 nachzukommen. In Artikel 36 Absatz 1 der Verbraucherkreditrichtlinie-neu werden die Mitgliedstaaten verpflichtet sicherzustellen, dass Verbraucherinnen und Verbrauchern, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben oder haben könnten, unabhängige Schuldnerberatungsdienste zur Verfügung gestellt werden, für die nur begrenzte Entgelte zu entrichten sind. In ihrem Absatz 4 Satz 2 werden die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, gegenüber der Europäischen Kommission bis zum 20. November 2026 und danach jährlich über die verfügbaren Schuldnerberatungsdienste zu berichten. Die Verbraucherkreditrichtlinie-neu verfolgt einen Vollharmonisierungsansatz, der es den Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht erlaubt, strengere oder weniger strenge Vorschriften vorzusehen. Der Entwurf setzt diese Verpflichtungen um.

Dieser Entwurf steht im Kontext der gefährdeten rechtzeitigen Erreichung der Ziele der Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 25. September 2015 „Transformation unserer Welt: die UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ und trägt insbesondere zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele 1 und 10 bei.

B. Lösung

Zur Umsetzung der Vorgaben des Artikels 36 Absatz 1 und 4 Satz 2 der Verbraucherkreditrichtlinie-neu wird ein neues Stammgesetz über den Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten für Verbraucher geschaffen.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Bund

Keine.

Länder und Kommunen

Nach § 1 dieses Entwurfs haben die Länder sicherzustellen, dass Verbraucherinnen und Verbrauchern, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben oder haben könnten, unabhängige Schuldnerberatungsdienste zur Verfügung stehen. Ob bzw. inwieweit diese Gewährleistungspflicht Mehrausgaben für die öffentlichen Haushalte der Länder und Kommunen begründet, hängt wesentlich von der Ausgangslage bereits verfügbarer Schuldnerberatungsdienste ab. Es wird davon ausgegangen, dass nicht alle Verbraucherinnen und Verbraucher Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten nach diesem Gesetz, insbesondere nicht in überschaubarer Zeit, haben werden. Allerdings gibt es keine hinreichenden oder aktuellen Daten zur geografischen Verteilung der derzeit etwa 1.350 Schuldnerberatungsstellen, deren jeweiliger Ausstattung sowie zu Wartezeiten für Ratsuchende, auf deren Grundlage sich die Notwendigkeit oder der Umfang eines Ausbaus von Beratungskapazitäten prognostizieren ließe. Eine Quantifizierung eines möglicherweise erforderlichen Mehraufwandes ist daher im Vorhinein nicht möglich. Bei der Schätzung des Mehraufwandes sind auch mögliche gegenzurechnende Einnahmen nach § 3 Absatz 1 dieses Entwurfs zu berücksichtigen, die aber allenfalls in geringer Höhe erzielt werden können und daher zu vernachlässigen sind. Es entspricht der überwiegenden Praxis der existierenden Anbieter von Schuldnerberatungsstellen in der Trägerschaft unter anderem von Wohlfahrtsverbänden, ihre Dienste kostenlos anzubieten.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

(c) 2026 RWS Verlag Kommunikationsforum GmbH & Co. KG

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Bund

Aufgrund der in § 5 Absatz 2 des Entwurfs vorgesehenen Verpflichtung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), gegenüber der Europäischen Kommission bis zum 20. November 2026 und danach jährlich über die verfügbaren Anbieter von Schuldnerberatungsdiensten zu berichten, wird ein jährlicher Erfüllungsaufwand ausgelöst, der gering ist. Einmaliger Erfüllungsaufwand entsteht nicht.

Länder und Kommunen

Die in § 5 Absatz 1 des Entwurfs vorgesehene Berichtspflicht der Länder an das BMJV löst keinen einmaligen Erfüllungs-

aufwand aus; sie ist jährlich zu erbringen und löst geringfügigen Erfüllungsaufwand aus.

F. Weitere Kosten

Keine.

Begründung[1]

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Richtlinie 2023/2225/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 über Verbraucherkreditverträge und zur Aufhebung der Richtlinie 2008/48/EG (nachfolgend: Verbraucherkreditrichtlinie-neu) verpflichtet die Mitgliedstaaten in ihrem Artikel 48 Absatz 1, bis zum 20. November 2025 die Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen und zu veröffentlichen, die erforderlich sind, um den in ihrem Artikel 36 Absatz 1 und 4 Satz 2 vorgebebenen Verpflichtungen nachzukommen. Artikel 36 Absatz 1 der Verbraucherkreditrichtlinie-neu gibt den Mitgliedstaaten vor sicherzustellen, dass Verbraucherinnen und 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. Ziel ist es, dass Verbraucherinnen und Verbraucher spezialisierte Hilfe beim Schuldenmanagement in Anspruch nehmen können. Weiter verpflichtet die Verbraucherkreditrichtlinie-neu die Mitgliedstaaten in ihrem Artikel 36 Absatz 4 Satz 2, der Europäischen Kommission bis zum 20. November 2026 und danach jährlich über die verfügbaren Schuldnerberatungsdienste zu berichten. Die Verbraucherkreditrichtlinie-neu verfolgt einen Vollharmonisierungsansatz, der es den Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht erlaubt, strengere oder weniger strenge Vorschriften vorzusehen.

Mit dem Entwurf werden die Verpflichtungen der Verbraucherkreditrichtlinie-neu in ihrem Artikel 36 Absatz 1 und 4 Satz 2 umgesetzt.

Dieser Entwurf steht im Kontext der gefährdeten rechtzeitigen Erreichung der Ziele der Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 25. September 2015 „Transformation unserer Welt: die UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ und trägt insbesondere zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele 1 und 10 bei.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Zur Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben im Artikel 36 Absatz 1 und 4 Satz 2 der Verbraucherkreditrichtlinie-neu wird ein neues Stammgesetz über den Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten für Verbraucher vorgelegt, mit dem die Länder sicherstellen sollen, dass Verbraucherinnen und Verbrauchern, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben oder haben könnten, unabhängige Schuldnerberatungsdienste zur Verfügung stehen. Die bisherige weit verbreitete Praxis von Schuldnerberatungsstellen, Verbraucherinnen und Verbrauchern grundsätzlich kostenlos zu unterstützen, soll beibehalten werden. In Umsetzung von Artikel 36 Absatz 1 können allerdings Schuldnerberatungsdienste gegen ein begrenztes Entgelt angeboten werden. Rechtzeitig vor der Inanspruchnahme eines Schuldnerberatungsdienstes sind Verbraucherinnen und Verbraucher auf ein gegebenenfalls zu entrichtendes Entgelt hinzuweisen. Weiter enthält der Entwurf Anforderungen an Anbieter von Schuldnerberatungsdiensten, unter anderem zur Unabhängigkeit, um dem vorrangigen Schuldenregulierungsinteresse der Verbraucherin oder des Verbrauchers zu entsprechen und Interessenskonflikte zu vermeiden. Zudem wird eine jährliche Berichtspflicht der Länder gegenüber dem BMJV sowie eine jährliche Berichtspflicht des BMJV gegenüber der Europäischen Kommission eingeführt, die beide lediglich Angaben über die Zahl der verfügbaren Einrichtungen der Anbieter von Schuldnerberatungsdiensten nach § 1 umfassen und zur Umsetzung von Artikel 36 Absatz 4 Satz 2 der Verbraucherkreditrichtlinie-neu erforderlich sind.

III. Exekutiver Fußabdruck

Es haben keine Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter und keine vom BMJV beauftragte Dritte zum Inhalt

(c) 2026 RWS Verlag Kommunikationsforum GmbH & Co. KG

des Entwurfs beigetragen.

IV. Alternativen

Eine Alternative zu der im Entwurf vorgesehenen Umsetzung der Verpflichtungen der Verbraucherkreditrichtlinie-neu in ihrem Artikel 36 Absatz 1 und 4 Satz 2 besteht nicht.

V. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 Grundgesetz (GG) in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 GG. Regelungen zu Schuldnerberatungsdiensten fallen unter die öffentliche Fürsorge im Sinne von Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG. Eine bundesgesetzliche Regelung ist zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderlich (Artikel 72 Absatz 2 GG). Artikel 36 Absatz 1 der Verbraucherkreditrichtlinie-neu bezweckt auch, Verletzungen der Menschenwürde entgegenzuwirken (Erwägungsgrund 81). Ein Hilfe- und Unterstützungsangebot, welches dem Schutz dieser Grundrechtsgarantie dient, muss im gesamten Bundesgebiet als ein einheitlicher Rahmen hinsichtlich des Zugangs und der Entgeltlichkeit gesetzt werden. Auch zur Wahrung der Wirtschaftseinheit (Artikel 72 Absatz 2 GG) ist eine bundeseinheitliche Regelung über die Sicherstellung des Zugangs zu unabhängigen Schuldnerberatungsdiensten im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Alle von finanziellen Schwierigkeiten betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher sollen bundesweit gleichermaßen die Möglichkeit haben, einen unabhängigen Schuldnerberatungsdienst leicht in Anspruch nehmen zu können, um Schulden schnellstmöglich abzubauen und ihre wirtschaftliche Teilhabe wiederzuerlangen oder zu verbessern. Dies liegt auch im Interesse anderer Wirtschaftsteilnehmer und im gesamtstaatlichen Interesse.

VI. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Recht der Europäischen Union oder völkerrechtliche Verträge, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, stehen dem Entwurf nicht entgegen.

VII. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Rechts- und Verwaltungsvereinfachungen werden durch die Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben für Schuldnerberatungsdienste in nationales Recht nicht erwartet.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Entwurf steht im Einklang mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, die der Umsetzung der UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung dient. Der Entwurf trägt zur Erreichung des Ziels 1 der UN-Agenda 2030 bei, Armut in jeder Form und überall zu beenden. Die Regelungen im Entwurf leisten einen Beitrag, relative Armut von Verbraucherinnen und Verbrauchern und ihren Familienmitgliedern zu begrenzen bzw. präventiv zu verhindern, indem Verbraucherinnen und Verbraucher in finanziellen Schwierigkeiten durch Schuldnerberatungsdienste dabei unterstützt werden, materielle, gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe wiederzuerlangen und langfristig einen angemessenen Lebensstandard beizubehalten.

Im Sinne des Nachhaltigkeitsziels 10 „Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern“ und seiner Zielvorgabe in 10.2. „Verteilungsgerechtigkeit“ wird der Entwurf dazu beitragen, Ungleichheiten wirtschaftlicher und sozialer Teilhabe zu verringern und Chancengleichheiten zu verbessern.

Zudem entspricht der Entwurf den Prinzipien nachhaltiger Entwicklung der Deutschen

Nachhaltigkeitsstrategie „(1.) Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden“, „(2.) Globale Verantwortung wahrnehmen“ und „(5.) Sozialen Zusammenhalt in einer offenen Gesellschaft wahren und verbessern“.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Länder und Kommunen

Ausgaben

In Deutschland existieren bundesweit ca. 1.350 Schuldnerberatungsstellen (Quelle: Statistisches Bundesamt, Überschuldungsstatistik 2023, erschienen am 17. Juli 2024). Wie sich diese Stellen auf die Länder und Kommunen verteilen, welche Größe und Ausstattung sie haben, ob bzw. inwieweit sie überschuldete, verschuldete oder von ersten finanziellen Schwierigkeiten betroffene Verbraucherinnen und Verbraucher gleichermaßen beraten bzw. beraten können, ist im Detail nicht bekannt. Eine Gesamteinschätzung, ob es eine Lücke zwischen dem aktuellen Bestand an Schuldnerberatungsstellen im Verhältnis zur Sicherstellungspflicht gemäß § 1 des Entwurfs gibt und wie groß diese gegebenenfalls ist, ist nicht möglich. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass nicht alle Verbraucherinnen und Verbraucher Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten nach diesem Gesetz, insbesondere nicht in überschaubarer Zeit, haben werden. Für die Sicherstellung im Sinne von § 1 des Entwurfs können somit Mehrausgaben für die Haushalte von Ländern und der Kommunen, in deren Finanzverantwortung die Schuldnerberatung steht, zwar nicht ausgeschlossen werden. In welcher Höhe ein finanzieller Mehraufwand entstehen kann, ist jedoch im Vorhinein nicht verlässlich quantifizierbar.

(c) 2026 RWS Verlag Kommunikationsforum GmbH & Co. KG

Des Weiteren ist eine Quantifizierung auch deshalb nicht möglich, da keine verlässliche Aussage getroffen werden kann, ob und inwieweit sich die Nachfrage nach unabhängigen Schuldnerberatungsdiensten nach diesem Gesetz ändern wird.

Schuldnerberatung kann zu Ersparnissen führen, indem Verbraucherinnen und Verbraucher ihre finanziellen Schwierigkeiten frühzeitig lösen und dadurch insbesondere soziale Folgekosten für öffentliche Haushalte vermieden werden können. Auch die Europäische Kommission schätzt den finanziellen Nutzen infolge von hauptsächlich eingesparten sozialen Kosten bei vermiedenen Überschuldungen auf 1,4 bis 5,3 Euro pro eingesetztem Euro (Quelle: Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Verbraucherkreditverträge vom 30. Juni 2021, COM(2021) 347 final).

Einnahmen

Nach § 3 Absatz 1 des Entwurfs können Einnahmen erzielt werden, die etwaigen Mehrausgaben gegenzurechnen wären. Ob und in welcher Höhe begrenzte Entgelte erhoben werden bzw. erhoben werden dürfen und damit Einnahmen erzielt werden, kann ebenfalls nicht verlässlich prognostiziert werden. Da es der überwiegenden Praxis der existierenden Anbieter von Schuldnerberatungsstellen in der Trägerschaft unter anderem von Wohlfahrtsverbänden entspricht, ihre Dienste kostenlos anzubieten, und § 3 Absatz 1 des Entwurfs den Grundsatz der Kostenfreiheit und Entgeltgrenzen regelt, wird vermutet, dass Einnahmen allenfalls in geringer Höhe erzielt werden und diese daher zu vernachlässigen sind.

4. Erfüllungsaufwand

4.1 Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

4.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

4.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

4.3.1 Bund

Für den jährlichen Bericht des BMJV nach § 5 Absatz 2 an die Europäische Kommission über die Zahl der verfügbaren Anbieter von Schuldnerberatungsdiensten entsteht dem BMJV ein geringfügiger Erfüllungsaufwand. Da der Bund Daten von den Ländern erhalten wird, ist sein Aufwand für die abschließende Zusammenführung und Aufbereitung für die Berichterstattung gegenüber der Kommission gering. Einmaliger Erfüllungsaufwand entsteht dem BMJV nicht.

4.3.2 Länder und Kommunen

Für den jährlichen Bericht der Länder nach § 5 Absatz 1 des Entwurfs an das BMJV über die Zahl der verfügbaren Anbie-

ter von Schuldnerberatungsdiensten in ihrem Land entsteht den Ländern ein finanzieller Mehraufwand, der vernachlässigbar gering ist, da es sich um nur mit geringfügigem Aufwand aufzubereitende Daten in den Kommunen oder um schon aufbereitete Daten von Anbietern von Schuldnerberatungsdiensten, die über die jeweiligen Kommunen oder direkt an das Land weitergegeben werden, handelt, die nur zusammenzuführen und für die Berichterstattung an den Bund aufzubereiten sind.

5. Weitere Kosten

Es entstehen keine sonstigen Kosten für die Wirtschaft und für soziale Sicherungssysteme. Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Aus gleichstellungspolitischer Sicht sind die Regelungen neutral. Männer und Frauen sind von den Regelungen des Entwurfs in gleicher Weise betroffen. Demografische Auswirkungen sind nicht zu erwarten.

VIII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung des Entwurfs ist nicht vorgesehen. Mit dem Entwurf werden die vollharmonisierenden, unbefristeten Vorgaben der Verbraucherkreditrichtlinie-neu in ihrem Artikel 36 Absatz 1 und 4 Satz 2 umgesetzt. Insoweit besteht kein Spielraum für den innerstaatlichen Gesetzgeber, diese Vorgaben zu befristen.

Laut Beschluss des Staatssekretärsausschusses Bürokratieabbau vom 23. Januar 2013 sind alle wesentlichen Regelungsvorhaben zu evaluieren. Als wesentlich gelten danach Regelungsentwürfe, bei denen ein jährlicher Erfüllungsaufwand von mindestens a) 1 Million Euro Sachkosten oder 100.000 Stunden Aufwand für Bürgerinnen und Bürger oder b) 1 Million Euro für die Wirtschaft oder c) 1 Million Euro für die Verwaltung aufgrund der Ex ante-Abschätzung zu erwarten ist. Da diese Schwellen nicht erreicht werden, ist für den Entwurf keine Evaluierung

(c) 2026 RWS Verlag Kommunikationsforum GmbH & Co. KG

vorzusehen.

Die Europäische Kommission wird jedoch gemäß Artikel 36 Absatz 4 Satz 1 der Verbraucherkreditrichtlinie-neu bis zum 20. November 2028 einen Bericht mit einem Überblick über die Verfügbarkeit von Schuldnerberatungsdiensten in allen Mitgliedstaaten vorlegen, in dem bewährte Verfahren für die weitere Entwicklung dieser Dienste benannt werden.

B. Besonderer Teil

§ 1 Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten

Die Länder stellen sicher, dass Verbrauchern, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben oder haben könnten, unabhängige Schuldnerberatungsdienste zur Verfügung stehen.

Begründung zu § 1: § 1 regelt in Umsetzung von Artikel 36 Absatz 1 der Verbraucherkreditrichtlinie-neu den Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten. Damit sollen die Länder sicherstellen, dass Verbraucherinnen und Verbrauchern, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben oder haben könnten, unabhängige Schuldnerberatungsdienste zur Verfügung stehen. Mit der Regelung soll gewährleistet werden, dass zur rechtswirksamen Umsetzung des Artikels 36 Absatz 1 eine Abdeckung mit unabhängigen Schuldnerberatungsdiensten nach den Vorgaben der Richtlinie dauerhaft besteht. Die Grundlage dafür schafft dieses Gesetz. Aufgrund der geltenden verfassungsrechtlichen Vorgabe in Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 des Grundgesetzes können die mit der Schuldnerberatung (freiwillig) befassten Kommunen vom Bund nicht mit der Sicherstellung der Schuldnerberatungsdienste betraut werden, weshalb die Regelung an die Länder adressiert ist. Den Ländern steht es jedoch frei, die Aufgabe auf die Kommunen zu übertragen.

In Deutschland gibt es für Verbraucherinnen und Verbraucher in finanziellen Schwierigkeiten mit ca. 1.350 Schuldnerberatungsstellen bereits ein kommunal finanziertes Angebot in unterschiedlicher Trägerschaft, das zum Teil auf freiwilliger Basis erfolgt. Nach den vorliegenden, wenn auch nicht vollständigen oder nicht immer aktuellen Erkenntnissen etwa zu Wartezeiten, teils nicht ausreichenden Beratungskapazitäten, Fachkräftemangel oder Vorgaben der Träger, welcher Personenkreis beraten werden kann, ist nicht auszuschließen, dass dieses Angebot jedoch regional Lücken aufweist.

Auf die bestehende Struktur soll zurückgegriffen werden können, um Schuldnerberatungsdienste entsprechend der Richtlinienvorgaben zur Verfügung zu stellen.

Regelungen in den Sozialgesetzbüchern, die den Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten für bestimmte Personengruppen bereits sicherstellen, bleiben unberührt.

Schwierigkeiten bei der Erfüllung von finanziellen Verpflichtungen, die eine Verbraucherin oder ein Verbraucher hat oder haben könnte, umfassen insbesondere die Situation der Überschuldung, das heißt eine Verbraucherin oder ein Verbraucher ist über einen längeren

Zeitraum nicht mehr in der Lage, fällige Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen. Aber auch vor einer Überschuldung können Schwierigkeiten bei der Erfüllung von finanziellen Verpflichtungen auftreten und sichtbar werden, wenn zum Beispiel Ratenzahlungen nicht mehr pünktlich erfolgen können. Die Verbraucherkreditrichtlinie-neu nennt in Erwägungsgrund 81 zum Beispiel den Verzug mit der Rückzahlung von Schulden um mehr als 90 Tage als ein Beispiel für derartige Schwierigkeiten. Erste Pfändungsmaßnahmen durch Gläubigerinnen oder Gläubiger oder die Nutzung eines Basiskontos können weitere Zeichen für Schwierigkeiten bei der Erfüllung von finanziellen Verpflichtungen, die noch nicht die Schwelle zur Überschuldung überschritten haben, sein. Eine erste Häufung kleinerer Kaufpreisverpflichtungen durch Buy-now-pay-later-Modelle bei jungen Erwachsenen kann ein Anzeichen für nahende Schwierigkeiten sein. Insoweit ist der potenzielle Personenkreis, für den unabhängige Schuldnerberatungsdienste zur Verfügung stehen müssen, vielfältig.

Finanzielle Verpflichtungen von Verbraucherinnen und Verbrauchern betreffen nicht nur solche gegenüber Kreditgebern. Finanzielle Schwierigkeiten, insbesondere Überschuldungssituationen, können Schulden einer Verbraucherin oder eines Verbrauchers gegenüber verschiedenen Gläubigern, umfassen,

neben Kreditgebern auch Vermieter, Energieversorger, Onlinehändler oder Versicherer. Da die Entstehung finanzieller Schwierigkeiten ein Prozess ist, ist die Abgrenzung, wann (potenzielle) finanzielle Schwierigkeiten durch welche Schulden ausgelöst werden, in der Praxis nicht möglich oder jedenfalls nicht handhabbar. Nach Aussagen von Schuldnerberatungsstellen kommen in der Praxis Fälle, in denen finanzielle Schwierigkeiten nicht auch im Zusammenhang mit Verbraucherkrediten auftreten, kaum vor.

Ziel ist, dass Verbraucherinnen und Verbraucher, die von realen oder potenziellen Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen betroffen sind, Zugang zu unabhängiger spezialisierter Hilfe und Anleitung haben, damit sie zum Beispiel ihre Verbindlichkeiten so weit wie möglich begleichen können, eine Überschuldung noch verhindert oder eine Überschuldungssituation schnellstmöglich überwunden werden kann. Die Unterstützung soll weiter dazu beitragen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher auch in diesen Situationen ihre Würde im Sinne von Artikel 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. C 364 vom 18. 12. 2000) bewahren und wieder wirtschaftliche und soziale Teilhabe zurückerlangen.

Wie der Zugang zu unabhängigen Schuldnerberatungsdiensten sichergestellt wird, liegt in der Gestaltungsfreiheit der ausführenden Länder, soweit es in diesem Gesetz nicht anders festgelegt ist. Bezüglich des Zugangs verweist die Verbraucherkreditrichtlinie-neu in Erwägungsgrund 81 darauf, dass unabhängige Schuldnerberatungsdienste für Verbraucherinnen und Verbraucher leicht zugänglich sein sollen. Dabei kann beispielsweise der Wohnsitz oder die Sprache der Verbraucherinnen und Verbraucher berücksichtigt werden, damit weder weite Wege zu einem Anbieter

(c) 2026 RWS Verlag Kommunikationsforum GmbH & Co. KG

eines Schuldnerberatungsdienstes zu einem Hindernis werden noch fehlende oder geringe Deutschkenntnisse den Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten ausschließen. Für einen leichten Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten können auch verschiedene Kommunikationswege und Unterstützungsformen angeboten werden, zum Beispiel online, per E-Mail oder per Telefon oder eine Kombination dieser Möglichkeiten. Der Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten ist sichergestellt, wenn er von Verbraucherinnen und Verbrauchern mit Beratungsbedarf nach diesem Gesetz effektiv genutzt werden kann, um finanziellen Schwierigkeiten entgegen zu wirken.

§ 2 Schuldnerberatungsdienst

Schuldnerberatungsdienst im Sinne dieses Gesetzes ist die individuelle fachliche, rechtliche oder psychologische Unterstützung von Verbrauchern, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben oder haben könnten. § 3 des Rechtsdienstleistungsgesetzes bleibt unberührt.

Begründung zu § 2: Mit § 2 Satz 1 wird die Begriffsbestimmung für Schuldnerberatungsdienste aus Artikel 3 Nummer 22, erster Halbsatz der Verbraucherkreditrichtlinie-neu umgesetzt. Schuldnerberatungsdienste helfen Verbraucherinnen und Verbrauchern, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben oder haben könnten, individuell fachlich, rechtlich oder psychologisch. Eine ganzheitliche Unterstützung der Verbraucherin oder des Verbrauchers ist wichtig, da die Schwierigkeiten nicht nur ökonomische Auswirkungen haben, sondern häufig verbunden sind mit sozialen und psychosozialen Auswirkungen auf die Verbraucherin oder den Verbraucher und gegebenenfalls die Familien- bzw. Haushaltsmitglieder.

Die Unterstützung dient der wirtschaftlichen, sozialen und psychischen Stabilisierung der Ratsuchenden, damit sie die schwierige Finanz- und Lebenssituation wieder selbständig bewältigen können. Dabei kann die fachliche Unterstützung zum Beispiel die Analyse der finanziellen Situation der Verbraucherin oder des Verbrauchers und darauf aufbauend Empfehlungen für den Umgang mit den finanziellen Verpflichtungen umfassen. Rechtliche Unterstützung kann die rechtliche Beratung zu Sachverhalten oder Einzelfragen umfassen, zum Beispiel die Prüfung von Forderungen auf ihre Rechtmäßigkeit oder Hilfe bei der Durchsetzung von Rechtsansprüchen. Die rechtliche Unterstützung muss dabei die Vorgaben des Rechtsdienstleistungsgesetzes beachten und in dessen Grenzen erfolgen, worauf § 2 Satz 2 ausdrücklich hinweist. Psychologische Hilfe soll dazu beitragen, die emotionale und psychische Situation der oder des Ratsuchenden zu stabilisieren, da eine finanziell schwierige Situation oft verbunden sein kann zum Beispiel mit Resignation und Rückzug von Familienangehörigen sowie aus dem gesellschaftlichen Leben.

§ 3 Entgeltgrenzen für Schuldnerberatungsdienste

(1) Die Schuldnerberatungsdienste sollen Verbrauchern grundsätzlich kostenlos, höchstens jedoch gegen ein begrenztes Entgelt angeboten werden. Werden für Schuldnerberatungsdienste Entgelte erhoben, so dürfen diese maximal die Betriebskosten des Anbieters für den Schuldnerberatungsdienst decken und keine unangemessene Belastung für die Verbraucher darstellen.

(2) Verbraucher sind rechtzeitig vor Inanspruchnahme eines Schuldnerberatungsdienstes auf ein gegebenenfalls zu entrichtendes Entgelt und dessen Höhe hinzuweisen.

Begründung zu Absatz 1 Satz 1: In § 3 Absatz 1 Satz 1, erster Halbsatz ist der Grundsatz der Entgeltfreiheit für Verbraucherinnen und Verbraucher für die Inanspruchnahme von Schuldnerberatungsdiensten verankert. Die Entgeltfreiheit entspricht der überwiegenden Praxis der existierenden Schuldnerberatungsstellen in der Trägerschaft von Wohlfahrts- und Verbraucherverbänden sowie Kommunen und sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts. Diese Praxis soll beibehalten werden können, es soll keine Hinderungsgründe geben, Schuldnerberatungsdienste im Sinne von § 2 auch weiterhin kostenlos anzubieten.

Allerdings sieht Artikel 36 Absatz 1 der Verbraucherkreditrichtlinie-neu vor, dass von Verbraucherinnen und Verbrauchern nur ein begrenztes Entgelt für den Schuldnerberatungsdienst zu entrichten ist. Insofern ist in § 3 Absatz 1 Satz 1, zweiter Halbsatz geregelt, dass Schuldnerberatungsdienste höchstens gegen ein begrenztes Entgelt angeboten werden dürfen. Denn die allgemeine Zielrichtung von Artikel 36 Absatz 1 der Richtlinie ist, dass ein etwaig erhobenes Entgelt nicht als Hindernis

zum Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten wirkt und sich die Lage von Verbraucherinnen und Verbrauchern äußerstenfalls so verschlimmert, dass ihre sich im angemessenen Lebensstandard widerspiegelnde Würde nach Artikel 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verletzt wird.

Begründung zu Absatz 1 Satz 2: § 3 Absatz 1 Satz 2 regelt die maximale Höhe des Entgelts, falls eine Verbraucherin oder ein Verbraucher ein Entgelt für die Inanspruchnahme eines Schuldnerberatungsdienstes zu entrichten hat. Das Entgelt darf maximal die Betriebskosten der Einrichtung des Anbieters für den Schuldnerberatungsdienst decken, wie Erwägungsgrund 81 der Verbraucherkreditrichtlinie-neu klarstellt. Um Betriebskosten handelt es sich dann nicht mehr, wenn die Einrichtung des Anbieters eines Schuldnerberatungsdienstes das Ziel verfolgt, mit dem Entgelt einen Gewinn zu erwirtschaften. Es dürfen nur solche Betriebskosten Berücksichtigung finden, die für die Einrichtung zur Erbringung des Schuldnerberatungsdienstes anfallen. Keine Berücksichtigung finden dürfen somit Betriebskosten, die zum Beispiel in Mehrzweckeinrichtungen oder -gebäuden für andere Zwecke als den Schuldnerberatungsdienst entstehen. Zudem darf das Entgelt keine unangemessene Belastung für den Verbraucher oder die Verbraucherin darstellen. Damit wird der Gedanke des Erwägungsgrundes 81 der Verbraucherkreditrichtlinie-neu aufgegriffen, dass Gebühren keine unnötige Belastung für die Verbraucher darstellen sollten. Ein Entgelt, das die Höhe der Betriebskosten der Einrichtung des Anbieters für einen Schuldnerberatungsdienst deckt bzw. teilweise deckt, kann deshalb nur dann von der Verbraucherin oder von dem Verbraucher verlangt werden, wenn das Entgelt die Verbraucherin oder den Verbraucher

(c) 2026 RWS Verlag Kommunikationsforum GmbH & Co. KG

nicht unverhältnismäßig belastet. Die Erhebung eines darüberhinausgehenden Entgeltes gegenüber der Verbraucherin oder dem Verbraucher ist unzulässig. Bei Beziehenden von Leistungen der sozialen Mindestsicherung ist in Anbetracht ihrer finanziellen Situation grundsätzlich davon auszugehen, dass Entgelte für Schuldnerberatungsdienste für diesen Personenkreis eine unangemessene Belastung darstellen.

Begründung zu Absatz 2: § 3 Absatz 2 bestimmt, dass Verbraucherinnen oder Verbraucher auf ein gegebenenfalls zu entrichtendes Entgelt nach Absatz 1 Satz 1 rechtzeitig vor Inanspruchnahme des Schuldnerberatungsdienstes hinzuweisen sind. Dadurch soll sichergestellt werden, dass den betroffenen Verbraucherinnen und Verbrauchern das Entgelt vorab transparent dargestellt wird. Verbraucherinnen und Verbraucher sollen sich über die Konditionen des Anbieters des Schuldnerberatungsdienstes im Klaren sein, bevor sie diesen in Anspruch nehmen und sich damit gegebenenfalls zur Entrichtung eines Entgelts verpflichten. Die Verbraucherin oder der Verbraucher soll davor geschützt werden, voreilig eine Entscheidung für einen kostenpflichtigen Schuldnerberatungsdienst zu treffen.

§ 4 Anforderungen an Anbieter von Schuldnerberatungsdiensten

(1) Schuldnerberatungsdienste nach § 2 darf nur erbringen, wer unabhängiger professioneller Anbieter ist. Eine Unabhängigkeit ist insbesondere dann nicht gegeben, wenn es sich um folgende Arten von Anbietern handelt:

1. einen Kreditgeber oder einen Kreditvermittler im Sinne des Artikels 3 Nummer 2 beziehungsweise 12 der Richtlinie (EU) 2023/2225 in der Fassung vom 18. Oktober 2023,

2. einen Kreditkäufer oder einen Kreditdienstleister im Sinne des Artikels 3 Nummer 6 beziehungsweise 8 der Richtlinie (EU) 2021/2167 in der Fassung vom 24. November 2021,

3. einen Anbieter, der auch zu Kredit-, Finanz- oder Versicherungsdienstleistungen, Dienstleistungen, die der Vermögensverwertung des Verbrauchers dienen, oder zu ähnlichen Dienstleistungen gewerblich berät oder diese erbringt oder vermittelt, oder

4. einen Anbieter, bei dem ein anderer als einer der in den Nummern 1 bis 3 genannten Interessenkonflikte vorliegt.

(2) Unabhängige professionelle Anbieter von Schuldnerberatungsdiensten sind insbesondere Einrichtungen in der Trägerschaft von

1. Wohlfahrtsverbänden, Verbraucherzentralen, kreisfreien Städten, Landkreisen oder Gemeinden,

2. eingetragenen Vereinen, die Mitglied in einem Wohlfahrts- oder Verbraucherverband sind, oder

3. sonstigen juristischen Personen des privaten Rechts, die ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige oder mildtätige Zwecke verfolgen und bei denen kein Interessenkonflikt im Sinne des Absatzes 1 Satz 2 vorliegt.

Begründung zu Absatz 1 Satz 1: § 4 Absatz 1 Satz 1 regelt, dass Schuldnerberatungsdienste nur erbringen darf, wer unabhängiger professioneller Anbieter ist. Professionelle Anbieter sind solche, die über ausreichende fachliche Kenntnisse, Wissen und Sachverstand verfügen, um Verbraucherinnen und Verbraucher individuell zu beraten.

Begründung zu Absatz 1 Satz 2: § 4 Absatz 1 Satz 2 legt die Bedingungen fest, unter denen die Unabhängigkeit eines Anbieters nicht gegeben ist. Das ist dann der Fall, wenn es sich um einen Kreditgeber oder einen Kreditvermittler im Sinne der Verbraucherkreditrichtlinie-neu oder um einen Kreditkäufer oder Kreditdienstleister im Sinne von Artikel 3 Nummer 6 und 8 der Richtlinie (EU) 2021/2167 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2021 über Kreditdienstleister und Kreditkäufer sowie zur Änderung der Richtlinien 2008/48/EG und 2014/17/EU handelt.

Damit werden die in Artikel 3 Nummer 22, zweiter Halbsatz der Verbraucherkreditrichtlinie-neu vorgegebenen Anforderungen an Anbieter von Schuldnerberatungsdiensten umgesetzt.

Des Weiteren ist gemäß § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 keine Unabhängigkeit gegeben, wenn ein Anbieter neben dem Schuldnerberatungsdienst auch gewerbliche Beratung zu Kredit-, Finanz- oder Versicherungsdienstleistungen, Dienstleistungen, die der Vermögensverwertung der Verbraucherin oder des Verbrauchers dienen, oder zu ähnlichen Dienstleistungen erbringt oder vermittelt. An der Unabhängigkeit des Anbieters fehlt es auch dann, wenn er sich in einem anderen Interessenkonflikt befindet (Nummer 4). Ziel der Regelung ist es zu vermeiden, dass dem hier vorrangigen Schuldenregulierungsinteresse der Verbraucherin oder des Verbrauchers nicht vollumfänglich entsprochen wird und ohnehin finanziell schwierige Situationen zu

Lasten der Verbraucherin oder des Verbrauchers interessensgeleitet ausgenutzt werden.

Begründung zu Absatz 2: Nach § 4 Absatz 2 gelten insbesondere Einrichtungen in der Trägerschaft von Wohlfahrtsverbänden, Verbraucherzentralen, kreisfreien Städten, Landkreisen und Gemeinden, eingetragenen Vereinen, welche Mitglied in einem Wohlfahrts- oder Verbraucherverband sind, und von sonstigen juristischen Personen des privaten Rechts, die ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige oder mildtätige Zwecke verfolgen, als unabhängige professionelle Anbieter im Sinne des § 4 Absatz 1. Sie bieten in Deutschland teilweise seit Jahrzehnten verlässlich Schuldnerberatungsdienste an.

§ 5 Berichtspflichten

(1) Die Länder berichten jeweils dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz bis zum 20. September 2026 und danach jährlich bis zum 20. September schriftlich über die Zahl der verfügbaren Einrichtungen für Schuldnerberatungsdienste nach § 1. Die Angaben sind zum Stand 31. August des Berichtsjahres zu ermitteln.

(2) Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz erstattet der Europäischen Kommission bis zum 20. November 2026 und danach jährlich bis zum 20. November Bericht über die Zahl der verfügbaren Einrichtungen für Schuldnerberatungsdienste nach § 1.

(c) 2026 RWS Verlag Kommunikationsforum GmbH & Co. KG

Begründung zu Absatz 1 Satz 1: § 5 Satz 1 verpflichtet die Länder, gegenüber dem BMJV erstmals bis zum 20. September 2026 und danach jährlich bis zum 20. September über die Zahl der verfügbaren Einrichtungen der Anbieter von Schuldnerberatungsdiensten nach § 1 in ihrem Land schriftlich zu berichten. Diese Pflicht dient der effizienten Erfüllung der von der Richtlinie verpflichtend vorgegebenen Berichtspflicht des BMJV nach § 5 Absatz 2.

Als Fristablauf ist jeweils der 20. September gewählt, um dem BMJV eine angemessene Aufbereitungszeit für die Erfüllung seiner Berichtspflicht gegenüber der Europäischen Kommission einzuräumen, die nach § 5 Absatz 2 jeweils am 20. November endet.

Begründung zu Absatz 1 Satz 2: § 5 Satz 2 gibt den 31. August als Stichtag vor, zu dem die Angaben nach § 5 Satz 1 zu ermitteln sind.

Begründung zu Absatz 2: § 5 Absatz 2 bestimmt, dass das BMJV an die Europäische Kommission bis zum 20. November 2026 und danach jährlich die aggregierte Zahl der verfügbaren Anbieter von Schuldnerberatungsdiensten in Deutschland, basierend auf den Länderberichten zu § 5 Absatz 1, übermittelt. Damit wird Artikel 36 Absatz 4 Satz 2 der Verbraucherkreditrichtlinie-neu umgesetzt.

§ 6 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Satzes 2 am 20. November 2026 in Kraft. § 5 tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung zu § 6 Satz 1: Nach Artikel 48 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verbraucherkreditrichtlinie-neu sind die Änderungen, die der Umsetzung der Richtlinie dienen, ab dem 20. November 2026 anzuwenden. Dies wird mit Satz 1 umgesetzt. Die Verbraucherkreditrichtlinie-neu gibt den Mitgliedstaaten insofern keinen nationalen Gestaltungsspielraum.

Begründung zu § 6 Satz 2: Die in § 5 geregelten Berichtspflichten treten bereits am Tag nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft. Die von § 6 Satz 1 abweichende Regelung dient dazu, den Ländern einen angemessenen zeitlichen Rahmen einzuräumen, um die aggregierte Zahl der verfügbaren Anbieter von Schuldnerberatungsdiensten zu erfassen und an das BMJV bis zum 20. September 2026 und danach jährlich zu übermitteln. Da das BMJV diese Zahl bis zum 20. November 2026 an die Europäische Kommission zu übermitteln hat, tritt Absatz 2 ebenfalls bereits am Tag nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft. Die Verbraucherkreditrichtlinie-neu gibt den Mitgliedstaaten insofern keinen nationalen Gestaltungsspielraum.

1 Dieses Gesetz dient der Umsetzung von Artikel 36 Absatz 1 und 4 Satz 2 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 (ABl. L, 2023/2225, 30. 10. 2023).

(c) 2026 RWS Verlag Kommunikationsforum GmbH & Co. KG