

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

– Drucksachen 21/1847, 21/2458, 21/2669 Nr. 15 –

Entwurf eines Gesetzes über den Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten für Verbraucher

(Schuldnerberatungsdienstegesetz – SchuBerDG)

A. Problem

Die Bundesregierung weist in ihrem Entwurf darauf hin, dass 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) die Mitgliedstaaten in ihrem Artikel 48 Absatz 1 verpflichte, bis zum 20. November 2025 die Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen und zu veröffentlichen, die erforderlich seien, um den Verpflichtungen in Artikel 36 Absatz 1 und 4 Satz 2 nachzukommen.

In Artikel 36 Absatz 1 der Verbraucherkreditrichtlinie-neu würden 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 würden, für die nur begrenzte Entgelte zu entrichten seien. In ihrem Artikel 36 Absatz 4 Satz 2 würden 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 verfolge einen Vollharmonisierungsansatz, der es den Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht erlaube, strengere oder weniger strenge Vorschriften vorzusehen.

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

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

B. Lösung

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Die Linke.

Der vom Ausschuss angenommene Änderungsantrag verankert unter anderem die Entgeltfreiheit für Verbraucherinnen und Verbraucher für die Inanspruchnahme von Schuldnerberatungsdiensten und stellt Qualifikationsanforderungen an das Personal der entsprechenden Anbieter.

Annahme einer Entschließung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und Die Linke.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksachen 21/1847, 21/2458 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:
 1. § 3 wird wie folgt geändert:
 - a) Die Überschrift wird durch die folgende Überschrift ersetzt:

„§ 3

Grundsatz der Kostenfreiheit“.

- b) Absatz 1 wird durch den folgenden Absatz 1 ersetzt:

„(1) Die Schuldnerberatungsdienste sollen Verbrauchern kostenlos angeboten werden. In besonders begründeten Ausnahmefällen können Schuldnerberatungsdienste abweichend von Satz 1 höchstens gegen ein begrenztes Entgelt angeboten werden. Dieses Entgelt darf maximal die Betriebskosten des Anbieters für den Schuldnerberatungsdienst decken und darf keine unangemessene Belastung für die Verbraucher darstellen.“

2. § 4 wird durch den folgenden § 4 ersetzt:

„§ 4

Anforderungen an Anbieter von Schuldnerberatungsdiensten

(1) Schuldnerberatungsdienste nach § 2 darf nur erbringen, wer unabhängiger professioneller Anbieter ist.

(2) Professionelle Anbieter sind solche Anbieter, die über ausreichende fachliche Kenntnisse sowie Wissen und Sachverstand in der Erbringung von Schuldnerberatungsdiensten nach § 2 verfügen.

(3) 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.

(4) 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 oder Körperschaften des öffentlichen Rechts, die ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige oder mildtätige Zwecke verfolgen und bei denen kein Interessenkonflikt im Sinne des Absatzes 1 vorliegt.“;

b) folgende EntschlieÙung anzunehmen:

„I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mit dem Gesetz über den Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten für Verbraucher (Schuldnerberatungsdienstegesetz – SchuBerDG) wird das Ziel der EU-Verbraucherkreditrichtlinie, für Verbraucherinnen und Verbraucher, die finanzielle Schwierigkeiten haben oder haben könnten, den Zugang zu Schuldnerberatungsstellen sicherzustellen, in nationales Recht umgesetzt. Im Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode haben CDU, CSU und SPD vereinbart, in Absprache mit den Ländern eine kostenlose Schuldnerberatung, die niemanden ausschließt, zu stärken. Im Schuldnerberatungsdienstegesetz bekennt sich der Bund daher mit Nachdruck zum Grundsatz der Kostenfreiheit für Schuldnerberatungsleistungen. Die Umsetzung der prinzipiellen Kostenfreiheit in der Praxis darf nicht durch etwaige ungeklärte Zuständigkeitsfragen in der Finanzierung gefährdet werden. Generell sollte die Finanzierung der Schuldnerberatung in Deutschland auf eine breitere Grundlage gestellt werden, was eine mögliche Beteiligung privater Gläubiger einschließt. Zugleich bedarf es einer grundsätzlichen Neubewertung der Ausgabenseite. Kostendämpfende Effekte können sich dabei gegebenenfalls durch mögliche Anpassungen im Verbraucherinsolvenzrecht oder durch den Ausbau der Digitalisierung in den Verfahren der Schuldnerberatung ergeben.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. gemeinsam mit den Ländern im Rahmen der finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben einen Vorschlag zu entwickeln, der im Ergebnis dazu führt, eine auskömmliche Finanzierung und damit die Zukunftsfähigkeit der Schuldnerberatung in Deutschland – auch im Hinblick auf den Grundsatz der Kostenfreiheit – zu sichern. Die Entwicklung dieses Vorschlages soll die gründliche Prüfung einer verpflichtenden Beteiligung privater Gläubiger an der Finanzierung der Schuldnerberatung einschließen;
2. dass die in Nummer 1 genannte Prüfung auch umfasst, wie es durch Verfahrensverschärfungen, Anpassungen im Verbraucherinsolvenzrecht und die Digitalisierung von Schuldnerberatungsprozessen und Verbraucherinsolvenzverfahren zu besseren und schnelleren Ergebnissen und gleichzeitig zu Kosteneinsparungen kommen kann, so dass die Länder insoweit frei werdende Mittel der Schuldnerberatung zur Verfügung stellen können;
3. dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages zu beiden Punkten bis zum 31. Januar 2027 einen Bericht vorzulegen.“

Berlin, den 12. November 2025

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ansgar Heveling

Geschäftsführender Vorsitzender

Sebastian Steineke

Berichterstatter

Stefan Möller

Berichterstatter

Nadine Heselhaus

Berichterstatterin

Stefan Schmidt

Berichterstatter

Christin Willnat

Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Sebastian Steineke, Stefan Möller, Nadine Heselhaus, Stefan Schmidt und Christin Willnat

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Vorlage auf **Drucksache 21/1847** in seiner 31. Sitzung am 9. Oktober 2025 beraten und an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur federführenden Beratung und an den Finanzausschuss, den Ausschuss für Arbeit und Soziales und an den Ausschuss für Digitales und Staatsmodernisierung zur Mitberatung überwiesen.

Die Vorlage auf **Drucksache 21/2458** wurde mit Drucksache 21/2669 (dort Nr. 15) ebenfalls an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur federführenden Beratung und an den Finanzausschuss, den Ausschuss für Arbeit und Soziales und an den Ausschuss für Digitales und Staatsmodernisierung zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Finanzausschuss** hat die Vorlage auf Drucksachen 21/1847, 21/2458 in seiner 14. Sitzung am 12. November 2025 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Die Linke die Annahme des Gesetzentwurfs. Mit Blick auf Drucksache 21/2458 empfiehlt der Finanzausschuss Kenntnisnahme.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat die Vorlage auf Drucksachen 21/1847, 21/2458 in seiner 13. Sitzung am 12. November 2025 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und Die Linke die Annahme des Gesetzentwurfs mit Änderungen. Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und Die Linke den Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 21(6)34 angenommen. Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und Die Linke den Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 21(6)33 angenommen. Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, AfD und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Die Linke den Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 21(6)19 abgelehnt. Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, AfD und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Die Linke den Entschließungsantrag der Fraktion Die Linke auf Ausschussdrucksache 21(6)26 abgelehnt.

Der **Ausschuss für Digitales und Staatsmodernisierung** hat die Vorlage auf Drucksachen 21/1847, 21/2458 in seiner 11. Sitzung am 12. November 2025 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Die Linke die Annahme des Gesetzentwurfs mit Änderungen. Der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 21(6)34 wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Die Linke angenommen. Der Ausschuss für Digitales und Staatsmodernisierung hat mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und Die Linke die Annahme des Entschließungsantrags auf Ausschussdrucksache 21(6)33 beschlossen. Der Ausschuss für Digitales und Staatsmodernisierung hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, AfD und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Die Linke die Ablehnung des Entschließungsantrags der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 21(6)19 beschlossen. Der Ausschuss für Digitales und Staatsmodernisierung hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, AfD und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und

Die Linke die Ablehnung des Entschließungsantrags der Fraktion Die Linke auf Ausschussdrucksache 21(6)26 beschlossen. Mit Blick auf Drucksache 21/2458 empfiehlt der Ausschuss für Digitales und Staatsmodernisierung Kenntnisnahme.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz hat in seiner 7. Sitzung am 8. Oktober 2025 beschlossen, eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 21/1847 durchzuführen. Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz hat diese Anhörung in seiner 12. Sitzung am 5. November 2025 durchgeführt. Hieran haben folgende Sachverständige teilgenommen:

Ines Moers	Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung e. V., Geschäftsführerin
Dr. Christoph Niering	Verband Insolvenzverwalter und Sachwalter Deutschlands e. V.
Prof. Dr. iur. Andreas Rein	Hochschule für Wirtschaft und Gesellschaft, Ludwigshafen
Roman Schlag	Caritasverband für das Bistum Aachen e. V.
Andrea Schweer	Bundesverband Deutscher Inkasso-Unternehmen e. V.
Philipp Wendt	Verbraucherzentrale Hessen e. V., Vorstand
Christoph Zerhusen	Verbraucherzentrale NRW e. V.

Hinsichtlich der Ergebnisse der öffentlichen Anhörung wird auf das Protokoll der 12. Sitzung vom 5. November 2025 mit den anliegenden Stellungnahmen der Sachverständigen sowie die Aufzeichnung der Sitzung in der Mediathek des Deutschen Bundestages verwiesen.

In seiner 16. Sitzung am 12. November 2025 hat der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz den Gesetzentwurf auf Drucksachen 21/1847, 21/2458 abschließend beraten. Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Die Linke die Annahme des Gesetzentwurfs in der aus der Empfehlung ersichtlichen Fassung. Die Änderungen beruhen auf einem Änderungsantrag, den die Fraktionen der CDU/CSU und SPD in den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz eingebracht haben und der mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und Die Linke angenommen wurde.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 21/1847 folgenden Entschließungsantrag in den Rechtsausschuss eingebracht:

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Vorschläge im vorgelegten Gesetzentwurf reichen nicht aus, um Verbraucherinnen und Verbrauchern, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben oder haben könnten, ausreichend durch unabhängige Schuldnerberatungsstellen zu unterstützen. Die Möglichkeit, Entgelte für Schuldnerberatungsdienste zu erheben, läuft dem Ziel eines für Betroffene leicht zugänglichen Beratungsangebots deutlich zuwider. Für Menschen in finanziellen Notlagen stellen Gebühren für eine Beratung eine unangemessene Zugangshürde dar. Auch die bestehende Beratungsinfrastruktur in Deutschland reicht nicht aus, um genügend Beratungsangebote zu realisieren. Um flächendeckend und wohnortnah ausreichende Beratungskapazitäten sowie schnelle Angebote in Akutsituationen sicherzustellen und den Zugang zu qualitativ hochwertiger, unabhängiger Schuldnerberatung zu gewährleisten, sind gesetzliche Konkretisierungen erforderlich.

Die derzeitige Praxis in vielen Bundesländern, die Schuldner- und Insolvenzberatung finanziell und institutionell getrennt zu regeln, führt zu ineffizientem Ressourceneinsatz und erschwert die Qualitätssicherung der Beratungsdienste – eine bundeseinheitliche Regelung, die die Zuständigkeiten beider Beratungsbereiche zusammenführt, ist notwendig.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- 1. davon abzusehen, eine Entgelterhebung für Schuldnerberatungsdienste zu ermöglichen, und stattdessen die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass unabhängige Schuldnerberatungsdienste bundeseinheitlich kostenlos für alle Menschen angeboten werden können;*
- 2. sich dafür einzusetzen, dass Schuldnerberatungsstellen finanziell und personell so ausgestattet werden, dass ausreichend Beratungsangebot wohnortnah zur Verfügung steht und die Menschen zeitnah beraten werden können, zum Beispiel indem ein verbindlicher Personalschlüssel gesetzlich verankert wird;*
- 3. für eine bundeseinheitliche, auskömmliche und verlässliche Finanzierung der Schuldner- und Insolvenzberatung zu sorgen und gemeinsam mit den Ländern eine tragfähige Finanzierungsstrategie zu entwickeln, die auch die Verantwortung der Kreditwirtschaft einbezieht;*
- 4. eine bundeseinheitliche Regelung zur Zusammenführung der in vielen Bundesländern bislang formal finanziell und institutionell getrennten Zuständigkeiten für die Schuldnerberatung und Insolvenzberatung einzuführen, um Bürokratie abzubauen, Ressourcen effizienter zu nutzen und eine einheitliche Qualitätssicherung zu ermöglichen.*

Der Rechtsausschuss hat diesen Entschließungsantrag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, AfD und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Die Linke abgelehnt.

Die Fraktion Die Linke hat zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 21/1847 folgenden Entschließungsantrag in den Rechtsausschuss eingebracht:

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Regierungsentwurf zum Schuldnerberatungsdienstegesetz (SchuBerDG) bleibt weit hinter den gesellschaftlichen Anforderungen an eine soziale, flächendeckende und qualitativ gesicherte Schuldnerberatung zurück. Die Bundesregierung erfüllt zwar formal die europarechtliche Verpflichtung aus Artikel 36 der Richtlinie (EU) 2023/2225, überlässt die Umsetzung jedoch den Ländern und entzieht sich damit der eigenen Verantwortung, eine tragfähige, solidarisch finanzierte Infrastruktur zu schaffen.

Menschen in finanziellen Notlagen brauchen keine gebührenpflichtigen Angebote und keine bürokratische Zuständigkeitsdebatte, sie brauchen schnellen, verlässlichen, kompetenten und kostenlosen Zugang zu Hilfe. Der Gesetzentwurf verfehlt diesen Anspruch, weil er weder einen bundesweiten Rechtsanspruch auf Schuldnerberatung vorsieht noch verbindliche Qualitätsstandards, Qualifikationsrahmen oder bundeseinheitliche Finanzierungsregelungen enthält.

Dass das Gesetz keine zusätzlichen Haushaltsmittel des Bundes vorsieht, bedeutet in der Praxis, dass die ohnehin überlasteten Beratungsstellen der Wohlfahrtsverbände, Verbraucherzentralen und Kommunen weiter strukturell unterfinanziert bleiben. Wartezeiten von mehreren Wochen, regionale Versorgungslücken und prekäre Beschäftigungsverhältnisse in der Beratung werden damit fortgeschrieben. Die Verantwortung wird auf die Länder abgeschoben, die vielerorts selbst unter Haushaltsdruck stehen.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme (BR-Drs. 436/25 (Beschluss)) zutreffend hervorgehoben, dass den Ländern und Kommunen aus der Umsetzung erhebliche finanzielle und organisatorische Mehrbelastungen entstehen, die bislang weder im Gesetzesentwurf berücksichtigt noch kompensiert werden. Er weist darauf hin, dass der Bund eine Mitverantwortung für die Finanzierung übernehmen muss und fordert eine angemessene Übergangsphase, um Personal aufzubauen und die neuen Strukturen zu etablieren. Diese Bewertung teilt der Deutsche Bundestag.

Darüber hinaus verweist der Bundesrat darauf, dass eine Mitfinanzierung privater Gläubiger, insbesondere von Kreditinstituten, Inkasso- und Zahlungsdienstleistern geprüft werden sollte. Diese tragen wesentlich durch ihre Geschäftspraktiken zum Beratungsbedarf bei und profitieren unmittelbar von erfolgreichen Entschuldungsverfahren. Auch dieser Ansatz verdient Unterstützung und sollte in die Ausgestaltung eines Bundesfonds einfließen.

Eine wirksame Schuldnerberatung ist aber kein Verwaltungsakt, sondern eine sozialpolitische Kernaufgabe. Sie verhindert Armut, stabilisiert Familien, schützt Gesundheit, bewahrt Wohnungen und sichert Teilhabe. Jeder investierte Euro in Prävention und Beratung spart vielfach soziale Folgekosten bei Gerichtsvollzug, Sozialhilfe, Gesundheitswesen und Wohnungslosigkeit.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. eine dauerhafte, solidarisch finanzierte Struktur für Schuldner- und Verbraucherberatung zu schaffen, indem

a) ein Bundesfonds Schuldnerberatungsdienste eingerichtet wird, aus dem die Grundfinanzierung aller Beratungsstellen erfolgt, manipulative Vertragsabschlüsse durch Dark-Pattern-Verbote und klare Informationspflichten verhindert werden,

b) Transparenz Finanzierung dynamisiert und von konjunkturellen Schwankungen sowie Landeshaushalten unabhängig gemacht wird,

c) ein paritätisch besetzter Bund-Länder-Beirat die Mittelvergabe, Bedarfsplanung und Qualitätssicherung überwacht.

2. einen individuellen Rechtsanspruch auf kostenfreie, wohnortnahe Schuldnerberatung gesetzlich zu verankern,

a) mit garantierten maximalen Wartezeiten (z. B. Erstgespräch binnen 14 Tagen, Akutfälle binnen 72 Stunden),

b) mit barrierefreien Zugängen, mehrsprachigen Angeboten und digitaler Erreichbarkeit,

c) unabhängig von Einkommen, Staatsangehörigkeit oder Aufenthaltsstatus.

3. bundesweite Qualitätsstandards für Schuldner- und Verbraucherberatung zu entwickeln und gesetzlich zu verankern, die

a) Mindestanforderungen an Fachwissen, Beratungskompetenz, Supervision und Dokumentation,

b) einen verbindlichen Qualifikationsrahmen mit geregelter Quereinsteige, modularer Weiterbildung und staatlich anerkannter Fachausbildung,

c) regelmäßige Fortbildungspflichten, Supervisionsrechte und Evaluation durch unabhängige Fachstellen,

d) faire Arbeitsbedingungen und tarifähnliche Vergütung sicherstellen.

e) Bundeseinheitliche Anerkennungsvoraussetzungen für Schuldnerberatungsdienste gesetzlich definieren.

4. die Schuldnerberatung als festen Bestandteil sozialer Infrastruktur in Kooperation mit Ländern und Kommunen auszubauen,

a) mit verlässlicher Kofinanzierung des Bundes,

b) abgestimmt mit Jobcentern, Sozialämtern, Verbraucherzentralen und freien Trägern,

c) unter Einbeziehung von Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbänden.

5. eine nationale Präventionsstrategie gegen Überschuldung aufzulegen, die

a) finanzielle Grundbildung in Schulen, Ausbildung und Erwachsenenbildung systematisch verankert,

b) aufsuchende und digitale Beratungsangebote fördert,

c) jährlich einen Bundesbericht Überschuldung mit Daten, Ursachen und Handlungsempfehlungen veröffentlicht.

6. eine Zusammenführung der bislang getrennten Zuständigkeiten für Schuldner- und Insolvenzberatung gesetzlich vorzubereiten, um Ressourcen effizienter zu nutzen, Doppelstrukturen abzubauen und eine einheitliche Qualitätssicherung sowie eine ganzheitliche Beratung von Menschen in finanziellen Notlagen zu gewährleisten.

7. die Möglichkeit einer Entgelterhebung für Schuldnerberatungen vollständig auszuschließen, um den Zugang zu Beratungen nicht von finanziellen Hürden abhängig zu machen.

8. eine Evaluationspflicht des Bundesfonds und der Qualitätsstandards nach den Jahren einzuführen, um Bedarfe, Erfolge und Herausforderungen transparent zu überprüfen und den Ausbau der Beratungslandschaft dynamisch anzupassen.

Der Rechtsausschuss hat diesen Entschließungsantrag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, AfD und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Die Linke abgelehnt.

Die **Fraktion der CDU/CSU** hob hervor, dass die öffentliche Anhörung erwägenswerte Hinweise ergeben habe, die aufgenommen worden seien. Dies betreffe zum einen die Qualität der Schuldnerberatung und zum anderen die Finanzierung. Der Entschließungsantrag enthalte Punkte, die für die Zukunft sehr wichtig seien. So sei etwa das Thema der Digitalisierung des Verbraucherinsolvenzverfahrens von zentraler Bedeutung, um einerseits die Kostenstruktur zu halten und um andererseits die Prozesse zu verschlanken und zu beschleunigen. Dieses und andere Themen müssten grundsätzlich geklärt und gründlich vorbereitet werden.

Die **Fraktion Die Linke** verwies darauf, dass in der öffentlichen Anhörung Einigkeit darüber geherrscht habe, dass die Erhebung eines Entgelts in keinem Szenario sinnvoll erscheine, sondern im Gegenteil Kosten und bürokratischen Aufwand erwarten lasse, die die möglichen Einnahmen weit überstiegen. Es sei daher unverständlich, warum die Koalitionsfraktionen im Änderungsantrag weiterhin an einer Entgelterhebung in begründeten Ausnahmefällen festhielten. Der Änderungsantrag enthalte einige zusätzliche Aspekte zu den Qualitätsanforderungen für Anbieter von Schuldnerberatungen. Diese trügen jedoch nicht zur dringend notwendigen bundesweiten Vereinheitlichung der Qualitätskriterien bei. Es fehle an einer Definition der ‚ausreichenden fachlichen Kenntnisse‘. Ferner seien kein konkreter Anerkennungsrahmen, keine Zertifizierung, Ausbildung oder Ähnliches vorgesehen.

Die **Fraktion der SPD** erklärte, dass es ihr nicht nur um die Verbesserung der Schuldnerberatung – was die Abdeckung betreffe – gehe, sondern auch um die Frage der Qualität und die Kostenfreiheit für Verbraucherinnen und Verbraucher. Deswegen definiere der Änderungsantrag die Anforderungen an die Anbieter genauer und stelle den Grundsatz der Kostenfreiheit für Verbraucherinnen und Verbraucher klar. Es sei daher nur in besonders begründeten Ausnahmefällen möglich, Entgelte zu erheben. Mit dem Entschließungsantrag wolle man diese Punkte absichern. Es brauche – gemeinsam mit den Ländern – einen Finanzierungsvorschlag, der auch die Einbeziehung privater Gläubiger ermögliche. Ferner müsse an der Verfahrensverschlinkung und der Digitalisierung von Prozessen gearbeitet werden.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** schloss sich den Ausführungen der Fraktion Die Linke an. Der Gesetzesentwurf sei lückenhaft und lasse viele Fragen offen. In der Sachverständigenanhörung sei nachdrücklich davor gewarnt worden, dass die derzeitige Beratungsinfrastruktur und -finanzierung nicht ausreichend sei, um das Ziel der Verbraucher kreditrichtlinie – tatsächlich oder potenziell von Überschuldung betroffenen Menschen einen flächendeckenden und wohnortnahen Zugang zur Schuldnerberatung zu ermöglichen – zu erreichen. Es bleibe ungeklärt, in welcher Höhe Mehrausgaben für die öffentlichen Haushalte von Ländern und Kommunen entstünden und wer diese trage. Der Bundesrat habe diesen Punkt zurecht moniert. Ferner bleibe die Frage offen, inwieweit private Gläubiger dazu verpflichtet werden könnten, ihren Beitrag zu einer angemessen finanzierten Schuldnerberatung zu leisten. Im Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen gebe es dazu leider nur einen Prüfauftrag. Insgesamt habe es die Bundesregierung in ihrem Gesetzesentwurf versäumt, Mehrbedarfe bei den Ländern und Kommunen, die durch die Umsetzung entstünden, zu definieren und dafür zu sorgen, dass Versorgungslücken bei der Schuldnerberatung geschlossen würden. Im Ergebnis lehne man den Gesetzesentwurf ab. Mit dem eigenen Entschließungsantrag werde der Bund aufgefordert, gemeinsam mit den Ländern Rahmenbedingungen zu schaffen, um eine gesicherte, verlässliche Finanzierung und einen bundeseinheitlichen, niedragschweligen, wohnortnahen Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten zu schaffen. Dies entspreche den Anforderungen der Verbraucher kreditrichtlinie und verbessere die Situation der Bürger.

B. Besonderer Teil

I. Allgemeines

Im Folgenden werden lediglich die vom Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz empfohlenen Änderungen gegenüber der ursprünglichen Fassung des Gesetzentwurfs erläutert. Soweit der Ausschuss die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs empfiehlt, wird auf die jeweilige Begründung in der Drucksache 21/1847 verwiesen.

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz begrüßt die Zielsetzung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, dass Verbraucherinnen und Verbraucher, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben oder haben könnten, unabhängige Schuldnerberatungsdienste zur Verfügung stehen.

II. Zur Änderung von § 3

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz schlägt Änderungen in § 3 des Gesetzentwurfs dahingehend vor, dass in § 3 Absatz 1 Satz 1 SchuBerDG-E die Entgeltfreiheit für Verbraucherinnen und Verbraucher für die Inanspruchnahme von Schuldnerberatungsdiensten verankert wird. Diese überwiegende Praxis soll beibehalten werden und auch zukünftig bestehen. Dadurch soll der Anreiz geschaffen werden, dass der Kreis der Ratsuchenden tatsächlich Schuldnerberatungsstellen aufsucht und nicht durch die Befürchtung etwaig entstehender Kosten abgeschreckt wird. Zudem soll vermieden werden, dass durch die Entgelterhebung bei den Beratungsstellen ein Verwaltungsaufwand entsteht, der nicht im Verhältnis zu möglichen Einnahmen steht.

Mit der vorgeschlagenen Änderung in § 3 Absatz 1 Satz 2 SchuBerDG-E soll der besondere Ausnahmefall geregelt werden, dass Schuldnerberatungsdienste höchstens gegen ein begrenztes Entgelt angeboten werden können. Durch die Ausnahmeregelung soll ermöglicht werden, dass Verbraucherinnen und Verbraucher, denen ein Entgelt aufgrund ihrer bestehenden wirtschaftlichen Situation zuzumuten ist und die durch ein Entgelt nicht unverhältnismäßig belastet werden, von der Kostenfreiheit ausgenommen sind. Nur in begründeten Einzelfällen soll ein Entgelt erhoben werden dürfen, das vor dem Hintergrund des weiten Anwendungsbereichs des § 1 SchuBerDG-E beurteilt werden muss.

Die vorgeschlagenen Änderungen in § 3 Absatz 1 Satz 3 SchuBerDG-E beinhalten lediglich Folgeänderungen.

III. Zur Änderung von § 4

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz schlägt Änderungen in § 4 des Gesetzentwurfs dahingehend vor, dass in § 4 Absatz 2 SchuBerDG-E geregelt wird, welche Qualifikationsmerkmale das Personal der Anbieter erfüllen muss, um Verbraucherinnen und Verbraucher individuell zu beraten. Damit soll sichergestellt werden, dass im Anwendungsbereich des SchuBerDG-E Verbraucherinnen und Verbraucher durch qualifiziertes Personal verlässlich beraten werden, um den Anforderungen des § 2 SchuBerDG-E nachzukommen.

Die vorgeschlagenen Änderungen in § 4 Absatz 1, Absatz 3 und Absatz 4 SchuBerDG-E beinhalten lediglich Folgeänderungen.

Berlin, den 12. November 2025

Sebastian Steineke
Berichtersteller

Stefan Möller
Berichtersteller

Nadine Heselhaus
Berichterstatlerin

Stefan Schmidt
Berichtersteller

Christin Willnat
Berichterstatlerin

