

Stellungnahme

Entscheidung des Deutschen Bundestages vom
14. November 2025 bezüglich der Finanzierung
der Schuldnerberatung in Deutschland (BT-Drs.
21/2774)

Kontakt:

Berlin, 8. Dezember 2025

Nach dem **Entschließungsantrag des Deutschen Bundestages** soll die Finanzierung der Schuldnerberatung in Deutschland generell auf eine breitere Grundlage gestellt werden, was eine mögliche Beteiligung privater Gläubiger einschließe. Die Bundesregierung wird insbesondere aufgefordert, 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 zu sichern. Die Entwicklung dieses Vorschlages soll die gründliche Prüfung einer verpflichtenden Beteiligung privater Gläubiger an der Finanzierung der Schuldnerberatung einschließen. Der **Bundesrat** will in seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf für ein Gesetz über den Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten dabei auf das „Veranlasserprinzip“ abstellen und bittet außerdem darum, die Beteiligung von Darlehensgebern und Inkassounternehmen ernsthaft in Erwägung zu ziehen. Die Bundesregierung verweist dazu zu Recht darauf, dass mit dem Gesetzgebungsverfahren ausschließlich der vollharmonisierende Artikel 36 Absatz 1 und 4 Satz 2 der neuen EU-Verbraucherkreditrichtlinie (Richtlinie (EU) 2023/2225 über Verbraucherkreditverträge - VKR) eins zu eins umgesetzt wird und insoweit kein Anpassungsbedarf besteht (BT-Drs. 21/2458).

1. Aus Sicht der Deutschen Kreditwirtschaft (DK) steht außer Frage, dass Verbraucherinnen und Verbraucher bei Schwierigkeiten mit der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen Zugang zu einer unabhängigen Schuldnerberatung erhalten sollen. Dies setzt auch voraus, dass die **Schuldnerberatung angemessen finanziert** wird.
2. Die **Finanzierung der Schuldnerberatung ist eine öffentliche Aufgabe**. Wie die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Schuldnerberatungsdienstegesetzes bereits hinweist, tragen nach dem in Artikel 104a Abs. 1 GG verankerten Konnexitätsgrundsatz die Länder die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, grundsätzlich selbst.¹
3. **Auch der Auftrag aus der VKR 2023 zur Errichtung von Schuldnerberatungsdiensten richtet sich eindeutig an die Mitgliedsstaaten, nicht an die Gläubiger/ (Kredit-)Wirtschaft**. Die VKR 2023 ist vollharmonisierend; durch eine Mitfinanzierung der Schuldnerberatungsdienste durch die Gläubiger würde von Art. 36 Abs. 1 VKR 2023 („Die Mitgliedsstaaten stellen sicher...“) abgewichen. Hätte die VKR 2023 auch an dieser Stelle Gläubigern oder den Kreditgebern eine Aufgabe zuweisen wollen, hätte sie dies getan.
4. **Eine verpflichtende Beteiligung der Gläubiger oder der Wirtschaft, insbesondere der Kreditwirtschaft, an der Finanzierung der Schuldnerberatung, wie in der Entschließung des Deutschen Bundestages und der Stellungnahme des Bundesrates angedacht, wäre der falsche Ansatz**. Es steht außer Frage, dass Schuldner ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit überschätzen oder durch persönliche Schicksalsschläge wie Krankheit, Arbeitslosigkeit und Scheidung in finanzielle Schwierigkeiten geraten. Es wäre jedoch sachlich und wirtschaftlich verfehlt, die Verantwortung für solche Notsituationen der

¹ BT-Drs. 21/2458, S. 4.

Kreditwirtschaft zuzuweisen, wie es in der Stellungnahme des Bundesrats anklingt. Eine **Kontoverbindung spiegelt lediglich die Vermögenssituation des Kunden wider. Die Ursachen der Verschuldung liegen empirisch belegbar überwiegend in der Privatsphäre der Verbraucher und sind in der Regel nicht ihrem Verhältnis zu ihrem Kreditinstitut anzulasten.**

5. **Gegen eine Finanzierungs(mit-)verantwortung der Kreditwirtschaft spricht insbesondere die Überschuldungsstatistik,** die Informationen zu den sozioökonomischen Strukturen überschuldeter Personen sowie zu den Auslösern ihrer finanziellen Notlage und zur Art und Zahl der Hauptgläubiger bereitstellt. Laut dem **Statistischen Bundesamt (Destatis)** hatten 29 % der Personen, die im Jahr 2024 Hilfe bei einer Schuldnerberatungsstelle suchten, Schulden bei Online- und Versandhändlern. **Am häufigsten waren die Überschuldeten bei sonstigen öffentlichen Gläubigern (57%), zum Beispiel den Sozialkassen, sowie bei Telekommunikationsunternehmen (48 %) verschuldet.**² Destatis weist als Hauptauslöser einer Überschuldung an erster Stelle Umstände im persönlichen Umfeld oder verhaltensbedingte Ursachen aus (u. a. Arbeitslosigkeit, Trennung, Scheidung, Tod des Partners/der Partnerin, Erkrankung, Sucht, Unfall und unwirtschaftliche Haushaltsführung). Mit deutlichem Abstand zu den zuvor genannten Merkmalen einer Überschuldung rangieren an letzter Stelle „Gescheiterte Immobilienfinanzierung“ (mit 1,1%) und „Unzureichende Kredit- oder Bürgschaftsberatung“ (mit 1,4%). Auch im **Sozialbericht 2024**³, der von **der Bundeszentrale für politische Bildung** in Kooperation mit dem Statistischen Bundesamt, dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und dem Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung herausgegeben wurde, waren *„Auslöser der Misere [...] bei über einem Viertel (30%) der überschuldeten Personen, die im Jahr 2022 die Hilfe einer Beratungsstelle in Anspruch genommen hatten, kritische Lebensereignisse wie eine Scheidung, der Tod der Partnerin oder des Partners, eine Krankheit oder ein Unfall. [...] Zahlungsschwierigkeiten wegen unwirtschaftlicher Haushaltsführung oder gescheiterter Selbstständigkeit waren bei knapp 24% der beratenen Personen ausschlaggebend für die Inanspruchnahme der Hilfe einer Beratungsstelle.“*

6. Zu berücksichtigen ist auch, dass die VKR 2023 neben dem Schutz der Verbraucher vor Überschuldung gerade sicherstellen möchte, dass die Verbraucher die aus ihrer Sicht notwendigen Kredite und Finanzmittel erhalten (so z.B. durch das Diskriminierungsverbot nach Art. 6 VKR 2023). Auch vor diesem Hintergrund wäre es **unsachgerecht, aus der Vergabe eben dieser Kredite eine Mitverantwortung für eine spätere finanzielle Schieflage des Verbrauchers herzuleiten.**

² Statistisches Bundesamt (Destatis), [Pressemitteilung Nr. N066 vom 17. November 2025](#).

³ Abrufbar unter https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/05_sozialbericht_24_bf.pdf.

Zudem tragen Kreditinstitute (anders als bspw. die Gläubiger des finanzierten Geschäfts) nicht nur das Ausfallrisiko des Kreditnehmers, sondern infolge der erweiterten verbraucher-schützenden Vorschriften rund um die Kreditvergabe auch bereits weitere Aufgaben zum Schutz der Verbraucher vor Überschuldung, insbesondere durch die

- verschärften Anforderungen an die vorvertraglichen Informationen, die Erläuterungen und die Beratung der Kreditnehmer,
- strengeren Anforderungen an die Kreditwürdigkeitsprüfung (Angleichung an die Anforderungen für Immobilier-Verbraucherdarlehen) sowie die
- Pflicht zu Nachsichtsmaßnahmen vor Einleitung eines Zwangsvollstreckungsverfahrens.

7. Die in der **Bundesrats-Stellungnahme und Bundestagsentschließung angedachte Mitfinanzierung der Schuldnerberatung durch die Wirtschaft, insbesondere durch die Kreditwirtschaft, wäre überdies verfassungsrechtlich nicht zulässig**. Eine Beteiligung der Kreditwirtschaft an der Finanzierung der Schuldnerberatung dürfte aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht als Sonderabgabe zu qualifizieren sein. Dabei handelt es sich um eine neben den Steuern und den Vorzugslasten stehende Form einer zweckgebundenen Abgabe, die an eine besondere Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen anknüpft. Als Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion müsste eine solche Abgabe den besonders strengen Anforderungen gerecht werden, die sich aus der Schutz- und Begrenzungsfunktion der Finanzverfassung ergeben. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁴ ist eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion verfassungsrechtlich unter anderem nur zulässig, wenn sich der Gesetzgeber der Abgabe zur Verfolgung eines Sachzwecks bedient, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Mit einer Sonderabgabe darf nur eine **homogene Gruppe belegt werden, die zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck in einer spezifischen Beziehung (Sachnähe)** steht und der deshalb eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden kann. Das Abgabenaufkommen muss gruppennützig verwendet werden. Zentrale Bedeutung kommt insbesondere der Anforderung an eine **besondere Finanzierungsverantwortung** der Abgabepflichtigen zu. Wie die Empirie zeigt (siehe Ziffer 5), kommt der Kreditwirtschaft keine besondere Sachnähe und Finanzierungsverantwortung für das mit der Abgabe verfolgte Ziel der Mitfinanzierung der Schuldnerberatung zu.

8. Aus Sicht der DK ist in der Diskussion um eine etwaige Änderung der Finanzierung der Schuldnerberatung die **Prävention** ins Hintertreffen geraten ist. Es ist wichtig, nicht nur die Symptome zu bekämpfen, sondern auch die Ursachen. **Junge Menschen sollten daher in der Schule verstärkt lernen, wirtschaftliche Zusammenhänge zu begreifen, um so den Überblick über ihre Finanzen zu behalten.**

* * * * *

⁴ Zu den vom BVerfG für Sonderabgaben entwickelten Rechtmäßigkeitsanforderungen siehe BVerfGE 55, 274 (304 ff.); BVerfGE 67, 256 (275 ff.); BVerfGE 136, 194 (242 f.); BVerfGE 113, 128 (149 f.).