

**Zur Umsetzung von Art. 36 Verbraucherkreditrichtlinie,
insbesondere zum Rechtsanspruch auf kostenfreie Schuld-
nerberatung**

Rechtsgutachten

erstellt von

Prof. Dr. Stephan Rixen

Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht
mit dem Schwerpunkt Staatsrecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht

Direktor des Instituts für Staatsrecht

Universität zu Köln

23. Mai 2024

Inhaltsübersicht

A.	Gutachtauftrag	3
B.	Vorgaben des Art. 36 der Verbraucherkreditrichtlinie	5
I.	Allgemeine Vorgaben zur Richtlinienumsetzung sowie zur Auslegung von EU-Richtlinien	5
1.	Allgemeine Vorgaben zur Richtlinienumsetzung	5
2.	Zur Auslegung von Richtlinien	9
II.	Auslegung von Art. 36 Abs. 1 Verbraucherkreditrichtlinie	10
1.	Wortlaut des Art. 36 Abs. 1 Verbraucherkreditrichtlinie	10
2.	Auslegung im Einzelnen	11
a)	Harmonisierung mithilfe eines dichten Normprogramms	11
b)	sicherstellen	12
c)	„Verbraucher, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben oder haben könnten“	13
aa)	Begriff des „Verbrauchers“	13
bb)	Erfahrungen aktueller oder potentieller Schwierigkeiten bei der Erfüllung finanzieller Verpflichtungen	14
d)	Unabhängige Schuldnerberatungsdienste	18
aa)	Schuldnerberatungsdienste	18
bb)	Unabhängigkeit	20
e)	Kostenbegrenzung („nur begrenzte Entgelte“, „only limited charges“, „seuls des frais limités“)	21
aa)	Gestaltungsspielraum des Umsetzungsgesetzgebers bei der Zuordnung der Verpflichtung zur Zahlung des Entgelts	21
bb)	Strenger Prüfungsmaßstab für die Zuordnung der Pflicht zur Entgeltzahlung zu den Verbrauchern	23
III.	Die weiteren Absätze des Art. 36 Verbraucherkreditrichtlinie	28
1.	Art. 36 Abs. 2 Verbraucherkreditrichtlinie	28
2.	Art. 36 Abs. 3 Verbraucherkreditrichtlinie	29
3.	Art. 36 Abs. 4 Verbraucherkreditrichtlinie	30
IV.	Möglicher Standort der Umsetzungsvorschriften im deutschen Recht	32
1.	Allgemeine Hinweise	32
2.	Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG	32
3.	Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG	35
a)	Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG	35
b)	Art. 72 Abs. 2 GG	37
C.	Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens	39

A. Gutachtauftrag

Der Caritasverband für das Bistum Aachen e. V. hat mich in Abstimmung mit der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) gebeten, in einem Gutachten zu prüfen, welche Vorgaben im Hinblick auf die Umsetzung Art. 36 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“¹,

im Folgenden: Verbraucherkreditrichtlinie

dessen amtliche Überschrift „Schuldnerberatungsdienste“ lautet, zu beachten sind, und zwar insbesondere im Hinblick auf die Frage, ob Art. 36 eine Pflicht zur Sicherstellung einer kostenfreien Schuldnerberatung zu entnehmen ist.

Art. 36 der Verbraucherkreditrichtlinie lautet:

Artikel 36

Schuldnerberatungsdienste

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass den 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.

(2) Zur Erfüllung der Verpflichtungen gemäß Absatz 1 verfügen die Kreditgeber über Verfahren und Strategien zur frühzeitigen Erkennung von Verbrauchern, die in finanzielle Schwierigkeiten geraten sind.

(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Kreditgeber Verbraucher, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben, an Schuldnerberatungsdienste verweisen, die für den Verbraucher leicht zugänglich sind.

¹ ABl. EU v. 30.10.2023, L 1/67, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302225. – Diese und alle weiteren Online-Quellen wurden letztmals am 23.05.2024 abgerufen.

(4) Die Kommission legt bis zum 20. November 2028 einen Bericht mit einem Überblick über die Verfügbarkeit von Schuldnerberatungsdiensten in allen Mitgliedstaaten vor, in dem bewährte Verfahren für die weitere Entwicklung dieser Dienste benannt werden. Die Mitgliedstaaten erstatten der Kommission bis zum 20. November 2026 und danach jährlich Bericht über die verfügbaren Schuldnerberatungsdienste.

Das erbetene Gutachten zu Art. 36 der Verbraucherkreditrichtlinie lege ich hiermit vor.

Art. 36 wurde in der bisherigen rechtswissenschaftlichen Literatur zur Verbraucherkreditrichtlinie, soweit ersichtlich, noch nicht thematisiert.² Allerdings gibt es zahlreiche politische Bewertungen der Vorschrift,³ insbesondere aus Sicht von Verbänden, die im Bereich der Schuldnerberatung tätig sind und die ein „Recht auf kostenfreie Schuldnerberatung für alle Verbraucher:innen“ fordern,⁴ eine Forderung, die auch schon vor Erlass der Verbraucherkreditrichtlinie erhoben wurde.⁵

² Wittig, Die Novellierung der Verbraucherkreditrichtlinie, *ZBB/JBB (Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft/Journal of Banking Law and Banking)* 2023, 374-384; Jungmann, Die EU-Verbraucherkreditrichtlinie 2023 – Regulierung bislang unregulierter Finanzierungsformen und neue Rahmenbedingungen für unentgeltliche Darlehen, Kreditkarten, Überziehungskredite & Co., *BKR (Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht)* 2024, 1-18.

³ Rein, Editorial: Erforderlichkeit der Neuregelung eines Rechts auf Schuldnerberatung, *ZVI (Zeitschrift für Verbraucher-, Privat- und Nachlassinsolvenz)* 2024, 1 f.

⁴ S. nur den Bundesverband Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., Zusammenfassung der EU-Verbraucherkreditrichtlinie. Verbesserungen im Verbraucherschutz und Herausforderungen für die nationale Umsetzung, 31.10.2023, S. 8 (unter 6.), https://www.vzbv.de/sites/default/files/2023-11/FIN-23-10-31_Zusammenfassung_vzbv_Verbraucherkreditrichtlinie.pdf; s. auch den Antrag „Recht auf kostenfreie Schuldnerberatung für alle gesetzlich garantieren“, BT-Drucks. 20/9492 v. 27.11.2023.

⁵ AG SBV, Stellungnahme v. 19.12.2022, <https://www.agsbv.de/2022/12/buendnis-fordert-recht-auf-kostenlose-schuldnerberatung-fuer-alle/>.

B. Vorgaben des Art. 36 der Verbraucherkreditrichtlinie

I. Allgemeine Vorgaben zur Richtlinienumsetzung sowie zur Auslegung von EU-Richtlinien

1. Allgemeine Vorgaben zur Richtlinienumsetzung

Generell ist bei der Umsetzung von Richtlinien, also auch bei der Umsetzung der Verbraucherkreditrichtlinie, Folgendes zu beachten:

- (1) Die Umsetzung einer Richtlinie muss innerhalb der normierten Umsetzungsfrist erfolgen. Gemäß Art. 48 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie gilt, dass die Vorschriften, mit denen die Richtlinie umgesetzt wird, bis spätestens 20.11.2025 veröffentlicht, also durch Verkündung im maßgeblichen mitgliedstaatlichen Verkündungsblatt in Geltung gesetzt sein müssen; die der Umsetzung dienenden Bestimmungen des mitgliedstaatlichen Rechts sind ab dem 20.11.2026 anzuwenden (Art. 48 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie).⁶
- (2) Die Zuständigkeit innerstaatlicher Stellen für die Umsetzung (Bund, Land) richtet sich nach dem (Verfassungs-)Recht der Mitgliedstaaten,⁷ also – bezogen auf Deutschland – nach dem Grundgesetz, namentlich seinen Bestimmungen über die Gesetzgebungskompetenzen (Art. 70 ff. GG).
- (3) Die Umsetzung der Richtlinie muss durch Normen des Außenrechts, also durch unter dem Grundgesetz (GG) anerkannte Rechtssätze, namentlich Parlamentsgesetze, erfolgen.⁸ Die Umsetzung durch bloße Verwaltungsvorschriften genügt nicht.⁹

⁶ Deutscher Bundestag, Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, Sachstand: Mitgliedstaatliche Umsetzungsspielräume zur Kopplung von Verbraucherkreditgeschäften und Versicherungspolizen unter der Verbraucherkredit-Richtlinie, EU 6 - 3000 - 075/23, 19.01.2024, S. 9, <https://www.bundestag.de/resource/blob/993610/762659fb83b52233ea8180976b1a8e22/EU-6-075-23-pdf.pdf>

⁷ Kotzur, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 7. Aufl. 2023, Art. 288 AEUV Rn. 12; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Stand: 81. Ergänzungslieferung Januar 2024, Art. 288 AEUV Rn. 119.

⁸ Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl. 2022, Art. 288 AEUV Rn. 33; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Stand: 81. Ergänzungslieferung Januar 2024, Art. 288 AEUV Rn. 121.

⁹ Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl. 2022, Art. 288 AEUV Rn. 39 ff.

- (4) Zu beachten ist außerdem das aus dem allgemeinen EU-rechtlichen Gebot der Gewährleistung praktischer Wirksamkeit (*effet utile*) folgende Gebot der effektiven Richtlinienumsetzung. D.h., mit der Richtlinie muss das von der Richtlinie insgesamt bzw. einer Bestimmung der Richtlinie verfolgte Regelungsziel vollständig erreicht werden (Umsetzungs- bzw. Durchführungspflicht der Mitgliedstaaten).¹⁰ Die Vorgaben der Richtlinie sind komplett in der Umsetzungsfrist umzusetzen.¹¹ Einer Umsetzung bedarf es nur dann nicht, wenn bzw. soweit der bestehende Rechtszustand bereits den Vorgaben der Richtlinie entspricht.¹² Die Umsetzungs- bzw. Durchsetzungspflicht beinhaltet demnach eine Pflicht zur Herstellung eines richtlinienkonformen Rechtszustandes ab Ablauf der Umsetzungsfrist¹³ und gebietet ferner zu dessen Beibehaltung nach dem Ablauf der Umsetzungsfrist.¹⁴ Geboten ist überdies, dass das Richtlinienprogramm auch in der Verwaltungspraxis beachtet wird.¹⁵ Aus der Umsetzungs- bzw. Durchführungspflicht folgt ferner die sog. Sperrwirkung der Richtlinie, d.h.: Richtlinienkonform harmonisiertes mitgliedstaatliches Recht darf nur noch im Rahmen der Richtlinie abgeändert werden.¹⁶
- (5) Der Mitgliedstaat muss die Richtlinie hinreichend bestimmt und klar umsetzen.¹⁷ Eine Pflicht zur Umsetzung unter vollständiger oder weithin deckungsgleicher Übernahme des Wortlauts der Richtlinie besteht nicht. Die Mitgliedstaaten dürfen vielmehr eine Formulierung verwenden, die sicherstellt, dass sich die Rechtsgehalte der Richtlinie im mitgliedstaatlichen Recht inhaltsgleich wiederfinden. Der Umsetzungsgesetzgeber darf sich an mitgliedstaatlichen Traditionen und Begrifflichkeiten, etwa einer Aufteilung in be-

¹⁰ Kotzur, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 7. Aufl. 2023, Art. 288 AEUV Rn. 11; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Stand: 81. Ergänzungslieferung Januar 2024, Art. 288 AEUV Rn. 114.

¹¹ Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl. 2022, Art. 288 AEUV Rn. 29 a.E.

¹² Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Stand: 81. Ergänzungslieferung Januar 2024, Art. 288 AEUV Rn. 119.

¹³ Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Stand: 81. Ergänzungslieferung Januar 2024, Art. 288 AEUV Rn. 114.

¹⁴ Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Stand: 81. Ergänzungslieferung Januar 2024, Art. 288 AEUV Rn. 119.

¹⁵ Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl. 2022, Art. 288 AEUV Rn. 28.

¹⁶ Kotzur, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 7. Aufl. 2023, Art. 288 AEUV Rn. 13.

¹⁷ Dies und das Folgende nach Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Stand: 81. Ergänzungslieferung Januar 2024, Art. 288 AEUV Rn. 120.

stimmte Rechtsgebiete oder bestimmte, über längere Zeit entstandene Ordnungskategorien eines Rechtsgebiets orientieren,¹⁸ wenn das die korrekte Umsetzung der Richtlinie nicht behindert.

- (6) Die Umsetzung muss insbesondere dann hinreichend klar und bestimmt sein, wenn eine Richtlinie auf die Normierung individueller Rechtspositionen im mitgliedstaatlichen Recht abzielt;¹⁹ der Mitgliedstaat muss außerdem flankierend gewährleisten, dass die Begünstigten von ihren Rechten Kenntnis nehmen können.²⁰ Im Hinblick auf die hinreichende Bestimmtheit und Klarheit „ist der Grundsatz der Kongruenz von Richtlinienbestimmung und nationaler Umsetzungsbestimmung zu beachten: Je offener und unbestimmter die Richtlinienbestimmung gefasst ist, desto offener und unbestimmter kann auch die nationale Rechtslage ausfallen. Der Rückgriff auf unbestimmte Rechtsbegriffe ist dem nationalen Umsetzungsrechtgeber insofern freigestellt. Er muss allerdings sicherstellen, dass die nationale Umsetzungsrechtslage an Spezifität mit den Vorgaben der Richtlinie übereinstimmt.“²¹ Hierbei ist – schon eingedenk des Grundsatzes der autonomen Auslegung von EU-Recht (dazu noch unten B. I. 2.) –²² darauf zu achten, dass nicht die im deutschen Recht geläufige sog. Schutznorm-Theorie angewandt wird, wonach eine Norm des objektiven Rechts „zumindest auch“ subjektive Rechtspositionen gewährt.²³ Ob eine Richtlinie ein „Individualberechtigungsziel“²⁴ verfolgt, ist durch eine

¹⁸ Zu diesen sprachlich vermittelten (rechts)kulturellen Prägungen s. etwa Markus Kotzur, Von der Macht der Sprache – im europäischen Rechtsdiskurs – ein deutscher Beitrag, *European Papers*, Vol. 8, 2023, No 1, pp. 89-92, https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2023_H_006_Markus_Kotzur_00639.pdf

¹⁹ Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV, Kommentar*, 6. Aufl. 2022, Art. 288 AEUV Rn. 30.

²⁰ Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union, Kommentar*, Stand: 81. Ergänzungslieferung Januar 2024, Art. 288 AEUV Rn. 120.

²¹ Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union, Kommentar*, Stand: 81. Ergänzungslieferung Januar 2024, Art. 288 AEUV Rn. 120.

²² Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union, Kommentar*, Stand: 81. Ergänzungslieferung Januar 2024, Art. 288 AEUV Rn. 123, betont, „dass es mit der Eigenständigkeit der Unionsrechtsordnung nicht vereinbar wäre, die Interpretationsregeln des nationalen Rechts umstandslos zur Konkretisierung unionsrechtlicher Bestimmungen anzuwenden. [...] Auch der Interpret einer Richtlinienbestimmung muss sich an den in der Richtlinie eingeschriebenen – an Ziel und Zweck des europäischen Rechts orientierten – Wertungen orientieren und darf keine nationalstaatlich-introvertierte Sichtweise an den Tag legen.“

²³ S. nur Schmidt-Aßmann, in: Dürig/Herzog/Scholz, *Grundgesetz-Kommentar*, Stand: 103. Ergänzungslieferung Januar 2024, Art. 19 Abs. 4 Rn. 127 ff.

²⁴ Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union, Kommentar*, Stand: 81. Ergänzungslieferung Januar 2024, Art. 288 AEUV Rn. 126.

autonome Auslegung der in Rede stehenden EU-Rechtsnorm(en) – hier: des Art. 36 Verbrauchercreditrichtlinie – zu ermitteln, wobei insbesondere teleologische, also auf den Regelungszweck fokussierende Erwägungen bedeutsam sind.²⁵

- (7) Eine dem Grundsatz der autonomen Auslegung von EU-(Richtlinien-)Recht folgende, insbesondere an teleologischen Gesichtspunkten orientierte Interpretation von Richtlinienrecht (dazu unten B. I. 2.) muss vor allem darauf achten, ob die Richtlinie, wie das in der Normsetzungspraxis der EU zunehmend der Fall ist, detaillierte Vorgaben zur Umsetzung macht,²⁶ die Richtlinie also erkennbar mit dem starken Anspruch einhergeht, die in Rede stehende Materie weitgehend zu harmonisieren. Art. 288 Abs. 3 AEUV normiert: „Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.“ Diese Weite bei der Wahl der Mittel wird aber durch eine zunehmende Detailgenauigkeit bzw. normative Dichte der Richtlinien abgelöst, so dass die Gestaltungsoptionen des mitgliedstaatlichen Gesetzgebers oft deutlich reduziert sind.²⁷ Diese unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 3 EUV) durchaus nicht unbedenkliche Entwicklung²⁸ reagiert indes auf die facettenreiche Problematik zahlreicher Lebenssachverhalte, der nur durch eine erhöhte normative Verdichtung von Richtlinien adäquat begegnet werden kann und wird vom Gerichtshof der Europäischen Union (sog. Europäischer Gerichtshof – EuGH) akzeptiert.²⁹
- (8) Bei der Umsetzung darf das mitgliedstaatliche Recht Rechtsbegriffe der Richtlinie übernehmen, wobei das harmonisierte mitgliedstaatliche Recht im Sinne der Richtlinie, also richtlinienkonform auszulegen ist.³⁰

²⁵ Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Stand: 81. Ergänzungslieferung Januar 2024, Art. 288 AEUV Rn. 123.

²⁶ Zum Problem Kotzur, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 7. Aufl. 2023, Art. 288 AEUV Rn. 12, 16.

²⁷ Kotzur, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 7. Aufl. 2023, Art. 288 AEUV Rn. 12; Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl. 2022, Art. 288 AEUV Rn. 26.

²⁸ Kotzur, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 7. Aufl. 2023, Art. 288 AEUV Rn. 12.

²⁹ Biervert, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 288 AEUV Rn. 26; Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl. 2022, Art. 288 AEUV Rn. 26;

³⁰ Kotzur, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 7. Aufl. 2023, Art. 288 AEUV Rn. 14 f.

2. Zur Auslegung von Richtlinien

Für die Auslegung von Richtlinien gelten die allgemeinen Maßgaben für die Auslegung von EU-Recht.³¹ Im Ansatz sind also die bekannten Methoden (Kriterien) der Normauslegung auch für die Auslegung von Normen des EU-Rechts maßgeblich.³² D.h., der normative Sinn einer Richtlinie ist anhand des Wortlauts (möglichen Wortsinns) der unterschiedlichen Sprachfassungen des Richtlinientextes,³³ seiner Entstehungsgeschichte und mit Blick auf den Sinn und Zweck der Regelung (teleologische Auslegung) zu ermitteln,³⁴ ferner unter Beachtung der Gesetzes- und rechtssystematischen Bezüge, wobei die Richtlinie als Sekundärrecht im Einklang mit dem EU-Primärrecht (EUV, AEUV) auszulegen ist.

Divergenzen oder unterschiedliche Nuancen in den jeweiligen Sprachfassungen eines EU-Rechtstextes sind im Zuge der Auslegung zu beheben, wobei die systematische und die teleologische Auslegung eine wichtige Rolle spielen.³⁵ Generell ist zu bedenken, dass zwar keine Auslegungsmethode einen eindeutigen Vorrang genießt, aber der teleologischen Auslegung in aller Regel eine besondere Bedeutung zukommt.³⁶

Bei der Auslegung von Sekundärrecht, namentlich Richtlinien, „verdienen die Erwägungsgründe, die Bestandteil des Rechtsaktes sind und in geraffter Form Aufschluss über die Zielorientierung und die Hintergründe des Rechtssetzungsvorhabens geben“, „[b]esondere Beachtung bei der Ermittlung von Sinn und Zweck einer Vorschrift“³⁷.

³¹ Allg. hierzu etwa Wegener, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl. 2022, Art. 19 EUV Rn. 28 ff.

³² S. etwa aus jüngerer Zeit nur EuGH, Urt. v. 23.11.2023 – C-260/22 –, GRUR 2024, 51, Rn. 22: „Nach ständiger Rechtsprechung sind bei der Auslegung einer Unionsvorschrift nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Kontext und die Ziele, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden, sowie gegebenenfalls ihre Entstehungsgeschichte zu berücksichtigen [...]“

³³ Zur Problematik (bezogen auf die Auslegung von EU-Richtlinien) Rixen, in: Burgi/Dreher/Opitz (Hrsg.), Beck'scher Vergaberechtskommentar, Bd. 1, 4. Aufl. 2022, § 130 GWB Rn. 52 ff.

³⁴ Wegener, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl. 2022, Art. 19 EUV Rn. 28, 29, 31, 32.

³⁵ Vgl. – für das Primärrecht, aber auch das Sekundärrecht entsprechend übertragbar – Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl. 2022, Art. 55 EUV Rn.4.

³⁶ Wegener, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl. 2022, Art. 19 EUV Rn. 32.

³⁷ Wegener, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl. 2022, Art. 19 EUV Rn. 32.

Die Begriffe eines EU-Rechtstextes, also auch einer Richtlinie, sind, wie erwähnt, autonom, also im spezifischen Bedeutungsrahmen des EU-Rechts, auszulegen (Grundsatz der autonomen Auslegung von EU-Recht).³⁸ D.h., dass genau darauf zu achten ist, nicht spezifische Bedeutungen von Gesetzesbegriffen, die der Rechtsordnung eines Mitgliedstaates üblich sind, ungeprüft und insbesondere nicht stillschweigend auf das EU-Recht zu übertragen.³⁹ Solche mehr oder weniger bewusst (ggf. zum Zweck der stillschweigenden Umgehung einer Richtlinie) geschaffenen „Missverständnisse“ kommen immer wieder bei der Umsetzung einer Richtlinie vor,⁴⁰ weshalb besondere Obacht geboten ist.

II. Auslegung von Art. 36 Abs. 1 Verbraucherkreditrichtlinie

1. Wortlaut des Art. 36 Abs. 1 Verbraucherkreditrichtlinie

Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie lautet:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass den 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.“

³⁸ S. dazu etwa EuGH, Urt. v. 14.01.1982, Rs. 64/81, Slg. 1982, S. 13, Rn. 8: „grundsätzlich will die Gemeinschaftsrechtsordnung [heute: Unionsrechtsordnung] ihre Begriffe nicht in Anlehnung an eine oder mehrere nationale Rechtsordnungen definieren, sofern dies nicht ausdrücklich vorgesehen ist.“

³⁹ S. nur EuGH, Urt. v. 07.08.2018 – C-61/17 u.a. –, EuZW 2018, 953, Rn. 29: „Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH folgt aus den Erfordernissen sowohl der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts als auch des Gleichheitsgrundsatzes, dass die Begriffe einer Bestimmung des Unionsrechts, die für die Ermittlung ihres Sinnes und ihrer Bedeutung nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, in der Regel in der gesamten Europäischen Union eine autonome und einheitliche Auslegung erhalten müssen [...].“

⁴⁰ Zu einem Beispiel aus der Umsetzung der EU-Vergaberechtsrichtlinien Rixen, Vergaberecht oder Sozialrecht in der gesetzlichen Krankenversicherung?, GesR (GesundheitsRecht) 2006, 49 (53 f.); zu einem Beispiel bei der Interpretation der EU-Arbeitszeitrichtlinie Rixen, Europarechtliche Grenzen des deutschen Arbeitszeitrechts – Zu den Folgen des EuGH-Urt. v. 03.10.2000 (Simap), EuZW (Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht) 2001, 421 (422).

Da das faktisch dominierende⁴¹ Englisch und, bereits mit deutlichem Abstand, auch das Französische, im Arbeitsalltag der EU-Kommission ferner das Deutsche die wichtigsten Arbeitssprachen der EU sind,⁴² sind – ggf. neben der ergänzenden Berücksichtigung anderer EU-Amtssprachen – vor allem die englische und die französische Sprachfassung neben der deutschen Fassung in den Blick zu nehmen:

Member States shall ensure that independent debt advisory services are made available to consumers who experience or might experience difficulties in meeting their financial commitments, with only limited charges payable for such services.

„Les États membres veillent à ce que des services indépendants de conseil aux personnes endettées soient mis à la disposition des consommateurs qui éprouvent ou pourraient éprouver des difficultés à respecter leurs engagements financiers, et à ce que seuls des frais limités soient dus pour ces services.“

2. Auslegung im Einzelnen

a) Harmonisierung mithilfe eines dichten Normprogramms

Die Verbraucherkreditrichtlinie verfolgt wie jede Richtlinie das Ziel der Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen. Daran knüpft Art. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie an („gemeinsamer Rahmen für die Harmonisierung bestimmter Aspekte“), wobei die Rede vom „Rahmen“ differenziert zu betrachten ist. Auf den ersten Blick könnte „Rahmen“ so verstanden werden, dass den Mitgliedstaaten in jeder Hinsicht ein weiter Gestaltungsspielraum verbleibt. Das ist indes nicht so. Die Verbraucherkreditrichtlinie konkretisiert das Ziel „vollständiger Harmonisierung“ – so Erwägungsgrund (13) der Verbraucherkreditrichtlinie – mithilfe eines dichten Normprogramms (s. auch Art. 42 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie).

⁴¹ Zur „[f]aktische[n] Dominanz des Englischen“ auf Kosten insbesondere des bis in die 1980er Jahre dominierenden Französischen Odendahl/Scheffler, Das Prinzip der integralen Mehrsprachigkeit in der EU zwischen Ausbau und Begrenzung, RdJB (Recht der Jugend und des Bildungswesens) 2011, 63 (70).

⁴² S. hierzu nur den Beitrag der Deutschen Welle v. 05.10.2019, „Englisch dominiert auch nach dem Brexit“, <https://www.dw.com/de/nach-dem-brexiteu-beh%C3%B6rdensprache-bleibt-weiter-englisch/a-50679475>; s. ferner Kürten, Die Bedeutung der deutschen Sprache im Recht der Europäischen Union. Eine Untersuchung der aktuellen sowie zukünftig möglichen Bedeutung der deutschen Sprache in der EU, 2004, S. 161 Fußn. 843: „Ohnehin sind de facto bereits Englisch und Französisch hauptsächliche Arbeitssprachen [...]“. Ebenfalls schon vor gut zwanzig Jahren wurde angemerkt, dass die „frühere Dominanz von Französisch [...] zunehmend zugunsten von Englisch aufgelöst worden“ sei, Mayer, Europäisches Sprachenverfassungsrecht, Der Staat 44 (2005), 367 (376).

Die Harmonisierung hat bestimmte „Schlüsselbereiche“ – so Erwägungsgrund (10) – im Blick. Daher ist es „[v]orbehaltlich gegenteiliger Bestimmungen dieser Richtlinie, [...] den Mitgliedstaaten [...] nicht erlaubt [...], von dieser Richtlinie abweichende nationale Bestimmungen beizubehalten oder einzuführen“, so Erwägungsgrund (13). Dementsprechend darf der mitgliedstaatliche Gesetzgeber z.B. bestimmte Themen vom Anwendungsbereich der Verbraucherkreditrichtlinie ausnehmen (s. etwa Art. 2 Abs. 5, 6, 7, 8 der Verbraucherkreditrichtlinie), weil und soweit die Verbraucherkreditrichtlinie dies gestattet. Wo allerdings solche Öffnungsklauseln fehlen – wie dies im Hinblick auf Art. 36 der Verbraucherkreditrichtlinie der Fall ist –, bedeutet dies, dass der EU-Richtliniengeber eine ausnahmslos nach Maßgabe der Richtlinie erfolgende Umsetzung verlangt (s. hierzu Art. 42 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie).

Das hat für Art. 36 der Verbraucherkreditrichtlinie, insbesondere dessen Abs. 1, zur Folge, dass die Norm so auszulegen ist, dass sie im Sinne des oben (unter B. I. 1.) erläuterten Gebots der Gewährleistung praktischer Wirksamkeit (frz. *effet utile*) und der aus ihm folgenden Pflicht zur effektiven Richtlinienumsetzung möglichst weitgehend wirksam wird.

b) sicherstellen

Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie statuiert nach ihrem Wortsinn eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, also auch Deutschlands, etwas „sicherzustellen“. „Sicherstellen“ meint nach allgemeinem Sprachgebrauch, von dem der juristische Sprachgebrauch in der Verbraucherkreditrichtlinie mangels entgegenstehender Anzeichen nicht abweicht, „dafür sorgen, dass etwas sicher vorhanden ist oder getan werden kann“; Synonyme sind „gewährleisten“ oder „garantieren“.⁴³

Diesem Verständnis entspricht das englische Wort „ensure“, das „to make secure“ oder „to make safe“ bedeutet, wofür das Synonym „guarantee“ verwendet werden kann.⁴⁴ „Guarantee“ wiederum meint u.a. „to take responsibility for“⁴⁵. „Safe“ wiederum kann mit „risk-free, secure, certain“ übersetzt werden.⁴⁶

⁴³ Duden, „sicherstellen“, <https://www.duden.de/rechtschreibung/sicherstellen>.

⁴⁴ Collins Dictionary, „ensure“, <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/ensure>.

⁴⁵ Collins Dictionary, „guarantee“, <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/guarantee>.

⁴⁶ Collins Dictionary, „safe“, <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/safe>.

Auch das französische Wort „veiller à“ meint „auf etwas achten, über etwas wachen“⁴⁷ und ist mit dem Wortfeld von „assurer“ bzw. „s’assurer“ verbinden,⁴⁸ also der Bedeutung von „(sich) vergewissern“ bzw. „sicherstellen“.

Der Sinn der deutschen Sprachfassung wird im Englischen und Französischen in der Weise bestätigt, dass etwas – hier: die Schuldnerberatungsdienste – verlässlich („safe“) existiert und genutzt werden kann.

Vor diesem Hintergrund ist etwas sicher vorhanden, wenn es – hier: die Schuldenberatungsdienste – effektiv genutzt werden kann, also im Alltag garantiert ist, dass diese Dienste für um Beratung nachsuchende Menschen in überschaubarer Zeit, also insbesondere bei akutem Beratungsbedarf regelmäßig innerhalb weniger Tage, zur Verfügung stehen.

c) „Verbraucher, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben oder haben könnten“

aa) Begriff des „Verbrauchers“

Die Verbraucherkreditrichtlinie verwendet eine spezifische Definition des Begriffs „Verbraucher“.⁴⁹ Laut Art. 3 Nr. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie ist „Verbraucher“, eine natürliche Person – also ein Mensch –, die zu einem Zweck handelt, der nicht ihrer beruflichen oder gewerblichen Tätigkeit zugerechnet werden kann.

Das EU-Recht kennt keinen übergreifend gültigen Begriff des „Verbrauchers“. Auch das EU-Primärrecht, das den Begriff „Verbraucher“ wiederholt verwendet,⁵⁰ kennt eine solche explizite

⁴⁷ PONS Online-Wörterbuch, „veiller“, <https://de.pons.com/%C3%BCbersetzung/franz%C3%B6sisch-deutsch/veiller>.

⁴⁸ Le Robert Dico en Ligne, „assurer“, <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/assurer>.

⁴⁹ Die deutsche Version der Verbraucherkreditrichtlinie verwendet das traditionelle generische Maskulinum, um Personen aller Geschlechter zu bezeichnen. Um Missverständnisse über die Ausdrucksweise der Richtlinie zu vermeiden, ist auch in diesem Gutachten von „Verbrauchern“ die Rede, was inklusiv gemeint ist.

⁵⁰ Der Begriff des Verbrauchers wird im AEUV außer in Art. 169 auch in Art. 4 Abs. 2 lit. f, in Art. 12, Art. 39 Abs. 1 lit. e, Art. 40 Abs. 2, Art. 101 Abs. 3, Art. 102 lit. b, Art. 107 Abs. 2 lit. a und Art. 114 Abs. 3, Stumpf, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 169 AEUV Rn. 10.

Definition nicht.⁵¹ Anerkannt ist aber auf Basis der Rechtsprechung des EuGH ein Verbraucherbegriff, der natürliche Personen (= Menschen) in ihrer Eigenschaft als Abnehmer und Nutzer gewerblicher Leistungen zum privaten, also nicht beruflichen oder gewerblichen, Gebrauch umfasst.⁵² Entscheidend ist nach der Rechtsprechung des EuGH die Marktteilnahme zu privaten Zwecken.⁵³ Dem entspricht die Definition des Art. 3 Nr. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie.

Eine „Person, die zu einem Zweck handelt, der nicht ihrer beruflichen oder gewerblichen Tätigkeit zugerechnet werden kann“, ist eine Person, „who acts for purposes which are outside his or her trade, business or profession“. „Outside“ meint – deutlicher als dies in der deutschen Fassung zum Ausdruck gelangt –, dass private Zwecke nur solche sind, die zur privaten Lebensführung gehören. Das entspricht dem Sinn des Wortes „outside“, das u.a. auch „other than“ meint.⁵⁴ In Sinne von „outside“ spricht auch die niederländische Sprachfassung von „buiten zijn“ (außerhalb sein/liegen). Das passt auch zur französischen Sprachfassung, wenn sie betont, es gehe um eine Person „qui agit dans un but étranger à son activité commerciale ou professionnelle“, die also ein Ziel verfolgt, das gewerblichen oder beruflichen Aktivität „fremd“ ist, also außerhalb des gewerblichen oder beruflichen Bereichs liegt.⁵⁵ Das ist der Fall, wenn es im Schwerpunkt um den Bereich der privaten Lebensführung geht.

Ob dies so ist, muss unter Würdigung der objektiven Informationen über die in Rede stehenden Schwierigkeiten und ihrer Auswirkungen auf die Person des Ratsuchenden ermittelt werden; hierbei sind ergänzend die Intentionen des Verbrauchers zu berücksichtigen, weil er/sie es ist, der/die ein „Ziel“ (frz. *but*) bzw. einen „Zweck“ (engl. *purpose*) verfolgt.

bb) Erfahrungen aktueller oder potentieller Schwierigkeiten bei der Erfüllung finanzieller Verpflichtungen

⁵¹ Stumpf, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 169 AEUV Rn. 10.

⁵² Krebber, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl. 2022, Art. 169 AEUV Rn. 4.

⁵³ Stumpf, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 169 AEUV Rn. 10 mit ausführlichen Nachweisen zur Rechtsprechung des EuGH.

⁵⁴ Collins Dictionary, „outside“, <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/outside>.

⁵⁵ Le Robert Dico en Ligne, „étranger“, <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/etranger>; Synonym zu „étranger à“ ist u.a. „en dehors de“, also „außerhalb von“.

Schuldnerberatungsdienste stehen Menschen zur Verfügung, die aktuell Schwierigkeiten (engl. *difficulties*) bei der Erfüllung ihrer – das heißt, der zumindest auch der sie betreffenden –⁵⁶ finanziellen Verpflichtungen haben. Hiermit sind, wie der Wortlaut erkennen lässt, alle finanziellen Verpflichtungen (in der englischen Fassung von Art. 36 Abs. 1: „commitments“) gemeint, nicht nur finanzielle Verpflichtungen die sich gerade auf Verbraucherkreditverträge beziehen, mögen aus deren Nicht- oder verzögerter Begleichung häufig auch Schwierigkeiten resultieren.

Welche Schwierigkeiten gemeint sind, grenzt Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie nicht ein. Es geht um alle Schwierigkeiten, die sich auf die Erfüllung finanzieller Verpflichtungen beziehen. Schwierigkeiten sind folglich alle Aspekte, die die in Rede stehenden Person bei der Erfüllung der finanziellen Verpflichtungen beeinträchtigen bzw. behindern. Hierzu gehören einerseits typische Anzeichen für ökonomische Schwierigkeiten (z.B. Mahnschreiben, „geplatzte“ Überweisungen, Pfändungen u.Ä.).

Siehe auch das Beispiel in Erwägungsgrund (81) der Verbraucherkreditrichtlinie: „Finanzielle Schwierigkeiten umfassen eine Vielzahl von Situationen, z. B. den Verzug mit der Rückzahlung von Schulden um mehr als 90 Tage.“ Es handelt sich, wie die Abkürzung „z.B.“ (= zum Beispiel) in Verbindung mit der Formulierung „Vielzahl von Situationen“ klarstellt, um eine nicht-abschließende Veranschaulichung, so dass je nach konkretem Sachverhalt (etwa den im Einzelfall relevanten Verträgen) und der Lebenslage des Verbrauchers selbstverständlich auch deutlich kürzere Fristen in Frage kommen. Die englische Fassung und die französische Fassung von Erwägungsgrund (81) bringen das noch deutlicher mit der Formulierung „for example among many others“ bzw. „par exemple, parmi beaucoup d’autres“ zum Ausdruck.

Relevant sind aber auch mit den ökonomischen Schwierigkeiten in Zusammenhang stehende psychologische Schwierigkeiten bzw. Schwierigkeiten bei der ökonomischen Alltagsorganisation (z.B. fehlendes Wissen um eine angemessene Finanzplanung, verspätete Überweisungen, handlungshemmende Ängste im Umgang mit der finanziell belastenden Situation u.Ä.).

⁵⁶ Zeitgleich können z.B. auch Familienangehörige oder andere nahestehende Personen betroffen sein.

In diesem weiten Verständnis von „Schwierigkeiten“ sind auch die Ausführungen in Erwägungsgrund (81) der Verbraucherkreditrichtlinie zu verstehen, die ausführen:

„Diese individuelle und unabhängige Unterstützung kann Rechtsberatung, Geld- und Schuldenmanagement sowie soziale und psychologische Unterstützung umfassen.“

Der Beratungsbegriff des Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie ist mithin der einer umfassenden Schuldnerberatung, die nicht auf spezifisch ökonomische Aspekte enggeführt werden darf.

Dass Menschen diese Schwierigkeiten „haben“, wie die deutsche Sprachfassung formuliert, bedeutet, dass sie Teil der Lebenserfahrung des betreffenden Menschen sind, also seine Alltagserfahrung bzw. seine alltägliche Lebensführung erfahrungsmäßig beeinflussen. Das kommt in der englischen Formulierung „*experience [...] difficulties*“ zum Ausdruck, d.h., der Begriff der Schwierigkeiten ist vom Erfahrungshorizont des betreffenden Verbrauchers her zu definieren. Das entspricht der fachlichen Einsicht aus der Praxis der Schuldnerberatung, dass Schwierigkeiten bei der Begleichung von Schulden unterschiedliche Gründe, aber auch unterschiedliche Auswirkungen auf das Leben des Verbrauchers haben können.⁵⁷ Hierbei ist die Lebenslage des Verbrauchers, etwa auch sein (ggf. hohes) Alter, zu berücksichtigen.⁵⁸

Laut Verbraucherkreditrichtlinie genügen zudem schon *potentielle* Schwierigkeiten. Die unterschiedlichen Sprachfassungen sind hier eindeutig: „*pourraient éprouver des difficultés*“, „*might experience difficulties*“, „Schwierigkeiten [...] haben *könnten*“. Die Verwendung (im Deutschen) des Konjunktivs („könnten“) bzw. des Conditionnel im Französischen („pourraient“) sowie des Wortes „might“ im Englischen deuten darauf hin, dass an die Potentialität der Schwierigkeiten keine zu hohen Anforderungen in dem Sinne zu stellen sind, dass sich die Schwierigkeiten alsbald oder gar in unmittelbarer zeitlicher Nähe realisieren müssten. Vielmehr genügt die nach den Umständen nicht fernliegende Möglichkeit, dass sich eine Lage zu einem

⁵⁷ S. hierzu etwa Groth u.a., Praxishandbuch Schuldnerberatung, 32. Aktualisierung 2023; Schruth/Loerbroks/Kroll/Lackmann, Schuldnerberatung in der Sozialen Arbeit. Sozialpädagogische, juristische und gesellschaftspolitische Grundkenntnisse für Theorie und Praxis, 2. Aufl. 2022; Homann/Poppe, Schuldnerberatung für die Soziale Arbeit. Grundlagen und Praxisanwendung, 2022; s. auch Ansen, Soziale Schuldnerberatung, 2018.

⁵⁸ Schneider, Überschuldung im Alter. Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Sozialen Schuldnerberatung, 2021.

handfesten Problem auswächst, wie das etwa beim ständigen Überziehen des Dispositionskredits bei der Kontoführung der Fall ist.

Dafür spricht ergänzend auch der Seitenblick auf Art. 36 Abs. 2 der Verbraucherkreditrichtlinie, der von „Verfahren und Strategien zur frühzeitigen Erkennung von Verbrauchern, die in finanzielle Schwierigkeiten geraten sind“, spricht. Auch wenn sich dies auf die Kreditgeber bezieht (unten B. III. 1), lässt sich gleichwohl erkennen, dass es Art. 36 der Verbraucherkreditrichtlinie um möglichst schnell einsetzende Problemerkennung und Hilfsangebote geht. „Frühzeitig“ verdeutlicht demnach, dass Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie einen gleichermaßen zeitnah problemlösend wie problempräventiv⁵⁹ wirkenden Ansatz vor Augen hat, der möglichst bald nach ersten sichtbar gewordenen Anzeichen greift und so gewährleistet, dass der Verschlimmerung der Lage zeitnah entgegengewirkt werden kann. Ob in diesem Sinne eine nicht fernliegende Möglichkeit vorliegt, ist nach den fachlichen Kriterien der Schuldnerberatungsdienste ex ante, also in dem Zeitpunkt, in der Beratungsbedarf entsteht oder signalisiert wird, zu bestimmen; ob sich ex post die potentiellen Schwierigkeiten realisieren, ist unerheblich. Das ist Folge der Beratung, die im Vorhinein, also bevor der weitere Fortgang des Geschehens bekannt ist, handlungsleitend interveniert. Auf die Perspektive der Schuldnerberatungsdienste kommt es an, weil sie um typische Verläufe, aber auch individuell variierende Verhaltensfaktoren wissen und die Auskünfte des Verbrauchers, der um Unterstützung nachsucht, fachlich kompetent einzuordnen wissen. Die „spezialisierte Hilfe beim Schuldenmanagement“ (so Erwägungsgrund 81), die Schuldnerberatungsdienste gewähren, zeigt sich auch gerade darin, dass „professionelle Akteure“ (so Erwägungsgrund 81) aufgrund spezieller professioneller Kompetenzen, den Hilfe- und Unterstützungsbedarf differenziert und situationsadäquat einschätzen können.

Insgesamt ist festzuhalten, dass – weil schon eine potentielle Schwierigkeit genügt und auch der Begriff der Schwierigkeiten, wie dargelegt, weit zu verstehen ist – die Schwelle zu einer Schwierigkeit, die den Zugang zu den Angeboten der Schuldnerberatungsdienste eröffnet, niedrig angesiedelt ist.

⁵⁹ Mattes, *Schuldenberatung und Schuldenprävention als Soziale Arbeit. Grundwissen und Handlungskonzepte*, 2021; s. auch die Beiträge in Mattes/Knöpfel (Hrsg.), *Armutsbekämpfung durch Schuldenprävention Empirische Befunde, methodische Zugänge und Perspektiven*, 2019.

Insbesondere kommt es nicht darauf an, ob der Verbraucher nach dem System der sozialen Sicherheit des jeweiligen Mitgliedstaates Sozialleistungen bezieht oder auf sie Anspruch hat. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, eine „spezialisierte Hilfe beim Schuldenmanagement“⁶⁰ durch Schuldnerberatungsdienste sicherzustellen, ist insofern eine unkonditionierte Verpflichtung. Wo Mitgliedstaaten entsprechende Hindernisse kennen und in Gesetzen, zumal in deren gefestigter Auslegung durch (Höchst-)Gerichte, solche Beschränkungen auf bestimmte Personengruppen vorsehen, müssen diese im Lichte des Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie beseitigt werden.

In diesem Zusammenhang muss der mitgliedstaatliche Gesetzgeber auch prüfen, inwieweit die Vorgaben des Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie im Hinblick auf die Verbraucherinsolvenzberatung umgesetzt sind (vgl. § 305 Abs. 1 Nr. 1 InsO i.V.m. den Ausführungsgesetzen der Länder zur InsO, bspw. AG InsO NRW). Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie erfasst alle Situationen, in denen unter dem Aspekt aktueller und potentieller finanzieller Schwierigkeiten Beratungsbedarf besteht. Erwägungsgrund (81) der Verbraucherkreditrichtlinie führt insoweit aus:

„Verbraucher, die Schwierigkeiten haben, ihre Schulden zurückzuzahlen, werden nach Möglichkeit an Schuldnerberatungsdienste verwiesen, bevor das Zwangsvollstreckungsverfahren [*enforcement proceedings; procédures d'exécution*] eingeleitet wird.“

„Enforcement proceedings“ bzw. „procédures d'exécution“ meint alle auf die zwangsweise Durchsetzung von Forderungen gerichteten mitgliedstaatlichen Verfahren, auch Verfahren wie das Verbraucherinsolvenzverfahren (§§ 304 ff. InsO), die diese zwangsweise Durchsetzung durch eine für beide Seiten interessengerechte Gestaltung abwenden bzw. modifizieren, aber letztlich unter dem Damoklesschwert einer andernfalls greifenden Zwangsvollstreckung erfolgen. Auch die Schuldnerberatung in diesem Rahmen wird von Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie erfasst, wobei, wie erwähnt, genau zu prüfen ist, inwieweit in dieser Hinsicht die Vorgaben des Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie bereits umgesetzt sind.

d) Unabhängige Schuldnerberatungsdienste

⁶⁰ Erwägungsgrund (81) der Verbraucherkreditrichtlinie.

aa) Schuldnerberatungsdienste

Schuldnerberatungsdienste sind alle Stellen, die – als „professionelle Akteure“ (so Erwägungsgrund 81) – fachlich qualifiziert sind, um bei den o.g. Schwierigkeiten aktueller oder potentieller Art, gemessen an den Qualitätsmaßstäben guter Sozialer Arbeit, fachlich tragfähig, also qualitätsgesichert, beraten zu können.⁶¹ Sie gewähren im Sinne von Erwägungsgrund (81) der Verbraucherkreditrichtlinie „spezialisierte Hilfe beim Schuldenmanagement“ in einem, wie oben erläutert, umfassend auf alle relevanten Schwierigkeiten bezogenen Sinne. Dazu gehört ein insgesamt leicht zugängliches, insbesondere wohnortnahes und auch unter sprachlichen Gesichtspunkten ohne unzumutbare Hürden zugängliches Beratungsangebot.

Dazu Erwägungsgrund (81): „Schuldnerberatungsdienste sollten für Verbraucher leicht zugänglich sein, beispielsweise unter Berücksichtigung ihres Wohnsitzes und auch ihrer Sprache.“

Die Verbraucherkreditrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten mithin dazu, Qualitätsanforderungen zu formulieren, die eine qualifizierte Schuldnerberatung gewährleisten. Das erstreckt sich auf die personelle Qualifikation (einschließlich gebotener Fort- und Weiterbildung, Supervision u.Ä.), aber auch auf die Abläufe bei den Stellen die Schuldnerberatung anbieten (Verfahrensqualität), die zeitliche und räumliche Erreichbarkeit der Beratungsangebote (Strukturqualität), aber auch auf die Vergütung/Finanzierung, die eine qualitätvolle Beratung erst ermöglicht.

Da Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie den Mitgliedstaaten eine Gewährleistungspflicht aufgibt, stehen Schuldnerberatungsdienste nur dann zur Verfügung, sind also nur „available“ bzw. „mis à la disposition“, wenn, wie schon erwähnt, auch eine Akutberatung bei eilbedürftigen Fällen gewährleistet und zugleich eine dauerhafte Begleitung ggf. über mehrere Termine bzw. längere Zeit sichergestellt ist. Die Mitgliedstaaten trifft daher als Teil ihrer Gewährleistungsverpflichtung die permanente Pflicht, die Entwicklung der Schuldnerberatungsangebote zu beobachten, neue entstehende Bedarfe bzw. eine Unterdeckung des Bedarfs zu identifizieren und die ggf. erforderliche Weiterentwicklung und Ausweitung der Angebote ins Werk zu setzen (Beobachtungs-, Planungs- und Anpassungspflicht). Angesichts des Anwendungsbereichs von Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie, der alle Verbraucher mit

⁶¹ Dazu die Nachweise in den Fußn. 57-59.

mindestens potentiellen Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen erfasst (B. II. 2. c.), liegt eine Ausweitung der Schuldnerberatungsdienste über das derzeit bestehende Angebot hinaus nahe.

Wie die Mitgliedstaaten das hinreichende Vorhandensein von Schuldnerberatungsdiensten im Einzelnen sicherstellen, ist nicht durch Art. 36 der Verbraucherkreditrichtlinie vorgegeben, nur, dass ein effektiv erreichbares und bedarfsdeckendes Angebot an Schuldnerberatungsdiensten existiert. Hierbei kann der jeweilige Mitgliedstaat an vorhandene Beratungsstrukturen anknüpfen und sie in insbesondere EU-rechtskonformer Weise weiterentwickeln. In diesem Sinne betont Erwägungsgrund (81) der Verbraucherkreditrichtlinie:

„Den Mitgliedstaaten steht es weiterhin frei, spezielle Anforderungen für Schuldnerberatungsdienste beizubehalten oder einzuführen.“

Diese speziellen Anforderungen müssen freilich bei der Umsetzung schon unter Gleichheitsgesichtspunkten für alle Schuldnerberatungsdienste gelten. Die Verbraucherkreditrichtlinie unterscheidet nicht nach der Art der Trägerschaft, wie sie in der deutschen „Trägerlandschaft“ verbreitet ist (freigemeinnützig bzw. kirchlich, kommunal/staatlich, gewerblich/gewinnorientiert), sondern verlangt für alle Schuldnerberatungsdienste gleiche – auch gleichermaßen spezifische – Anforderungen. Pauschale Annahmen, dass gewerbliche Anbieter keine qualitätsgesicherte Arbeit leisten würden, oder – umgekehrt –, nur nicht-gewerbliche Anbieter fachlich tragfähige Schuldnerberatung erbringen könnten, sind mit Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie nicht vereinbar. Allerdings darf der deutsche Umsetzungsgesetzgeber fachliche Maßstäbe, die er in bestimmten Bereichen der Schuldnerberatung realisiert sieht, als Orientierung wählen, um generelle – also für alle Anbieter geltenden Qualitätsstandards – festzulegen. Insofern tritt den deutschen Umsetzungsgesetzgeber eine Pflicht zur kohärenten Ausgestaltung der Qualitätsanforderungen, die an Schuldnerberatungsdienste zu stellen sind.

bb) Unabhängigkeit

„Unabhängig“ meint Schuldnerberatungsdienste, deren Unabhängigkeit sowohl gegenüber dem Verbraucher, aber auch gegenüber anderen Akteuren mit eigenen ökonomischen Interessen, die

sich zulasten des Verbrauchers auswirken können, namentlich gegenüber Kreditgebern, besteht.⁶² Insofern stellt Erwägungsgrund (81) der Verbraucherkreditrichtlinie klar:

„Die Unterstützung sollte von professionellen Akteuren geleistet werden, die keine Kreditgeber, Kreditvermittler, Anbieter von Schwarmfinanzierungs-Kreditdienstleistungen, Kreditkäufer oder Kreditdienstleister sind und von diesen unabhängig sind.“

D.h., es kommt entscheidend darauf an, dass „Unabhängigkeit“ gegenüber Kreditgebern und anderen Akteuren mit vergleichbarer ökonomischer Interessenlage besteht. Sie dürfen an der Finanzierung sowie der inhaltlichen oder personellen Steuerung der Beratungstätigkeit weder insgesamt noch bei konkreten Einzelfällen mitwirken. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, entsprechende Distanz- bzw. Inkompatibilitätsgebote, die das Gebot der Unabhängigkeit konkretisieren, zu normieren.

Nur der Vollständigkeit halber sei betont, dass die Unabhängigkeit auch gegenüber den Verbrauchern bestehen muss, d.h., dass auch sie über die konkreten Abläufe oder Empfehlungen der Schuldnerberatungsdienste nicht entscheiden dürfen, was allerdings ohnehin lebensfremd ist, weil sich fachlich hochwertige Beratung gerade durch professionelle Distanz gegenüber der Person auszeichnet, die Beratungsbedarf signalisiert. Deren Selbsteinschätzungen bzw. Überlegungen zur weiteren Gestaltung der Lage werden zwar ernst genommen, ohne sie aber fachlich ungeprüft der Beratungstätigkeit zugrunde zu legen. Insofern ist die Unabhängigkeit gegenüber den Verbrauchern zwar zu gewährleisten, sie wird aber bei realistischer Betrachtung der Verhältnisse durch Verbraucher regelmäßig ohnehin nicht gefährdet.

e) Kostenbegrenzung („nur begrenzte Entgelte“, „only limited charges“, „seuls des frais limités“)

aa) Gestaltungsspielraum des Umsetzungsgesetzgebers bei der Zuordnung der Verpflichtung zur Zahlung des Entgelts

⁶² Beispielhaft zum Begriff der Unabhängigkeit als fehlender Abhängigkeit „von wirtschaftlichen und sonstigen Interessen Dritter“ die Begründung (BT-Drucks. 20/5334, 15) zu § 65b SGB V i.d.F. des Gesetzes zur Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch – Stiftung Unabhängige Patientenberatung Deutschland – und zur Änderung weiterer Gesetze v. 11.05.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 123).

Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie verlangt, dass den Verbrauchern Schuldnerberatungsdienste zur Verfügung gestellt werden, „für die nur begrenzte Entgelte zu entrichten sind“. Unter Entgelten sind „charges“ (Synonyme: costs, prices, financial liabilities)⁶³, also finanzielle Verpflichtungen zu verstehen, die die „kosten“ (so die niederländische Sprachfassung) der Schuldnerberatungsdienste decken.

Hierbei sind zwei Fragen zu unterscheiden: Erstens, ob Art. 36 Abs. 1 festlegt, wer das Entgelt zu zahlen hat, zweitens – sollte das auch der Verbraucher sein können –, was bezogen auf ihn bedeutet, dass nur „begrenzte Entgelte“ zu zahlen sind.

Zunächst zur ersten Frage (zur zweiten Frage sogleich unter bb.):

Die passive Formulierung („zu entrichten sind“) lässt offen, wer die Entgelte zu zahlen hat. Auch in den anderen Sprachfassungen bleibt der Adressat der Verpflichtung, Entgelte zu zahlen, offen.

Ndl.: „beperkte kosten verschuldigd zijn“; engl.: „with only limited charges payable for such services“.

Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie ist mithin nicht so formuliert, dass die Entgelte nur von den Verbrauchern (Art. 3 Nr. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie) zu zahlen wären, mag sich dies auch bei oberflächlicher Lektüre scheinbar – aber zu Unrecht – aufdrängen. Der Wortlaut des Art. 36 Abs. 1 trägt die Annahme, dass nur die Verbraucher das Entgelt zu zahlen hätten, nicht. Im Gegenteil: Der mitgliedstaatliche Gesetzgeber wird durch die Verbraucherkreditrichtlinie nicht darin festgelegt, wer das Entgelt zu zahlen hat. Denkbar sind Modelle, in denen die Verbraucher (Art. 3 Nr. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie), die Kreditgeber (Art. 3 Nr. 2 der Verbraucherkreditrichtlinie) oder mitgliedstaatliche Stellen im weiteren Sinne (einschließlich z.B. kommunaler Stellen) je für sich oder anteilig die Entgelte entrichten. Denkbar sind auch Modelle, in denen nur einzelne der vorgenannten Personen bzw. Stellen das Entgelt entrichten, und zwar unter Ausschluss der Verbraucher.

Nur vor diesem Hintergrund sind die folgenden Ausführungen in Erwägungsgrund (81) der Verbraucherkreditrichtlinie einzuordnen:

⁶³ Collins Dictionary, „charge“, <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/charge>.

„Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Schuldnerberatungsdienste, die von unabhängigen professionellen Akteuren erbracht werden, Verbrauchern direkt oder indirekt und mit nur begrenzten Gebühren [*charges, frais*] zur Verfügung gestellt werden. Diese Gebühren [*charges, frais*] sollten grundsätzlich [*in principle*] nur die Betriebskosten decken und keine unnötige Belastung [*unnecessary burden*] für die Verbraucher darstellen, die Schwierigkeiten haben oder haben könnten, ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen.“

Auch hier fällt die passivische Formulierung auf („zur Verfügung gestellt werden“), wobei das Zur-Verfügung-Stellen einhergeht „mit“ bloß begrenzten Gebühren (= Entgelten) – „with only limited charges“ –, ohne dass schon entschieden würde, wem die Entgeltzahlung zugewiesen ist.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Verbraucherkreditrichtlinie in der deutschen Fassung für dasselbe zwei Wörter – „Entgelt“ und „Gebühr“ – verwendet, wobei allerdings der Sprachgebrauch in der zentralen Norm des Art. 36 Abs. 1 ausschlaggebend ist. Auch der Vergleich mit anderen Sprachfassungen, namentlich der englischen und der französischen, belegt, dass es durchweg um Entgelte geht, also das deutsche Wort „Gebühren“ nur ein Synonym für „Entgelt“ ist. Die Verwendung des Wortes „Gebühren“ ist kein Verweis auf den insbesondere im deutschen Rechtskreis üblichen Wortgebrauch, der vor allem Zahlungen an staatliche Stellen vor Augen hat (Verwaltungsgebühren als „Gegenleistung“ für eine Amtshandlung). Die Verbraucherkreditrichtlinie meint hier also nicht, dass ein staatliches System der Gebührenzahlung einzurichten sei, vielmehr geht es um weit verstandene Vergütungen („Entgelte“).

bb) Strenger Prüfungsmaßstab für die Zuordnung der Pflicht zur Entgeltzahlung zu den Verbrauchern

Sollte der mitgliedstaatliche Gesetzgeber ein Modell erwägen, in dem zumindest auch Verbraucher (ggf. nur anteilig) Entgelte zahlen, muss er allerdings bedenken, dass die Verbraucherkreditrichtlinie bewusst von „begrenzten Entgelten“ spricht. Das ist einerseits ein Unterscheid zu

dem Wort „unentgeltlich“ („free of charge“, „sans frais“), das der Richtliniengeber in der Richtlinie wiederholt verwendet.⁶⁴ Andererseits erklärt sich die Rede von „begrenzten Entgelten“ dadurch, dass der Richtliniengeber, wie dargelegt, unterschiedliche Entgeltmodelle mit einer ggf. begrenzt verteilten Entgeltzahlungslast für möglich hält, auch, um die Anknüpfung an mitgliedstaatliche Finanzierungsmodelle und damit mitgliedstaatliche Vielfalt zu ermöglichen.

Entscheidende Maßstabskraft entfaltet aber die Vorgabe, dass es um „begrenzte“ Entgelte geht, mit Blick auf die Verbraucher. Ganz generell gilt, dass „begrenzen“ bedeuten kann, dass etwas teilweise oder vollständig, also ggf. bis zur Reduzierung „auf null“, begrenzt wird. „Begrenzen“ ist also ein variabler bzw. skalierbarer Maßstab des Mehr oder Weniger, der die besondere Situation ratsuchender Verbraucher berücksichtigen muss.

Worauf es hier entscheidend ankommt, lässt sich anhand des Erwägungsgrunds (81) der Verbraucherkreditrichtlinie erschließen; dort heißt es:

„Das Ziel der Schuldnerberatungsdienste besteht darin, Verbrauchern in finanziellen Schwierigkeiten zu helfen und sie anzuleiten, ihre ausstehenden Schulden so weit wie möglich zurückzuzahlen und dabei einen angemessenen Lebensstandard beizubehalten und ihre Würde [*dignity*] zu bewahren.“

Der Richtliniengeber sieht demnach die Menschenwürde von Verbrauchern berührt, die sich in akuten oder potentiellen Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Schwierigkeiten befinden. Hierbei geht es um die von Art. 1 der EU-Grundrechtecharta statuierte Garantie („Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie ist zu achten und zu schützen.“)⁶⁵ Art. 1 der EU-Grundrechtecharta ist auch bei der Auslegung von Richtlinien zu beachten.⁶⁶ Der EuGH führt zu Art. 1 der EU-Grundrechtecharta aus:

⁶⁴ S. insb. Erwägungsgründe (28), (45), (57); ferner Art. 2 II lit. i, Art. 5, Art. 10 Abs. 5 lit. k und lit. l, Abs. 8, Art. 11 Abs. 4 lit. g, Abs. 7, Art. 19 Abs. 6, Art. 28 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie.

⁶⁵ Art. 6 Abs. 1 AEUV i.V.m. Art. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. EU 2012, C 326/391).

⁶⁶ Borowsky, in: Meyer/Hölscheidt (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Kommentar, 5. Aufl. 2019, Art. 1 Rn. 29 a.E.

„Insoweit verlangt die Achtung der Menschenwürde [...], dass der Betroffene nicht in eine Situation extremer materieller Not gerät, die es ihm nicht erlaubt, seine elementarsten Bedürfnisse zu befriedigen, wie etwa eine Unterkunft zu finden, sich zu ernähren, zu kleiden und zu waschen, und die seine physische oder psychische Gesundheit beeinträchtigt oder ihn in einen Zustand der Verelendung versetzt, der mit der Menschenwürde unvereinbar wäre [...].“⁶⁷

In dieser Perspektive kann sich eine Lage akuter oder potentieller Schwierigkeiten bei der Erfüllung finanzieller Verpflichtungen zu einer Verletzung der Menschenwürde ausweiten, wenn die Chancen der Schuldnerberatung ungenutzt bleiben. Dahinter steht eine Sichtweise, die ausreichende finanzielle bzw. ökonomischen Bedingungen („angemessener Lebensstandard“) als wichtige Bedingung einer menschenwürdigen Existenz, Menschenwürde also als „*dignité sociale*“⁶⁸ begreift. Insofern „vermag der Grundsatz der Menschenwürde begrenzend, einschränkend und einhegend zu wirken und so zur ‚Zivilisierung des Kapitalismus‘ (*Jutta Limbach*) [...] beizutragen“⁶⁹; er kann also, mit anderen Worten, helfen, negativen Effekten der Marktwirtschaft entgegenzuwirken bzw. sie zu begrenzen.

Dementsprechend stellt Erwägungsgrund (81) den Zusammenhang des angemessenen Lebensstandards zur Würde her. Aufgegriffen wird eine Formulierung aus dem genannten Urteil des EuGH, der in sehr verdichteter Weise von der „Würde des Lebensstandards“⁷⁰ gesprochen hatte, im Französischen „*la dignité du niveau de vie*“, im Spanischen „*la dignidad de las condiciones de vida*“, im Englischen „*dignified standard of living*“, im Niederländischem „*waardige levensstandaard*“.⁷¹ Die Lebensumstände müssen also würdig sind, insofern sind sie Bedingung real erfahrbarer Würde. In ihrem Vorhandensein wird Würde erfahrbar, in ihrem Fehlen gerät Würde in Gefahr. Es droht also die Erfahrung, einer ökonomischen Lage ausgeliefert

⁶⁷ EuGH, Urt. v. 12.11.2019 – C-233/18 –, „*Haqbin*“, NVwZ (Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht) 2020, 456, Rn. 46.

⁶⁸ Borowsky, in: Meyer/Hölscheidt (Hrsg.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Kommentar, 5. Aufl. 2019, Art. 1 Rn. 29.

⁶⁹ Borowsky, in: Meyer/Hölscheidt (Hrsg.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Kommentar, 5. Aufl. 2019, Art. 1 Rn. 30. – Kursive Schreibweise im Original; Jutta Limbach (1934-2016) war von 1994 bis 2002 Präsidentin des BVerfG.

⁷⁰ EuGH, Urt. v. 12.11.2019 – C-233/18 –, „*Haqbin*“, NVwZ (Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht) 2020, 456 Rn. 46.

⁷¹ Die unterschiedlichen Sprachfassungen des Urteils sind verfügbar unter <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=F3F428BBD81608DC63C98648DDE8CE5D?text=&docid=220532&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=5074536>.

zu sein, die das eigene Leben im Selbstverhältnis wie im Verhältnis zu anderen zum Objekt ökonomischer Verhältnisse macht und so die Entfaltungschancen so sehr reduziert, dass von der Idee des Individuums als auf Persönlichkeitsentfaltung angelegtes Subjekt real kaum noch etwas übrigbleibt. Dass eine solche, mit der Garantie der Menschenwürde unvereinbare Situation entsteht, will die Verbraucherkreditrichtlinie verhindern.

Vor diesem Hintergrund verpflichtet der Richtliniengeber die Mitgliedstaaten, die Menschenwürdedimension eines möglichen Entgeltmodells bzw. seiner Auswirkungen auf die Verbraucher zu prüfen; in dieser Perspektive entscheidet sich, was eine „unnötige Belastung“, ein „unnecessary burden“ im Sinne von Erwägungsgrund (81) ist. Das bedeutet nicht, dass es per se gegen die Menschenwürde-Garantie verstoßen würde, ein Entgelt zu fordern. Vielmehr soll die tendenziell menschenwürdegefährdende Situation finanzieller Not durch an die Verbraucher gerichtete Entgeltforderungen nicht vertieft werden. Insofern geht die Richtlinie, wie mit dem Bezug auf die Würde signalisiert wird, von einem tutoristischen Ansatz aus (lat. *tutor* = sicherer), also einem Ansatz, der gleichsam „auf Nummer sicher geht“, um zu verhindern, dass Menschen allein durch eine Entgeltforderung vom rechtzeitigen Gang zu einer Beratungsstelle abgehalten werden und so in eine Lage geraten, die ihre Menschenwürde verletzt. Schuldnerberatungsdienste sind somit im Sinne der Verbraucherkreditrichtlinie nur dann „leicht zugänglich“ (Erwägungsgrund 81; engl. *easily accessible*), wenn das Entgelt als Zugangshindernis keine Rolle spielt. Ein solcher zugangshindernder Effekt kann nicht nur von der Höhe eines Entgelts, sondern bereits von dem Umstand ausgehen, dass überhaupt ein Entgelt gefordert wird. Wo Menschen dadurch davon abgehalten werden, rechtzeitig einen Schuldnerberatungsdienst aufzusuchen, droht äußerstenfalls eine Verletzung der Menschenwürde, die sich durch den kostenfreien – also den kostenmäßig „auf null“ reduzierten – Zugang zu den Beratungsleistungen vermeiden lässt.

Das heißt, dass der mitgliedstaatliche Gesetzgeber grundsätzlich eine kostenfreie Schuldnerberatung gewährleisten muss, um Vermeide-Effekten (kein oder verspäteter Zugang zur Beratung) entgegenzuwirken, die die Lage des Verbrauchers äußerstenfalls so sehr verschlimmern, dass die „Würde des Lebensstandards“ (EuGH), also die in der Wahrung des angemessenen Lebensstandards sich widerspiegelnde Würde des Verbrauchers verletzt wird. Bei einer Person, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen hat – sie kann z.B. nicht mehr ihre Stromrechnung bezahlen –, die aber weiß, dass sie die Schuldnerberatungszahlung zahlen muss, besteht die Gefahr, dass sie auf deren Inanspruchnahme verzichtet, weil sie

andernfalls ihre Schwierigkeiten vertiefen würde. Das gilt auch dann, wenn es sich bei dem Entgelt – aus der Perspektive von Menschen in ökonomisch unproblematischen Verhältnissen – um eine „geringe“ Summe handelt, denn auch vermeintlich „kleine“ Summen, die sich mehr und mehr addieren, können die Schwierigkeiten der betroffenen Person verschärfen. Genau dies – die Inanspruchnahme von Hilfe, die möglichst frühzeitig einer Verschlimmerung der Situation entgegenwirkt – soll durch Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie gewährleistet werden.

Theoretisch denkbar mögen Fälle sein, in denen Personen über hinreichend Geld verfügen und aufgrund einer Fehleinschätzung ihrer Lage eine Beratungsstelle aufsuchen und dort Aufwand auslösen. Abgesehen von der Frage, wie realistisch solche Fälle sind, dürften sie jedenfalls nicht oft vorkommen. Ohnehin ist vor konstruiert wirkenden, angeblich „drohenden“ Fällen zu warnen, die am Ende nur dazu dienen, den Blick auf die Ratsuchenden kostensparend zu verzerren. Sollte es sich – worüber die Evaluation gemäß Art. 36 Abs. 4 Verbraucherkreditrichtlinie Aufschluss geben könnte (dazu B. III. 3.) – bei den vorgenannten Personen um eine nicht bloß theoretisch denkbare, sondern praktisch relevante Gruppe handeln, müsste der Richtliniengesetzgeber prüfen, ob er für diese Gruppe, sofern sie sich überhaupt sinnvoll eingrenzen lässt, eine gesonderte Entgeltregelung schafft. Aber auch dann müsste er die ggf. abschreckenden Folgen für die übergroße Gruppe der evident in finanziell bedingten Schwierigkeiten sich befindenden Personen bewerten. Eine angeblich nur für bestimmte Gruppen geltende Entgeltforderung kann durchaus missverstanden werden und sich in der öffentlichen Wahrnehmung zum in Wahrheit gar nicht existierenden, also bloß vorgeblichen Faktum, generell sei vom ratsuchenden Verbraucher ein Entgelt zu zahlen, verselbständigen.

Im Ergebnis verpflichtet Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie den Umsetzungsgesetzgeber zu einem Verzicht auf seitens der Verbraucher gezahlte Entgelte. Das „begrenzte Entgelt“ im Sinne des Art. 36 Abs. 1 ist mit anderen Worten das „auf null“ reduzierte Entgelt. Grund dafür ist *nicht* – dies sei betont, um denkbare Missverständnisse zu vermeiden –, dass Entgelte per se eine Menschenwürdeverletzung wären. Allerdings können Entgelte, wie bereits dargelegt, von der rechtzeitigen Nutzung eines Schuldnerberatungsangebots abschrecken. Das kann wiederum dazu führen, dass sich die Lage des Verbrauchers bis hin zu einer Verletzung seiner Würde zuspitzt. Genau das soll der kostenfreie Beratungsanspruch verhindern. Der Wortlaut des Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie („begrenzte Entgelte“) darf also nicht isoliert

betrachtet werden. Vielmehr stellt sich der maßgebliche Normsinn erst ein, wenn bei der Auslegung des Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie die systematisch-teleologische Ausrichtung der Vorschrift auf den Schutz der Menschenwürde ernstgenommen wird.

Im Rahmen der Evaluierung gemäß Art. 36 Abs. 4 der Verbraucherkreditrichtlinie (B. III. 3.) können die Mitgliedstaaten prüfen, ob die Entgeltfreiheit zu Missbräuchen geführt hat, die aber nach allem, was bekannt ist, nicht wahrscheinlich sind. Ungeachtet dessen sind die Mitgliedstaaten, also auch Deutschland, verpflichtet, einen Rechtsanspruch auf kostenfreie Schuldnerberatung zu schaffen.

III. Die weiteren Absätze des Art. 36 Verbraucherkreditrichtlinie

1. Art. 36 Abs. 2 Verbraucherkreditrichtlinie

Art. 36 Abs. 2 der Verbraucherkreditrichtlinie lautet:

„Zur Erfüllung der Verpflichtungen gemäß Absatz 1 verfügen die Kreditgeber über Verfahren und Strategien zur frühzeitigen Erkennung [engl. *early detection*, nld.: *vroegtijdige opsporing*] von Verbrauchern, die in finanzielle Schwierigkeiten geraten sind.“

Mit dieser Bestimmung schafft die Verbraucherkreditrichtlinie eine nicht erst im Akutfall, sondern „frühzeitig“ greifende Pflicht der „Kreditgeber“ (definiert in Art. 3 Nr. 2 der Verbraucherkreditrichtlinie) zum Aufbau und zur effektiven Umsetzung von „Verfahren und Strategien“, anhand derer Verbraucher mit finanziellen Schwierigkeiten frühzeitig festgestellt werden können. Diese Verfahren und Strategien müssen, soweit sie IT-gestützt bzw. im Vollzug bestimmter Algorithmen erfolgen, nachvollziehbar bzw. transparent sein und unter Beachtung des Datenschutzrechts (DSGVO) ins Werk gesetzt werden. Wenn Verfahren und Strategien mithilfe

„Künstlicher Intelligenz“ (KI) – Artificial Intelligence (AI) – etabliert werden, sind die einschlägigen Vorschriften zur Regulierung von KI zu beachten (insbesondere die KI-Verordnung / AI Act der EU).

Die Verfahren und Strategien sollen die Erfüllung der Pflichten, die die Mitgliedstaaten gemäß Art. 36 Abs. 1 betreffen (Zur-Verfügung halten von kostenfreien, qualitätsgesicherten Schuldnerberatungsdiensten), besser realisierbar machen. Der mitgliedstaatliche Gesetzgeber ist demnach verpflichtet, Verfahren und Strategien festzulegen, die im Sinne einer „Früherkennungsmaßnahme“ Verbraucher über bestehende oder drohende finanzielle Schwierigkeiten informieren und ihnen so die Inanspruchnahme von Schuldnerberatungsdiensten im Sinne des Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie ermöglichen.

Art. 36 Abs. 2 der Verbraucherkreditrichtlinie verpflichtet den Umsetzungsgesetzgeber, selbst festlegen, was mit den Verfahren und Strategien gemeint ist. Er darf die Sachregelung nicht – etwa durch großzügige Verweisungen von materiell Privaten geschaffener Regelwerke – an externe Stellen delegieren (etwa Bankenverbände oder Verbände von Finanzdienstleistern), die selbst Standards für solche Verfahren und Strategien festlegen. Der Umsetzungsgesetzgeber darf sich zwar – und sollte das sinnvollerweise tun –, an den ggf. bereits real praktizierten Verfahren und Strategien orientieren. Er muss sie aber eigenständig auf ihre Tragfähigkeit und etwaige Probleme bei der Umsetzung hin bewerten und hat vor diesem Hintergrund eigene Sachregelungen zu treffen, die auch Fragen des Datenschutzes und der Anwendung von KI adressieren. Wo es an solchen Sachregelungen fehlt, würde das mitgliedstaatliche Recht materiell Privaten zu großen Einfluss einräumen, was mit Art 36 Abs. 2 der Verbraucherkreditrichtlinie nicht vereinbar wäre. Der Umsetzungsgesetzgeber sollte ferner prüfen, ob Maßnahmen der Bankenaufsicht (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – BaFin) im Rahmen des geltenden Rechts möglich sind oder ob diese erst durch neue gesetzliche Regelungen ermöglicht werden müssen. Außerdem ist Art. 44 der Verbraucherkreditrichtlinie über den Erlass von Sanktionsvorschriften zu beachten.

2. Art. 36 Abs. 3 Verbraucherkreditrichtlinie

Art. 36 Abs. 3 der Verbraucherkreditrichtlinie lautet:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher [*ensure*], dass Kreditgeber Verbraucher, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben, an Schuldnerberatungsdienste verweisen [*refer, orientent*], die für den Verbraucher leicht zugänglich [*easily accessible, facilement accessibles*] sind.“

Art. 36 Abs. der Verbraucherkreditrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, gesetzliche Vorschriften zu erlassen, die gewährleisten, dass die „Kreditgeber“ (definiert in Art. 3 Nr. 2 der Verbraucherkreditrichtlinie) auf der Basis der gemäß Art. 36 Abs. 2 der Verbraucherkreditrichtlinie zu regulierenden Verfahren und Strategien Verbraucher an leicht zugängliche Schuldnerberatungsdienste verweisen, die freilich nur leicht zugänglich sind, wenn rechtzeitig an die Dienste verwiesen wird (dazu auch oben B. II. 2. b.).

Es genügt nicht nur ein abstraktes, pauschales Verweisen, sondern dieses Verweisen muss orientierende Wirkung für den Verbraucher haben, wie die französische Sprachfassung veranschaulicht (frz. *orientent*). Den Verbrauchern sind also Hinweise zu geben, die in Richtung bestimmter Beratungsangebote gehen. Die Hinweise müssen also einem Kompass gleich, der die Richtung klar anzeigt, also unmissverständliche Orientierung gewährt, auf bestimmte woh-nortnahe Schuldnerberatungsdienste hinweisen. Je mehr den Kreditgebern nachweislich von der Lebens- und Problemlage des Verbrauchers bekannt oder für sie erkennbar ist (zu denken ist z.B. an bekannte oder erkennbare gesundheitliche Situation oder an unübersehbare Multiproblemlagen), müssen diese Hinweise auf Schuldnerberatungsdienste ausgerichtet sein, die dieser Lebens- und Problemlage adäquat sind.

Der mitgliedstaatliche Gesetzgeber stellt dies sicher, indem er festlegt, welchen Anforderungen das Verweisen an Schuldnerberatungsdienste genügen muss; auch insoweit sind namentlich Aspekte des Datenschutzes und des Einsatzes von KI zu berücksichtigen. Außerdem kann der mitgliedstaatliche Gesetzgeber das effektive Sicherstellen dadurch bewirken, dass das defizitäre Verweisen sanktionsbewehrt wird, etwa in der Weise, dass insuffiziente Hinweise (zu spät, zu unbestimmt, irreführend) auf die zivilrechtliche Gültigkeit des zugrundeliegenden Vertrages durchschlagen oder seine – für den Verbraucher vorteilhafte – Modifikation gestatten (etwa durch Reduzierung von Zinslasten o.Ä.). Der mitgliedstaatliche Gesetzgeber darf also ökonomische Anreize für die Kreditgeber schaffen, die sie dazu anhalten, ihre Verpflichtung aus Art 36 Abs. 2 der Verbraucherkreditrichtlinie ernst zu nehmen. Überdies sollte der Umsetzungsge-

setzgeber, wie schon mit Blick auf Art. 36 Abs. 2 der Verbraucherkreditrichtlinie, auch hinsichtlich des Art. 36 Abs. 3 der Verbraucherkreditrichtlinie prüfen, ob Maßnahmen der Bankenaufsicht (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – BaFin) im Rahmen des geltenden Rechts möglich sind oder ob diese erst durch neue gesetzliche Regelungen ermöglicht werden müssen. Ferner ist Art. 44 der Verbraucherkreditrichtlinie über den Erlass von Sanktionsvorschriften zu beachten.

3. Art. 36 Abs. 4 Verbraucherkreditrichtlinie

Art. 36 Abs. 4 der Verbraucherkreditrichtlinie lautet:

„Die Kommission legt bis zum 20. November 2028 einen Bericht mit einem Überblick über die Verfügbarkeit [*availability*] von Schuldnerberatungsdiensten in allen Mitgliedstaaten vor, in dem bewährte Verfahren für die weitere Entwicklung dieser Dienste benannt werden [*identifying best practices for the further development of such services*]. Die Mitgliedstaaten erstatten der Kommission bis zum 20. November 2026 und danach jährlich Bericht über die verfügbaren Schuldnerberatungsdienste.“

Die Vorschrift schafft verschiedene Berichtspflichten. Zum einen muss gemäß Satz 1 der Vorschrift die Kommission bis 20.11.2028 einen Bericht vorlegen, der einen Überblick (*overview*) über die Verfügbarkeit von Schuldnerberatungsstellen in allen Mitgliedstaaten gewährt. Hierbei ist einheitlich für alle Mitgliedstaaten anhand der Kriterien der Verfügbarkeit, wie sie Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie aufstellt (B. II. 2. b.), die reale Verfügbarkeit im Sinne des faktisch vorhandenen Zugangs zu Schuldnerberatungsdiensten darzulegen. Zudem muss die Kommission Best-Practices benennen, was voraussetzt, dass Kriterien formuliert werden, die gute von weniger guten und gute von besseren Verfahren (*practices*) erkennbar machen.

Zum anderen gilt gemäß Satz 2 der Vorschrift, dass jeder Mitgliedstaat der Kommission bis zum 20.11.2026 einen Bericht über die verfügbaren Schuldnerberatungsdienste vorzulegen hat; diese Berichte fließen in den Bericht der Kommission gemäß Art. 36 Abs. 4 Satz 1 der Verbraucherkreditrichtlinie ein. Außerdem muss jeder Mitgliedstaat sodann einen jährlichen Bericht über die verfügbaren Schuldnerberatungsdienste vorlegen. Hierbei haben die Mitgliedstaaten die Kriterien der Verfügbarkeit gemäß Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie

zu berücksichtigen (dazu B. II.), überdies aber auch die Konkretisierung dieser Kriterien durch das jeweilige mitgliedstaatliche Recht.

Die Vorschrift ordnet zwar nicht an, dass die Mitgliedstaaten Auskunft über die aus ihrer Sicht bewährten Verfahren (*best practices*) sowie Hinweise zu Weiterentwicklungsoptionen geben müssen. Allerdings verbietet die Vorschrift dies auch nicht. Im Gegenteil empfehlen sich solche Auskünfte, damit die Kommission sie bei ihrem Bericht berücksichtigen kann.

Die Berichte gemäß Art. 36 Abs. 4 Satz 2 der Verbraucherkreditrichtlinie sind jährlich zu erstatten. Wann dies im jeweiligen Jahr zu erfolgen hat, legt Art. 36 Abs. 4 Satz 2 der Verbraucherkreditrichtlinie nicht fest. Insbesondere wird nicht eindeutig jährlicher Rhythmus im Anschluss an den 20.11.2026 vorgeschrieben. Die englische (*every year thereafter*), die französische (*puis tous les ans*), die niederländische (*en vervolgens jaarlijks*) und die spanische (*posteriormente cada año*) Sprachfassung sprechen dafür, dass dieser November-Termin nicht maßgeblich ist, sondern vielmehr zum Ende des Jahres, auf das sich der Bericht bezieht, oder kurz danach ein solcher jährlicher Bericht zu erfolgen hat. Hierzu sollte die Kommission informell eine Klärung über den sinnvollen Zeitpunkt für die Einreichung der Berichte mit den Mitgliedstaaten abstimmen.

IV. Möglicher Standort der Umsetzungsvorschriften im deutschen Recht

1. Allgemeine Hinweise

Durch welche Gesetzesvorschriften Art. 36 der Verbraucherrichtlinie in deutsches Recht umgesetzt wird, gibt die Verbraucherrichtlinie nicht vor. Das richtet sich, wie erwähnt (B I. 1.), nach den Gesetzgebungskompetenzen des Grundgesetzes (Art. 70 ff.),⁷² sodann danach, welchen Standort im deutschen Recht der Gesetzgeber für angemessen hält.

Es ist zweckmäßig, dass der Bundesgesetzgeber sich der Umsetzung annimmt; tut er dies nicht, wären die Bundesländer zur Umsetzung befugt und verpflichtet (Art. 70 Abs. 1 GG).⁷³ Soweit der Bund nur Teilregelungen erlässt, dürfen die Länder ergänzende Regelungen erlassen (Art. 72 Abs. 1 GG); in diesem Fall müssen die mitgliedstaatlichen Vorschriften insgesamt die

⁷² S. nur Broemel, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 70 Rn. 22.

⁷³ Hierzu etwa Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 70 Rn. 25.

Richtlinie vollständig, insbesondere den Vorgaben des Art. 36 der Verbraucherrichtlinie entsprechend, umsetzen.

Der (Bundes-)Gesetzgeber ist nicht auf die bisherigen Regelungen des deutschen Rechts, die sich mit der Schuldnerberatung befassen,⁷⁴ festgelegt. Daher sind auch (höchst-)gerichtliche Entscheidungen, die sich auf die bisherige, der Verbraucherrichtlinie nicht entsprechende Rechtslage stützen, nicht mehr maßgeblich.⁷⁵ Andererseits ist es dem (Bundes-)Gesetzgeber nicht verwehrt, sich bei der Umsetzung u.a. auch an Normen zu orientieren, die sich z.B. mit der Verbraucherinsolvenzberatung (vgl. § 305 Abs. 1 Nr. 1 InsO i.V.m. den Ausführungsgesetzen zur InsO, z.B. AG InsO NRW) befassen.

2. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG

Denkbar ist, dass der (Bundes-)Gesetzgeber, gestützt primär auf die Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, einen Standort im Zivilrecht wählt. Hierzu könnte er ein eigenes, dem Zivilrecht – konkret: dem Verbraucherkreditrecht (§§ 491 ff. BGB)⁷⁶ – als Annexmaterie zuzuordnendes Gesetzeswerk schaffen oder bestehende Gesetzeswerke ergänzen.

Dass das BGB hierfür ein geeigneter Standort sein könnte, erscheint einerseits mit Blick auf die anderen Vorgaben der Verbraucherkreditrichtlinie, die zivilrechtlichen Umsetzungsbedarf auslösen, angemessen. Andererseits erscheint es im Hinblick auf die sonstigen Regelungen, die das BGB enthält, wenig überzeugend, denn Ansprüche auf Gewährung von Beratungsleistungen z.B. von Trägern der freien Wohlfahrtspflege kennt das BGB bislang nicht. Ausgeschlossen wären solche Regelungen im BGB aber nicht, sie würden aber vermutlich als „systemfremd“ wahrgenommen.

Denkbar ist auch ein Standort im Einführungsgesetz zum BGB (EGBGB). Aber wie beim BGB scheint dies im Hinblick auf die ansonsten im BGB enthaltenen Bestimmungen ebenfalls wenig plausibel.

⁷⁴ S. etwa § 16a Nr. 2 SGB II.

⁷⁵ Das gilt insbesondere für die Entscheidung des BSG, Urt. v. 13.07.2010 – B 8 SO 14/09 R –, BSGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundessozialgerichts) 106, 268 = Sozialrecht aktuell (SRa) 2011, 28.

⁷⁶ Zur insoweit maßgeblichen Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG s. die Begründung zum Gesetz zur Umsetzung der Verbraucherkreditrichtlinie, des zivilrechtlichen Teils der Zahlungsdiensterichtlinie sowie zur Neuordnung der Vorschriften über das Widerrufs- und Rückgaberecht v. 29.07.2009 (BGBl. I S. 2355), BT-Drucks. 16/11643, S. 66 f.

Vorstellbar ist ferner, dass der (Bundes-)Gesetzgeber das Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) – die jetzigen Regelungen stützen sich auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (insbesondere unter dem Aspekt der „Rechtsberatung“) –⁷⁷ um einen Abschnitt ergänzt, der sich mit der Schuldnerberatung befasst und auch einen Rechtsanspruch auf Schuldnerberatung normiert. Das erscheint im Hinblick darauf, dass die außergerichtliche Schuldenbereinigung als Rechtsdienstleistung im Sinne des § 2 RDG qualifizieren ist,⁷⁸ angemessen, zumal das RDG namentlich in § 8 Abs. 1 Nr. 5 RDG die von den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege⁷⁹ im Rahmen ihres Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs erbrachten Rechtsdienstleistungen erfasst.⁸⁰

Schließlich kommt als weitere Möglichkeit, wie bereits angedeutet, ein eigenes, im Wesentlichen auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG gestütztes Spezialgesetz zur Schuldnerberatung in Betracht. Eine Umsetzung durch zivilrechtliche Regelungen würde verdeutlichen, dass finanzielle Schwierigkeiten, die Beratungsbedarf auslösen, *alle* Bürgerinnen und Bürger (Zivilrecht, vom lateinischen *civis*, Bürger/in) betreffen können, nicht nur Menschen in besonders zugespitzten Notlagen. Art. 36 der Verbraucherkreditrichtlinie erkennt die Normalität des Beratungsbedarfs an, sofern Schwierigkeiten bei der Erfüllung von finanziellen Verpflichtungen (Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie) bestehen. Finanzielle Schwierigkeiten bzw. „Schulden machen“ ist ein Begleiteffekt bzw. (mindestens unausgesprochen) eine Funktionsvoraussetzung der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung, die permanent neue Konsumbedarfe und damit neue Finanzierungsbedarfe (einschließlich der Finanzierung durch Kredite) entstehen lässt. Weil das so ist, ist das Entstehen von Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen Teil einer potentiell alle Menschen betreffenden gesellschaftlichen Normalität, zu deren angemessener Gestaltung Schuldnerberatungsdienste im Sinne des Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie beitragen sollen. Die flächendeckende Verfügbarkeit qualitativ hochwertiger Schuldnerberatungsdienste, wie Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie sie verlangt, sorgt somit für effektive Gleichheit, weil alle Verbraucher von diesen Schwierigkeiten

⁷⁷ Begründung zum RDG, BT-Drucks. 16/3655, S. 44.

⁷⁸ S. nur Brandenburgisches Oberlandesgericht, Urt. v. 13.11.2019 – 4 U 38/19 –, ZVI (Zeitschrift für Verbraucherinsolvenzrecht) 2020, 53, juris, Rn. 23 mit weit. Nachw.

⁷⁹ Begründung zum RDG, BT-Drucks. 16/3655, S. 44.

⁸⁰ S. hierzu Krenzler, in: Krenzler/Remmert (Hrsg.), Rechtsdienstleistungsgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2023, § 5 Rn. 113 f.; außerdem Deutscher Caritasverband (Hrsg.), Migration im Fokus – Rechtsdienstleistungsgesetz, November 2023, S. 44 f., <https://www.caritas.de/fuerprofis/fachthemen/migration/reihe-migration-im-fokus/migration-im-fokus>.

betroffen sein können und in gleicher Weise die Angebote der Schuldnerberatung in Anspruch nehmen dürfen.

Eine eigenes, primär im Zivilrecht verankertes Gesetz, das Art. 36 der Verbraucherkreditrichtlinie umsetzt, würde zudem helfen, das Arbeitsfeld „Schuldnerberatung“ weiter – insbesondere durch die Definition einheitlicher Qualitätsstandards – zu profilieren und ihm als eigenständigem beruflichem Tätigkeitsbereich öffentliche Sichtbarkeit verleihen. Wie oben erwähnt (B. IV. 1.), kann sich der Gesetzgeber, soweit dies den Vorgaben des Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie genügt, auch an derzeit bestehenden Regelungsvorbildern orientieren, etwa an Regelungen zur Leistungserbringung bzw. zur Finanzierung (dazu B. II. 2. e.). So könnte sich z.B. auch eine schwerpunktmäßig zivilrechtliche Umsetzung *der Sache nach* an Regelungsvorbildern orientieren, die aus dem Sozialrecht als sog. sozialrechtliches Dreiecksverhältnis bekannt sind.⁸¹ Damit ist ein inklusives Modell der Leistungserbringung gemeint, das allen Anbietern von Schuldnerberatungsdiensten die Erbringung von rechtanspruchsbewerten Beratungsleistungen ermöglicht, sofern die Anbieter sich an die für alle geltenden Qualitätsstandards halten.

3. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG

Der (Bundes-)Gesetzgeber könnte auch, gestützt auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG, einen Standort im Sozialrecht wählen.

a) Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG

Der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG bezieht sich auf die „öffentliche Fürsorge (ohne das Heimrecht)“.

⁸¹ Hierzu Rixen, Anm. zu BSG, Urt. v. 17.05.2023 – B 8 SO 12/22 R – (Eingliederungshilfe/Schulbegleitung/Durchführung eines Vergabeverfahrens/Wunsch- und Wahlrecht des Leistungsberechtigten), SGB (Die Sozialgerichtsbarkeit) 2024, 246-249 mit weit. Nachw.

„Der Begriff der öffentlichen Fürsorge in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG ist nicht eng auszulegen [...]“⁸², sondern „weit aufzufassen“⁸³, geboten ist ein „weite[s] Verständnis“⁸⁴. „Für die öffentliche Fürsorge gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG ist es kennzeichnend, dass der Gesetzgeber auf eine besondere Situation zumindest potentieller Bedürftigkeit reagiert, wobei es genügt, wenn eine – sei es auch nur typisierend bezeichnete und nicht notwendig akute – Bedarfslage im Sinne einer mit besonderen Belastungen einhergehenden Lebenssituation besteht, auf deren Beseitigung oder Minderung das Gesetz zielt [...]“⁸⁵. Der Regelungsbereich ist somit „nicht auf Hilfsmaßnahmen bei wirtschaftlichen Notlagen oder bei akuter Hilfsbedürftigkeit beschränkt“, sondern schließt „vorbeugende Maßnahmen zur Verhinderung künftiger Hilfsbedürftigkeit“ ein,⁸⁶ z.B. Maßnahmen der „präventiven Konfliktverhütung“⁸⁷. „Er umfaßt auch präventive Maßnahmen zum Ausgleich von Notlagen und besonderen Belastungen sowie Vorkehrungen gegen die Gefahr der Hilfsbedürftigkeit [...]“⁸⁸.

Es genügt folglich, dass „vorbeugend und helfend in einem weiteren, allgemeinen Sinn“⁸⁹ gehandelt wird. Auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG können neben den inhaltlichen⁹⁰ („materiellen“) Vorschriften auch organisations-⁹¹ und finanzierungsrechtliche⁹² Bestimmungen gestützt werden, ferner Regelungen, die die datenschutzrelevante Kommunikation⁹³ betreffen oder die

⁸² BVerfG, Urt. v. 21.07.2015 – 1 BvF 2/13 –, BVerfGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) 140, 65, Rn. 29.

⁸³ BAG, Urt. v. 12.08.2010 – 2 AZR 593/09 –, NZA-RR (Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht – Rechtsprechungs-Report) 2011, 162, juris, Rn. 28.

⁸⁴ OVG Hamburg, Beschl. v. 15.05.2019 –, 4 Bf 195/17.Z –, juris, Rn. 11.

⁸⁵ BVerwG, Urt. v. 26.06.2020 – 5 C 1/20 –, BVerwGE (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts) 169, 54, juris, Rn. 31.

⁸⁶ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 21.11.2018 – 6 S 2579/16 –, juris, Rn. 92.

⁸⁷ BVerfG, Beschl. v. 10.03.1998 – 1 BvR 178/97 – BVerfGE 97, 332, juris, Rn. 55.

⁸⁸ BVerfG, Urt. v. 28.05.1993 – 2 BvF 2/90 u.a. –, BVerfGE 88, 203, juris, Rn. 359.

⁸⁹ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 26.10.2022 – 12 S 1330/20 –, juris, Rn. 52; so schon BSG, Urt. v. 20.12.1957 – 7 RKg 4/56 –, BSGE 6, 213, juris, Rn. 35.

⁹⁰ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 21.11.2018 – 6 S 2579/16 –, juris, Rn. 92; BVerfG, Urt. v. 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE 106, 62, juris, Rn. 284; BVerfG, Urt. v. 18.07.1967 – 2 BvF 3/62 u.a. –, BVerfGE 22, 180, juris, Rn. 72.

⁹¹ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 21.11.2018 – 6 S 2579/16 –, juris, Rn. 92; BVerfG, Urt. v. 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE 106, 62, juris, Rn. 284; BVerfG, Urt. v. 18.07.1967 – 2 BvF 3/62 u.a. –, BVerfGE 22, 180, juris, Rn. 72.

⁹² BVerfG, Urt. v. 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE 106, 62, juris, Rn. 288 (zu Kostenregelungen des Altenpflegegesetzes).

⁹³ VG Gelsenkirchen, Urt. v. 26.01.2017 – 17 K 414/14 –, juris, Rn. 39 (zum Einladungs- und Erinnerungswesen hinsichtlich Kinderfrüherkennungsuntersuchungen).

staatlichen von nicht-staatlichen (privaten) Aufgaben im jeweiligen thematischen Feld abgrenzen.⁹⁴ Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG gewährt mithin eine „uneingeschränkte Kompetenz für die“ – also für alle – „unter Fürsorgegesichtspunkten regelungsbedürftigen Rechtsverhältnisse“.⁹⁵

Vor dem Hintergrund des weiten Verständnisses von „öffentlicher Fürsorge“, das auch auf nur potentielle Hilfsbedürftigkeit fokussiert, kann der Bundesgesetzgeber Vorschriften, die der Umsetzung von Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie dienen, auf diesen Kompetenztitel stützen.

Denkbar ist, dass in ein bestehendes Buch des Sozialgesetzbuches (SGB) Regelungen eingefügt werden.⁹⁶ Vorstellbar ist aber auch ein eigenes Gesetz, das als sog. besonderer Teil (vgl. § 68 SGB I) in das Sozialgesetzbuch eingefügt würde.

Ob es allerdings in der Sache überzeugen kann, die Umsetzung im Sozialrecht vorzunehmen, erscheint zweifelhaft. Wie dargelegt (B. IV. 2.), geht Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie davon aus, dass *alle* Menschen, sofern sie Verbraucher sind und mindestens potentielle Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben, Schuldnerberatungsdienste in Anspruch nehmen dürfen. Bei vielen Menschen löst das Wort „Sozialrecht“ den schambesetzten Eindruck aus, ein „Problemfall“, gar ein „Sozialfall“ zu sein, was möglichst öffentlich nicht bekannt werden dürfe. Auch wenn diese Fehlvorstellung weder dem Grundgesetz noch dem Sozialrecht zugrunde liegt (s. nur § 1 Abs. 1 SGB I), sind solche Missverständnisse, realistisch betrachtet, nicht auszuschließen. Sie könnten äußerstenfalls dazu beitragen, dass Menschen, die Beratungsbedarf haben, die Schuldnerberatungsdienste infolge einer zu Unrecht empfundenen Scham nicht in Anspruch nehmen. Auch deswegen erscheint eine Regelung im Rahmen des Zivilrechts vorzugswürdig (B. IV. 2.).

b) Art. 72 Abs. 2 GG

⁹⁴ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 21.11.2018 – 6 S 2579/16 –, juris, Rn. 92; BVerfG, Urt. v. 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE 106, 62, juris, Rn. 284; so auch – zur Sozial- und zur Jugendhilfe – BVerfG, Urt. v. 18.07.1967 – 2 BvF 3/62 u.a. –, BVerfGE 22, 180, juris, Rn. 72.

⁹⁵ BVerfG, Urt. v. 24.10.2002, 2 BvF 1/01 – BVerfGE 106, 62 –, juris, Rn. 288 (bezogen auf Altenpflegeeinrichtungen im Rahmen des Altenpflegegesetzes).

⁹⁶ AG SBV, Rechtsanspruch auf Schuldnerberatung – Positionspapier, 14.02.2018, https://www.agsbv.de/wp-content/uploads/2018/02/2018_Positionspapier-Recht-auf-SB.pdf, mit dem Vorschlag, in das SGB XII einen neuen § 68a SGB XII einzufügen

Im Rahmen der bei der Anwendung von Art. 72 Abs. 2 GG gebotenen Erforderlichkeitsprüfung (Art. 72 Abs. 2 GG)

Art. 72 Abs. 2 GG: „Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ (Unterstreichung hinzugefügt)

ist jedenfalls die Variante „Wahrung der Wirtschaftseinheit“ zu bejahen.⁹⁷ Da Verbraucher oft finanzielle Verpflichtungen gegenüber Personen oder Unternehmen haben werden, die nicht in dem Bundesland wohnen oder sich dort nicht aufhalten bzw. ihren Sitz haben, in dem der Verbraucher wohnt bzw. sich aufhält, würde eine nach unterschiedlichen landesgesetzlichen Vorschriften vollzogene Schuldnerberatung die Ländergrenzen überschreitende Behebung finanziell bedingter Schwierigkeiten in der Sprache des BVerfG zu „nicht unerheblich problematische[n] Entwicklungen“⁹⁸ führen, denn es wären erhebliche Koordinierungsproblemen zu gewärtigen, die die effektive Problembeseitigung im einheitlichen Wirtschaftsgebiet der Bundesrepublik Deutschland konterkarieren könnte.

Hinzu kommt die Variante „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art. 72 Abs. 2 GG). Laut BVerfG ist die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse [...] dann bedroht und der Bund zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet [...]“.⁹⁹ Insofern muss der Bundesgesetzgeber konkret sich abzeichnende oder schon eingetretene, erheblich problematische Auseinanderwicklungen des bundesstaatlichen Sozialgefüges

⁹⁷ Zusf. zu Art. 72 Abs. 2 GG Rixen, Hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz für das Betreuungsgeld? Zum Kompetenztitel für die „öffentliche Fürsorge“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) und zum Erforderlichkeitsgrundsatz (Art. 72 Abs. 2 GG) zehn Jahre nach dem „Altenpflegegesetz“-Urteil des BVerfG, DVBl (Deutsches Verwaltungsblatt) 2012, 1393 (1398 ff.); Rixen, Verfassungsgemäße Familienförderung nach dem Urteil zum Betreuungsgeld, NJW (Neue Juristische Wochenschrift) 2015, 3136 (3137 f.), jew. mit weit. Nachw.

⁹⁸ BVerfG, Urt. v. 21.07.2015 – 1 BvF 2/13 –, BVerfGE 140, 65, juris, Rn. 50 a.E., Rn. 51; dazu Rixen, Verfassungsgemäße Familienförderung nach dem Urteil zum Betreuungsgeld, NJW (Neue Juristische Wochenschrift) 2015, 3136 (3137).

⁹⁹ BVerfG, Urt. v. 21.07.2015 – 1 BvF 2/13 –, BVerfGE 140, 65, juris, Rn. 35; dazu Rixen, Verfassungsgemäße Familienförderung nach dem Urteil zum Betreuungsgeld, NJW (Neue Juristische Wochenschrift) 2015, 3136 (3137).

dartun, denen er mit der bundesgesetzlichen Regelung entgegenreten will.¹⁰⁰ Hierbei darf der Bundesgesetzgeber berücksichtigen, dass die Schuldnerberatung im Sinne des Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie, wie erläutert, Menschenwürdeverletzungen entgegenwirken soll (B. II. 2. E. bb.). Ein Hilfs- und Unterstützungsangebot, das dem Schutz seiner solch grundlegenden Grundrechtsgarantie dient, muss bundesweit auf demselben Niveau realisiert werden.¹⁰¹

Insofern kann der Bundesgesetzgeber Umsetzungsvorschriften auch auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG stützen. Stützt er sie auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, bedarf es keiner Erforderlichkeitsprüfung im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG.

¹⁰⁰ Rixen, Verfassungsgemäße Familienförderung nach dem Urteil zum Betreuungsgeld, NJW (Neue Juristische Wochenschrift) 2015, 3136 (3137).

¹⁰¹ Dazu Rixen, Hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz für das Betreuungsgeld? Zum Kompetenztitel für die „öffentliche Fürsorge“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) und zum Erforderlichkeitsgrundsatz (Art. 72 Abs. 2 GG) zehn Jahre nach dem „Altenpflegegesetz“-Urteil des BVerfG, DVBl (Deutsches Verwaltungsblatt) 2012, 1393 (1399); Rixen, Verfassungsgemäße Familienförderung nach dem Urteil zum Betreuungsgeld, NJW (Neue Juristische Wochenschrift) 2015, 3136 (3137 f.).

C. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens

- (1) Deutschland ist verpflichtet, Art. 36 der Verbraucherkreditrichtlinie vollständig sowie hinreichend bestimmt und klar bis spätestens 20.11.2025 durch den Erlass parlamentsgesetzlicher Regelungen in deutsches Recht umzusetzen und diese Regelungen ab 20.11.2026 anzuwenden.
- (2) Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie ist von Deutschland so umzusetzen, dass die Schuldenberatungsdienste ab 20.11.2026 effektiv genutzt werden können, also im Alltag garantiert ist, dass diese Dienste für um Beratung nachsuchende Menschen in überschaubarer Zeit, also insbesondere bei akutem Beratungsbedarf regelmäßig innerhalb weniger Tage, wohnortnah und in voller Unabhängigkeit insbesondere von Kreditgebern zur Verfügung stehen. Insoweit muss der deutsche Umsetzungsgesetzgeber insbesondere festlegen, welche fachlichen Standards Schuldnerberatungsdienste zu beachten haben. Hierbei hat der deutsche Umsetzungsgesetzgeber die anerkannten Professionsstandards der Sozialen Arbeit im Bereich der Schuldnerberatung zu berücksichtigen.
- (3) Die Schuldnerberatungsdienste können von allen Verbrauchern genutzt werden, sofern sie sich in aktuellen oder potentiellen Schwierigkeiten bei der Erfüllung finanzieller Verpflichtungen befinden. Der Begriff der „Schwierigkeiten“ ist weit zu verstehen, d.h., neben ökonomischen Schwierigkeiten sind mit den ökonomischen Schwierigkeiten in Zusammenhang stehende psychologische Schwierigkeiten bzw. Schwierigkeiten bei der ökonomischen Alltagsorganisation relevant.
- (4) Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie sieht einen unkonditionierten Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten vor, d.h., es kommt nicht darauf an, ob der Verbraucher z.B. nach sozialrechtlichen Vorschriften als finanziell bedürftig gilt.
- (5) Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie gibt dem deutschen Umsetzungsgesetzgeber auf, einen Rechtsanspruch auf kostenfreie Schuldnerberatung zu schaffen. Der Rechtsanspruch auf kostenfreie Schuldnerberatung soll sicherstellen, dass die tendenziell menschenwürdegefährdende Situation finanzieller Not durch an die Verbraucher gerichtete Entgeltforderungen nicht vertieft wird. Wo Menschen durch Entgelte davon abgehalten werden, rechtzeitig einen Schuldnerberatungsdienst aufzusuchen, droht äußerstenfalls

eine Verletzung der Menschenwürde, die sich durch den kostenfreien, also den kostenmäßig „auf null“ reduzierten Zugang zu den Beratungsleistungen vermeiden lässt.

- (6) Art. 36 Abs. 2 und 3 der Verbraucherkreditrichtlinie gibt dem deutschen Umsetzungsgeber auf, die Kreditgeber so in die Pflicht zu nehmen, dass sie die frühzeitige Nutzung der Angebote von Schuldnerberatungsdienste ermöglichen. Gemäß Art. 36 Abs. 4 der Verbraucherkreditrichtlinie muss der deutsche Umsetzungsgeber dafür sorgen, dass die Evaluation der Verfügbarkeit von Schuldnerberatungsdiensten durch die EU-Kommission auf mitgliedstaatlicher Ebene vorbereitet wird.

- (7) Der deutsche Umsetzungsgeber ist im Rahmen der grundgesetzlichen Vorgaben, namentlich der Vorschriften über die Gesetzgebungskompetenzen, frei darin, einen aus seiner Sicht zweckmäßigen Standort für die Umsetzungsvorschriften zu finden. Neben bestehenden Gesetzeswerken aus dem Bereich des Zivilrechts bzw. der Rechtsberatung kommen Gesetzeswerke aus dem Bereich des Sozialrechts in Betracht. Vorzugswürdig erscheint eine Umsetzung des Art. 36 Abs. 1 der Verbraucherkreditrichtlinie im Rahmen des Zivilrechts, insbesondere durch ein eigenes Gesetz über die Schuldnerberatung. Damit würde deutlich, dass alle Menschen, sofern sie Verbraucher sind und mindestens potentielle Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben, Schuldnerberatungsdienste in Anspruch nehmen dürfen, ohne dass es auf eine spezifische finanzielle Bedürftigkeit, wie sie im Sozialrecht oft vorausgesetzt wird, ankäme. Der (Bundes-)Gesetzgeber kann auch neue Gesetzeswerke schaffen. Er wird durch die bislang bestehenden Vorschriften im deutschen Recht, die sich auf die Schuldnerberatung beziehen, nicht darin gehindert, neue legislatorische Wege zu gehen.