



Sachstand

**Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Schuldner- und
Verbraucherinsolvenzberatung**

Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 178/22
Abschluss der Arbeit: 13.01.2023
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Statuierung eines allgemeinen Anspruchs auf Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung	5
2.1.	Art. 72 Abs. 2, Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG – öffentliche Fürsorge	5
2.2.	Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG – Sozialversicherung	7
3.	Regelung der Ausbildung und Berufsausübung von Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatern	9

1. Einleitung

Die Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung ist eine Dienstleistung, die die Beratung, Unterstützung und Vertretung von Schuldnern bei der vorgerichtlichen Schuldenbereinigung inklusive der außergerichtlichen Einigung mit Gläubigern, die Unterrichtung von Schuldnern über die Voraussetzungen des Verbraucherinsolvenz- und des Restschuldbefreiungsverfahrens bei Scheitern der außergerichtlichen Einigung, die Ausstellung der Bescheinigung über einen erfolglosen Einigungsversuch nach § 305 Abs. 1 Nr. 1 der Insolvenzordnung, die Unterstützung bei der Antragstellung auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens und Hilfe bei der Führung des Rechtsstreits sowie lebenspraktische Beratung zu Kontopfändungsschutz oder wirtschaftlicher Haushaltsführung umfassen kann.¹ Sie werden in der Regel als Dienstleistung durch Beratungsstellen freier Träger erbracht.²

Dabei hat die Person, die diese Dienstleistung in Anspruch nimmt, die Kosten dafür grundsätzlich selbst zu tragen. Eine Kostenübernahme kommt lediglich für Empfänger von Grundsicherung für Arbeitssuchende als Leistung zur Eingliederung in Arbeit nach § 16a Nr. 2 des Sozialgesetzbuches II (SGB II)³ sowie für Empfänger von Sozialhilfe nach § 11 Abs. 4 Satz 3 des Sozialgesetzbuches XII (SGB XII)⁴ in Betracht.

Dieser Sachstand erörtert die Frage, ob der Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Einführung eines allgemeinen Anspruchs auf kostenlose Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung über die Empfänger von Grundsicherung und Sozialhilfe hinaus sowie für die Ausbildung und Berufsausübung von Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatern hätte. Mangels Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu diesem konkreten Fall kann dies nicht abschließend beantwortet werden. Anhand der bekannten Voraussetzungen erscheint eine Gesetzgebungskompetenz sowohl für die Einführung eines allgemeinen Anspruchs auf kostenlose Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung als auch für die Ausbildung und Berufsausübung von Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatern jedenfalls nicht ausgeschlossen zu sein. Dies setzt eine entsprechende Interpretation sowohl der grundgesetzlichen Kompetenznormen wie auch der Regelung des Art. 72 Abs. 2 Grundgesetz (GG)⁵ voraus.

-
- 1 Vgl. Service-Portal Berlin, Schuldner- und Insolvenzberatung – Beratung, abrufbar unter: <https://service.berlin.de/dienstleistung/327302/>.
 - 2 Hahn, in: Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann, Kommentar zum Sozialrecht, 7. Aufl. 2021, SGB II § 16a Rn. 4.
 - 3 Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) – Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, ber. S. 2094), zuletzt geändert durch Art. 1 Bürgergeld-G vom 16. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2328).
 - 4 Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) – Sozialhilfe – vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Art. 5 Bürgergeld-G vom 16. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2328).
 - 5 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG (Art. 82) vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478).

2. Statuierung eines allgemeinen Anspruchs auf Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung

Um einen allgemeinen Anspruch auf kostenlose Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung, der nicht nur Empfängern von Grundsicherung oder Sozialhilfe zusteht, gewähren zu können, müsste der Bund die Gesetzgebungskompetenz dafür haben. In Betracht kommen zwei Tatbestände der konkurrierenden Gesetzgebung.

2.1. Art. 72 Abs. 2, Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG – öffentliche Fürsorge

Der Bund könnte ein Gesetz, das einen Anspruch aller Menschen in ganz Deutschland auf kostenlose Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung statuieren, auf seine in **Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG** normierte Kompetenz zur Regelung der **öffentlichen Fürsorge** stützen. Das setzt voraus, dass

eine besondere Situation zumindest potentieller Bedürftigkeit besteht, auf die der Gesetzgeber reagiert. Dabei genügt es, wenn eine – sei es auch nur typisierend bezeichnet und nicht notwendig akute [...] – Bedarfslage besteht, auf deren Beseitigung oder Minderung das Gesetz zielt.⁶

Schulden und in besonderem Maße eine Verbraucherinsolvenz haben für die verschuldete Person im Regelfall besonders einschneidende materielle, soziale und psychische Konsequenzen, auch weil das Begleichen der Schulden ihren finanziellen Handlungsspielraum erheblich verringern und ggf. das Aufnehmen weiterer Schulden erforderlich machen kann, was in eine sogenannte Überschuldungsspirale führen kann. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass viele Betroffene nicht die finanziellen Mittel besitzen, eine kostenpflichtige Beratungsleistung in Anspruch zu nehmen. Darin kann eine besondere Situation zumindest potentieller Bedürftigkeit gesehen werden, die durch eine kostenlose Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung verringert oder beseitigt werden könnte.

Dem Bundesgesetzgeber könnte also eine Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zustehen. Dafür müsste allerdings einer der Tatbestände der sog. **Erforderlichkeitsklausel** des **Art. 72 Abs. 2 GG** einschlägig sein. Die Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

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.

Diesbezüglich kommt in Betracht, dass eine bundesgesetzliche Regelung zur **Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet** erforderlich ist. Dies setzt voraus, dass

sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.⁷

6 BVerfGE 140, 65 (78 f.).

7 BVerfGE 106, 62 (144).

Außerdem ist eine bundesgesetzliche Regelung nur soweit erforderlich,

als ohne sie die vom Gesetzgeber für sein Tätigwerden im konkret zu regelnden Bereich in Anspruch genommene Zielvorgabe des Art. 72 Abs. 2 GG, also die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder die im gesamtstaatlichen Interesse stehende Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, nicht oder nicht hinlänglich erreicht werden kann. Dabei muss dem Gesetzgeber eine Prärogative für Konzept und Ausgestaltung des Gesetzes verbleiben.⁸

Für die Erforderlichkeit eines allgemeinen Anspruchs auf kostenlose Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet könnte sprechen, dass in Bundesländern, in denen keine kostenlose Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung für alle Bürger zur Verfügung steht, im Gegensatz zu anderen Bundesländern, die eine solche anbieten, durch Verschuldung verursachte soziale Probleme konzentriert auftreten und damit zu sozialer Ungleichheit führen könnten. Es ist dabei unschädlich, dass die fehlende Kostenübernahme und damit erschwerte Inanspruchnahme eines reinen Beratungsangebotes allerdings wohl nicht selbst zu Einbußen in den Lebensverhältnissen führen: Art. 72 Abs. 2 Fall 1 GG fordert lediglich eine Zielvorgabe, für die es ausreicht, wenn bundesgesetzliche Regelungen die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen fördern, sie müssen deren vollständige Herstellung nicht unmittelbar bewirken.⁹ Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass die derzeit in den Bundesländern angebotene Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung Defizite aufweist, die dazu geführt hätten, dass sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundestaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben, noch ist erkennbar, dass sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet. Die Erforderlichkeit kann daher nicht abschließend bejaht, angesichts etwaiger genauerer Erkenntnisse in diesem Bereich aber auch nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

Eine bundesgesetzliche Regelung könnte aber zur **Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit** im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich sein. Das Bundesverfassungsgericht hat zu dieser Voraussetzung ausgeführt:

Eine bundesgesetzliche Regelung ist zur Wahrung der Rechtseinheit erforderlich, wenn und soweit die mit ihr erzielbare Einheitlichkeit der rechtlichen Rahmenbedingungen Voraussetzung für die Vermeidung einer Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen ist, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann [...]. Sie ist zur Wahrung der Wirtschaftseinheit erforderlich, wenn und soweit sie Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik ist, wenn also unterschiedliche Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich brächten [...]. Die Gesichtspunkte der Wahrung der Rechts- und der Wirtschaftseinheit können sich überschneiden, weisen aber unterschiedliche Schwerpunkte auf [...]. Während die Wahrung der Rechtseinheit in erster Linie auf die Vermeidung einer Rechtszersplitterung zielt [...], geht es bei der Wahrung der Wirtschaftseinheit im Schwerpunkt darum,

8 BVerfGE 106, 62 (149).

9 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 98. EL März 2022, Art. 72 Rn. 138 (Dezember 2015).

Schranken und Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet zu beseitigen [...].¹⁰

Eine Rechtszersplitterung „mit problematischen Folgen“ ist in Bezug auf die Schuldner- und Insolvenzberatung nicht erkennbar. Zudem ist nicht ersichtlich, dass vom Fehlen eines allgemeinen Anspruchs auf kostenlose Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft ausgehen, welche die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik bedrohen.

2.2. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG – Sozialversicherung

Zu überlegen ist, ob ein genereller Anspruch auf kostenlose Beratung für alle Menschen in ganz Deutschland als Teil der **Sozialversicherung** verankert werden könnte. Ein solches Gesetz fiel dann unter die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Sozialversicherung aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG. Im Unterschied zur Kompetenz für die öffentliche Fürsorge könnte er von dem Kompetenztitel für die Sozialversicherung Gebrauch machen unabhängig davon, ob die Voraussetzungen der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen. Denn Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG wird, anders als Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, nicht in Art. 72 Abs. 2 GG genannt.

Das Bundesverfassungsgericht hat zum Begriff der Sozialversicherung ausgeführt:

Der Begriff „Sozialversicherung“ ist in Art. 74 Nr. 12 GG als weitgefaßter „verfassungsrechtlicher Gattungsbegriff“ zu verstehen. Er umfaßt alles, was sich der Sache nach als Sozialversicherung darstellt. Neue Lebenssachverhalte können in das Gesamtsystem „Sozialversicherung“ einbezogen werden, wenn die neuen Sozialleistungen in ihren wesentlichen Strukturelementen, insbesondere in der organisatorischen Durchführung und hinsichtlich der abzudeckenden Risiken, dem Bild entsprechen, das durch die „klassische“ Sozialversicherung geprägt ist. Zur Sozialversicherung gehört jedenfalls die gemeinsame Deckung eines möglichen, in seiner Gesamtheit schätzbaren Bedarfs durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit [...]. Die Beschränkung auf Arbeitnehmer und auf eine Notlage gehört nicht zum Wesen der Sozialversicherung. Außer dem sozialen Bedürfnis nach Ausgleich besonderer Lasten ist die Art und Weise kennzeichnend, wie die Aufgabe organisatorisch bewältigt wird: Träger der Sozialversicherung sind selbständige Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts, die ihre Mittel durch Beiträge der „Beteiligten“ aufbringen [...].¹¹

Daraus ergeben sich fünf Merkmale, anhand derer sich das Vorliegen der Kompetenz bestimmen lässt.¹² Dazu zählt zunächst das sog. Versicherungsprinzip, also das Vorliegen einer Versicherung

10 BVerfGE 138, 136 (177 Rn. 109).

11 BVerfGE 75, 108 (146).

12 Ausführlicher dazu siehe Uhle, in: (Dürig/Herzog/Scholz, GG, 99. EL September 2022, Art. 74 Rn. 302 f., BVerfGE 149, 50 (78, Rn. 79).

als „gemeinsame Deckung eines möglichen, in seiner Gesamtheit schätzbaren Bedarfs durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit“¹³. Zweitens erfolgt eine Beschränkung auf jene Risiken, die „dem Bild entsprechen, das durch die ‚klassische‘ Sozialversicherung geprägt ist“¹⁴. Das dritte Merkmal stellt der sog. Solidarausgleich dar, es muss also „das Prinzip des versicherungsrechtlichen Risikoausgleichs sozial modifiziert und mit Elementen der öffentlichen Fürsorge verbunden [werden]“¹⁵. Die Sozialversicherung muss viertens durch selbständige Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts organisatorisch durchgeführt werden¹⁶ und fünftens muss die Finanzierung der Sozialversicherung über Beiträge der Beteiligten erfolgen¹⁷.

Zur Abgrenzung der Zuständigkeit für die Sozialversicherung nach Art. 74 Abs.1 Nr. 12 Fall 2 GG von der Kompetenz für die öffentliche Fürsorge nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG ist dabei zum einen auf das Merkmal des Versicherungsprinzips abzustellen, wonach der Leistung der Versicherung eine Leistung des Empfängers gegenüber steht. Ferner ist die Finanzierungsart entscheidend, die bei einer Sozialversicherung durch Beiträge und bei der öffentlichen Fürsorge durch Steuern erfolgt. Im Gegensatz zur öffentlichen Fürsorge setzt die Sozialversicherung zudem keine individuelle Notlage und keine Hilfsbedürftigkeit des Betroffenen voraus.¹⁸

Es ist nicht auszuschließen, dass die Einführung eines allgemeinen Anspruchs auf kostenlose Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung so ausgestaltet werden könnte, dass die organisatorischen Vorgaben einer Sozialversicherung wie die Ausgestaltung als Versicherung, die durch Beiträge finanziert und durch selbständige Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts organisatorisch durchgeführt wird, erfüllt werden.

Problematisch könnte allerdings die Beschränkung auf Risiken sein, die dem Bild der „klassischen“ Sozialversicherung entsprechen. Zu den durch die Sozialversicherung herkömmlich abgedeckten Risiken gehören namentlich Krankheit, Alter, Unfall und Invalidität. Diese Aufzählung ist jedoch nicht abschließend, wie auch die ausdrückliche Einbeziehung der Arbeitslosenversicherung durch den Wortlaut des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Fall 2 GG deutlich macht. Erforderlich ist aber ein vergleichbares Risiko, was etwa bei reinen Sachversicherungen oder einer obligatorischen Rechtsschutzversicherung nicht vorliegt.¹⁹

13 BVerfGE 11, 105 (112); BVerfGE 75, 108 (146); BVerfGE 87, 1 (34); BVerfGE 88, 203 (313); vgl. auch BSGE 6, 213 (218, 227 f.).

14 BVerfGE 75, 108 (146).

15 BVerfGE 113, 167 (196).

16 BVerfGE 149, 50 (78, Rn. 79); BVerfGE 11, 105 (113); BVerfGE 75, 108 (146); BVerfGE 87, 1 (34); BVerfGE 88, 203 (313); vgl. auch BVerfGE 113, 167 (201).

17 BVerfGE 149, 50 (78, Rn. 79); BVerfGE 11, 105 (113); BVerfGE 62, 354 (366); BVerfGE 75, 108 (146); BVerfGE 87, 1 (34); BVerfGE 88, 203 (313); BVerfGE 114, 196 (221).

18 Uhle, in: (Dürig/Herzog/Scholz, GG, 99. EL, Art. 74 Rn. 312 (September 2022)).

19 Uhle, in: (Dürig/Herzog/Scholz, GG, 99. EL, Art. 74 Rn. 304 (September 2022)).

Ein allgemeiner Anspruch auf kostenlose Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung soll das Risiko von Verschuldung und daraus resultierender weiterer sozialer Probleme beheben bzw. verhindern oder jedenfalls dazu beitragen. Gegen eine Vergleichbarkeit mit den herkömmlichen Risiken der Sozialversicherung könnte sprechen, dass das Risiko von Verschuldung – anders als bei Alter oder Unfall – im Einzelfall erheblich von dem Verhalten des Betroffenen abhängen kann. Dies kann jedoch ebenso für Krankheit oder Arbeitslosigkeit gelten, die klassischerweise erfasst sind. Vor dem Hintergrund der Entwicklungsoffenheit des Kompetenztitels könnte Verschuldung mit den herkömmlichen Risiken, die eine Sozialversicherung erfassen soll, somit durchaus als vergleichbar angesehen werden.

Es ist danach nicht ausgeschlossen, dass ein allgemeiner Anspruch auf kostenlose Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung als Leistung einer entsprechenden Sozialversicherung auf die Zuständigkeit des Bundes für die Sozialversicherung nach Art. 74 Abs. 2 Nr. 12 Fall 2 GG gestützt werden könnte. Er müsste dann allerdings auch in einer für die Sozialversicherung typischen Weise ausgestaltet sein, also als eine durch Beiträge finanzierte Versicherungsleistung, die durch selbständige Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts verwaltet wird.

3. Regelung der Ausbildung und Berufsausübung von Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatern

Um auch die Ausbildung und Berufsausübung von Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatern regeln zu können, müsste dem Bundesgesetzgeber auch dafür die entsprechende Gesetzgebungskompetenz zustehen. Grundsätzlich obliegt die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Bildung den Ländern, vgl. Art. 30, 70 GG.²⁰ Nur wenn der Bund durch das Grundgesetz an anderer Stelle ausdrücklich ermächtigt wird, wird dieser Grundsatz durchbrochen. Für die Regelung der Ausbildung und der Qualitätsstandards der Schuldner- und Insolvenzberatung kommt vorliegend eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das **Recht der Wirtschaft** aus **Art. 74 Abs. 1 Nr. 11** in Verbindung mit **Art. 72 Abs. 2 GG** in Betracht.

Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG erstreckt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch darauf, Berufe „in der Wirtschaft“ rechtlich zu ordnen und ihre Berufsbilder rechtlich zu fixieren. In diesem Rahmen kann der Bund sowohl den Inhalt der beruflichen Tätigkeit als auch die Voraussetzungen für die Berufsausübung wie die Ausbildung und Prüfungen normieren.²¹

Im Klammerzusatz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG sind Wirtschaftszweige aufgeführt, unter anderem das „**Gewerbe**“.

20 Das Bundesverfassungsgericht hat die Kulturhoheit der Länder als wesentliches Element des bundesstaatlichen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland, (BVerfGE 6, 309 (354)), und insbesondere das Schulrecht als „Hausgut“ der Eigenstaatlichkeit der Länder bezeichnet, (BVerfGE 43, 291 (348)).

21 BVerfGE 26, 246 (255); vgl. auch BVerfGE 106, 62 (131).

Wird auf einfachgesetzlicher Ebene „Gewerbe“ als die selbständige, erlaubte, auf Dauer angelegte und auf Gewinnerzielung gerichtete Tätigkeit unter Ausklammerung der Landwirtschaft, der Urproduktion und der freien Berufe verstanden²², definiert das Bundesverfassungsgericht den Begriff weiter²³: Bei der Bestimmung der Reichweite der einzelnen, in den Kompetenzvorschriften des Art. 74 GG klassifizierten und typisierten Gesetzgebungsmaterien sei deren herkömmliche systematisch-begriffliche Zuordnung in der Tradition und Entwicklung des deutschen Rechts zu berücksichtigen.²⁴ Der Verfassungsgeber des Grundgesetzes habe bei der Zuweisung der Kompetenz für das Gewerbe an den Bund die damals allgemein geltende Definition angenommen. Sowohl die Reichsverfassung von 1871 und die Weimarer Reichsverfassung hätten unter „Gewerbebetrieb“ den „Inbegriff aller auf Gewinn abzielenden Betriebe“ verstanden.²⁵ Dem Verfassungsgeber kam es gerade darauf an, zu vermeiden, dass Sondergebiete gewerberechtllicher Art von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht erreicht würden.²⁶ Daher können auf der Grundlage dieser Kompetenzzuweisung sowohl Dienstleistungen, die der Gewerbeordnung nicht unterliegen, als auch die freien Berufe geregelt werden.

Um eine Kompetenzentgrenzung sowie die Schaffung eines Auffangtatbestands zu verhindern, sollen unter den Zuständigkeitstitel des Gewerbes nur solche Bereiche gehören, die nicht grundgesetzlich aus der Gesetzgebungskompetenz ausgegliedert sind (wie das Ladenschluss-, Gaststätten- oder Spielhallenrecht) und mit dem klassischen Regelungsbereich des Gewerberechts vergleichbar sind.²⁷

Der Beruf des Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberaters wird nicht durch eine andere, speziellere Gesetzgebungskompetenz erfasst. Es ist auch davon auszugehen, dass er mit dem klassischen Regelungsbereich des Gewerberechts vergleichbar ist. Ein Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatungsunternehmen ist in der Regel ein auf Gewinn abzielender Betrieb und somit Gewerbe im verfassungsrechtlichen Sinn. Somit dürfte dem Bund die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG für die Regelung von Ausbildung und Qualitätsstandards von Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatern zustehen.

Das Gesetzgebungsrecht hat der Bund jedoch auch bei diesem Kompetenztitel gemäß **Art. 72 Abs. 2 GG** nur, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Hier könnte eine bundesgesetzliche Regelung zur **Wahrung der Wirtschaftseinheit** im gesamtstaatlichen Interesse eine Bundesregelung erforderlich machen. Die Wahrung der Wirtschaftseinheit

22 Wittreck, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl., 2015, Art. 74 Rn. 52.

23 BVerfGE 41, 344 (352).

24 BVerfGE 41, 344 (355).

25 BVerfGE 41, 344 (353); vgl. BVerfGE 68, 319 (331f.).

26 BVerfGE 41, 344 (352) mit Verweis auf BVerfGE 5, 25 (29); 28, 119 (146).

27 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 99. EL, Art. 74 Rn. 245 f. (September 2022).

liegt nach dem Bundesverfassungsgericht jedenfalls im gesamtstaatlichen Interesse, „wenn es die Einheitlichkeit der beruflichen Ausbildung sicherstellen oder wenn es für gleiche Zugangsmöglichkeiten zu Berufen oder Gewerben in allen Ländern sorgen muss“.²⁸ Normiert der Bund Ausbildung und Qualitätsstandards von Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatern, möchte er die Einheitlichkeit der beruflichen Ausbildung und der Zugangsmöglichkeiten zu diesem Beruf beziehungsweise Gewerbe sicherstellen.

Erforderlich ist eine bundesgesetzliche Regelung dann, wenn eine Regelung der Länder die Wahrung der Wirtschaftseinheit nicht ebenfalls in einer Weise erfüllen kann, die den bundesstaatlichen Mindestanforderungen entspricht, wobei der Bundesgesetzgeber einen Einschätzungsspielraum bezüglich dieser Frage hat.²⁹ Ob die Länder in der Lage sind, sich in der Frage der Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung so zu koordinieren, dass die Einheitlichkeit der Ausbildung und der Zugangsmöglichkeiten zu diesem Beruf beziehungsweise Gewerbe gewährleistet ist, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Sind die Länder es, ist eine bundesgesetzliche Regelung nicht erforderlich und der Bund besitzt gemäß Art. 72 Abs. 2 GG kein Gesetzgebungsrecht. Sind die Länder dazu nicht in der Lage, ist eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich und der Bund hat gemäß Art. 72 Abs. 2 GG und Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 das Gesetzgebungsrecht zur Regelung von Ausbildung und Qualitätsstandards von Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung.

Bei einer umfassenden Ordnung eines Berufs besitzt der Bund daraus folgend auch die Kompetenz, das Recht zur Führung der entsprechenden Berufsbezeichnung zu normieren.³⁰

28 BVerfGE 112, 226 (249).

29 Vgl. BVerfGE 106, 62 (149 f.).

30 BVerfGE 26, 246 (255 f.).