

**Gesetzentwurf
des Bundesrates****Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung der Strafprozessordnung –
Beschränkung der Laienverteidigung****A. Problem und Ziel**

Die Verteidigung in Strafprozessen dürfen grundsätzlich nur solche Personen übernehmen, die aufgrund ihrer Ausbildung und ihrer beruflichen Stellung Gewähr dafür bieten, zum einen die Interessen des Beschuldigten bestmöglich zu vertreten und zum anderen effektiv an einer geordneten Rechtspflege mitwirken zu können. Dazu sind im Regelfall vertiefte juristische Kenntnisse und eine gewisse Unabhängigkeit – sowohl vom Mandanten als auch von den Strafverfolgungsbehörden und der Justiz – erforderlich.

§ 138 Absatz 1 der Strafprozessordnung (StPO) erlaubt daher die Verteidigung in Strafsachen grundsätzlich nur Rechtsanwälten oder Hochschullehrern, die die Befähigung zum Richteramt aufweisen.

Ausnahmsweise darf nach § 138 Absatz 2 StPO vom Gericht aber auch im Einzelfall auf Antrag eine andere Person als Verteidiger zugelassen werden (sogenannte Laienverteidiger). Diese muss kein Rechtsanwalt oder Volljurist sein. Es genügt, dass sie nach Ansicht des Gerichts ausreichend sachkundig und vertrauenswürdig für eine ordnungsgemäße Verteidigung ist und keine sonstigen Bedenken gegen die gewählte Person bestehen. Die Zulassung kann vom Gericht zurückgenommen werden, wenn sich der Laienverteidiger im Verlauf des Verfahrens doch als ungeeignet erweist.

Die Möglichkeit der Zulassung als Laienverteidiger nach § 138 Absatz 2 StPO birgt die Gefahr, dass aus Unkenntnis auch Personen als Verteidiger zugelassen werden, die Anhänger einer extremistischen oder staatsfeindlichen Weltanschauung sind, oder die ihre Stellung im Verfahren nicht zur Wahrung der Rechte des Beschuldigten, sondern als Plattform für öffentlichkeitswirksame Propaganda im Gerichtssaal nutzen wollen. Extremisten – etwa aus dem Reichsbürgermilieu –, aber auch manchen Aktivisten geht es in manchen Fällen nicht um eine – zulässigerweise auch hart geführte – sachliche Auseinandersetzung mit der Anklage im Rahmen der Strafprozessordnung, sondern um ein „Sprengen“ der Gerichtsverhandlung, um eine Verurteilung zu verhindern, oder um diese zumindest stark zu verzögern. Oder die Hauptverhandlung und das Rederecht der Verteidigung sollen als Bühne genutzt werden, um – möglichst vor den Augen der Öffentlichkeit – verfahrensfremden politischen Aktivismus darzubieten.

Zwar dürfte das Gericht in diesen Fällen die Zulassung nach § 138 Absatz 2 StPO nicht erteilen; das Gericht kennt aber bei der Zulassungsentscheidung unter Umständen die Hintergründe und Absichten des potenziellen Laienverteidigers nicht und lässt ihn dennoch zu. Wenn sich erst im Verlauf der Hauptverhandlung die wahre Motivation der aktivistischen Laienverteidiger zeigt, kann zwar die Zulassung als Verteidiger nachträglich wieder entzogen werden; dies ist für das Gericht allerdings – in einem unter Umständen ohnehin schon aufgeheizten Verfahren – ein erheblicher Aufwand und mit dem Risiko weiterer Eskalation verbunden.

Um die Gefahr des Agierens von derartigen Laienverteidigern in Strafverfahren von vornherein zu reduzieren, soll das Institut der Laienverteidigung reformiert und die Möglichkeit der Verteidigung durch Personen, die keine zugelassenen Rechtsanwälte sind, auf geeignete Personen- und Berufsgruppen beschränkt werden. Eine Beschränkung der Verteidigungsmöglichkeiten des Beschuldigten ist damit nicht verbunden, da die Qualifikation seiner möglichen Verteidiger erhöht wird.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf sieht vor, die ausnahmsweise Zulassung der Verteidigung durch Personen, die keine zugelassenen Rechtsanwälte oder Hochschullehrer sind, in § 138 Absatz 2 StPO auf bestimmte Personen- und Berufsgruppen zu beschränken. § 138 Absatz 2 StPO soll insoweit an die Regelungen zur Prozessvertretung in anderen Prozessordnungen angeglichen werden.

C. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Zustands.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Mehrkosten im justiziellen Kernbereich sind nicht zu erwarten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, 27. August 2025

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages
Frau Julia Klöckner
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrte Frau Bundestagspräsidentin,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 1056. Sitzung am 11. Juli 2025 beschlossenen

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung der Strafprozessordnung –
Beschränkung der Laienverteidigung

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Friedrich Merz

Anlage 1**Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung der Strafprozessordnung –
Beschränkung der Laienverteidigung**

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1**Änderung der Strafprozessordnung**

§ 138 Absatz 2 der Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch Artikel 16 des Gesetzes vom 6. Mai 2024(BGBl. 2024 I S. 149) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

„Eine Genehmigung nach Satz 1 kann nur folgenden Personen erteilt werden:

1. Volljährige Angehörigen des Beschuldigten,
 2. Personen mit Befähigung zum Richteramt, wenn die Vertretung nicht im Zusammenhang mit einer entgeltlichen Tätigkeit für den Beschuldigten steht,
 3. Vertretern von Berufsverbänden, Gewerkschaften oder Vereinigungen von Arbeitgebern sowie von Zusammenschlüssen solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Vertreter von Zusammenschlüssen mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder oder
 4. Vertretern von juristischen Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer der in Nummer 3 bezeichneten Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit ihrer Vertreter haftet.“
2. Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.

Artikel 2**Änderung des Einführungsgesetzes zur Strafprozessordnung**

Das Einführungsgesetz zur Strafprozessordnung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 312-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 6b des Gesetzes vom 16. September 2022 (BGBl. I S. 1454) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Der Inhaltsübersicht wird folgende Angabe angefügt:

„§ 19 Übergangsregelung zum Gesetz zur Beschränkung der Laienverteidigung“.

2. Folgender § 19 wird angefügt:

„§ 19

Übergangsregelung zum Gesetz zur Beschränkung der Laienverteidigung

Für Verfahren, in denen bis zum ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens des Änderungsgesetzes] eine gerichtliche Zulassung als Verteidiger nach § 138 Absatz 2 der Strafprozessordnung erfolgt ist, bleibt § 138 Absatz 2 der Strafprozessordnung in der vor dem ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens des Änderungsgesetzes] geltenden Fassung bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens anwendbar.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Verteidigung in Strafprozessen dürfen grundsätzlich nur solche Personen übernehmen, die aufgrund ihrer Ausbildung und ihrer beruflichen Stellung Gewähr dafür bieten, zum einen die Interessen des Beschuldigten bestmöglich zu vertreten und zum anderen effektiv an einer geordneten Rechtspflege mitwirken zu können. Dazu sind im Regelfall vertiefte juristische Kenntnisse und eine gewisse Unabhängigkeit – sowohl vom Mandanten als auch von den Strafverfolgungsbehörden und der Justiz – erforderlich.

§ 138 Absatz 1 der Strafprozessordnung (StPO) erlaubt daher die Verteidigung in Strafsachen grundsätzlich nur Rechtsanwälten oder Hochschullehrern, die die Befähigung zum Richteramt aufweisen.

Ausnahmsweise darf nach § 138 Absatz 2 StPO vom Gericht aber auch im Einzelfall auf Antrag eine andere Person als Verteidiger zugelassen werden (sogenannte Laienverteidiger). Diese muss kein Rechtsanwalt oder Volljurist sein. Es genügt, dass sie nach Ansicht des Gerichts ausreichend sachkundig und vertrauenswürdig für eine ordnungsgemäße Verteidigung ist und keine sonstigen Bedenken gegen die gewählte Person bestehen. Die Zulassung kann vom Gericht zurückgenommen werden, wenn sich der Laienverteidiger im Verlauf des Verfahrens doch als ungeeignet erweist.

Die Möglichkeit der Zulassung als Laienverteidiger nach § 138 Absatz 2 StPO birgt die Gefahr, dass aus Unkenntnis auch Personen als Verteidiger zugelassen werden, die Anhänger einer extremistischen oder staatsfeindlichen Weltanschauung sind, oder die ihre Stellung im Verfahren nicht zur Wahrung der Rechte des Beschuldigten, sondern als Plattform für öffentlichkeitswirksame Propaganda im Gerichtssaal nutzen wollen. Extremisten – etwa aus dem Reichsbürgermilieu –, aber auch manchen Aktivisten geht es in manchen Fällen nicht um eine – zulässigerweise auch hart geführte – sachliche Auseinandersetzung mit der Anklage im Rahmen der Strafprozessordnung, sondern um ein „Sprengen“ der Gerichtsverhandlung, um eine Verurteilung zu verhindern, oder um diese zumindest stark zu verzögern. Oder die Hauptverhandlung und das Rederecht der Verteidigung sollen als Bühne genutzt werden, um – möglichst vor den Augen der Öffentlichkeit – verfahrensfremden politischen Aktivismus darzubieten.

Zwar dürfte das Gericht in diesen Fällen die Zulassung nach § 138 Absatz 2 StPO nicht erteilen; das Gericht kennt aber bei der Zulassungsentscheidung unter Umständen die Hintergründe und Absichten des potenziellen Laienverteidigers nicht und lässt ihn dennoch zu. Wenn sich erst im Verlauf der Hauptverhandlung die wahre Motivation der aktivistischen Laienverteidiger zeigt, kann zwar die Zulassung als Verteidiger nachträglich wieder entzogen werden; dies ist für das Gericht allerdings – in einem unter Umständen ohnehin schon konflikträchtigen Verfahren – ein erheblicher Aufwand und mit dem Risiko weiterer Eskalation oder Verzögerung verbunden.

Um die Gefahr des Agierens von derartigen Laienverteidigern in Strafverfahren von vornherein zu reduzieren, soll das Institut der Laienverteidigung reformiert und die Möglichkeit der Verteidigung durch Personen, die keine zugelassenen Rechtsanwälte sind, auf geeignete Personen- und Berufsgruppen beschränkt werden. Eine Beschränkung der Verteidigungsmöglichkeiten des Beschuldigten ist damit nicht verbunden, da die Qualifikation seiner möglichen Verteidiger erhöht wird.

II. Gesetzgebungskompetenz; Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes (Strafrecht).

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

III. Auswirkungen

Auswirkungen auf den Bundeshaushalt sind durch den Gesetzentwurf nicht zu erwarten. Mehrkosten im justiziel- len Kernbereich sind nicht zu erwarten. Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung der Strafprozessordnung)

Die Möglichkeit der ausnahmsweisen Zulassung von Laien als Verteidigern in Strafverfahren wird eingeschränkt. Beschuldigte dürfen sich – soweit es nicht um Fälle der notwendigen Verteidigung geht – weiterhin selbst verteidigen; auch die Beistandschaft nach § 149 Absatz 1 und 2 StPO bleibt unberührt. Auch die Verteidigung durch Angehörige der steuerberatenden Berufe (Steuerberater, Steuerbevollmächtigte, Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer) nach § 392 Absatz 1 der Abgabenordnung (AO) bleibt zulässig. Soweit aber eine Verteidigung durch eine dritte Person gewünscht wird, wird das Auswahlermessen des Beschuldigten künftig eingeschränkt. Sofern er keine zugelassenen Anwälte oder Hochschullehrer mit Befähigung zum Richteramt beauftragt, kommen nur Angehörige bestimmter Berufs- oder Personengruppen für eine gerichtliche Genehmigung der Laienverteidigung in Betracht.

Auch wenn die Laienverteidigung nach § 138 Absatz 2 StPO in der Praxis nur eine geringe Rolle spielen dürfte, gibt es doch regelmäßig Fälle, in denen z. B. beschuldigte Polizeibeamte oder Lehrer von Juristen der jeweiligen Gewerkschaft verteidigt werden. Diese Möglichkeit soll auch künftig erhalten bleiben. Die Neuregelung orientiert sich deshalb an vergleichbaren Regelungen zur Prozessvertretung in § 79 Absatz 2 Satz 2 der Zivilprozessordnung (ZPO), § 11 Absatz 2 Satz 2 des Arbeitsgerichtsgesetzes (ArbGG), § 73 Absatz 2 Satz 2 des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) oder § 62 Absatz 2 Satz 2 der Finanzgerichtsordnung (FGO). Auch hier wird vom Gesetzgeber ein Bedürfnis anerkannt, dass sich eine Partei nicht von zugelassenen Anwälten, sondern von anderen Personen vertreten lassen will, zu denen eine besondere Nähe- und Vertrauensbeziehung besteht (Familienangehörige) oder die bei berufsbezogenen Prozessen ein besonderes Fachwissen einbringen und gleichzeitig eine kostengünstige Vertretungsmöglichkeit bieten (Gewerkschaften und Berufsverbände, soweit der Betroffene deren Mitglied ist).

Der Begriff des Angehörigen (Nummer 1) ergibt sich aus in § 11 Absatz 1 Nummer 1 StGB.

Wer zum Richteramt befähigt ist (Nummer 2), ergibt sich aus § 5 des Deutschen Richtergesetzes. Die Verteidi- gung darf allerdings nicht gegen Entgelt erfolgen; die entgeltliche Wahrnehmung von Interessen in Gerichtspro- zessen ist nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz den zugelassenen Anwälten vorbehalten.

Daneben dürfen vor allen Vertreter bzw. Angestellte von Gewerkschaften, Berufsverbänden und vergleichbaren professionellen Organisationen als Laienverteidiger bestellt werden (Nummer 3), die ihre Mitglieder vor Gericht vertreten können. Die Wahrnehmung der Interessen ihrer Mitglieder gerade auch in gerichtlichen Verfahren bzw. die Verteidigung gegen Vorwürfe mit Bezug zur beruflichen Tätigkeit sind eine der zentralen Aufgaben dieser Vereinigungen. Besondere Anforderungen muss die Vereinigung nicht erfüllen; entscheidend ist, dass sie auf- grund ihrer Verfasstheit und ihrer Zielsetzung Gewähr dafür bietet, ordnungsgemäß an einem Gerichtsverfahren mitwirken zu können.

Da die Prozessvertretung für ihre Mitglieder von Gewerkschaften oder Berufsverbänden teilweise auf speziali- sierte Tochtervereinigungen übertragen worden sind, sollen nach Nummer 4 auch Vertreter solcher Vereinigungen, die von Einrichtungen nach Nummer 3 getragen werden, ebenfalls als Verteidiger zugelassen werden kön- nen.

Für die Auslegung der einzelnen Ziffern des neuen Satzes 2 kann auf die zu § 79 Absatz 2 Satz 2 ZPO, § 11 Absatz 2 Satz 2 ArbGG, § 73 Absatz 2 Satz 2 SGG und § 62 Absatz 2 Satz 2 FGO ergangene Rechtsprechung zurückgegriffen werden.

Auch wenn ein Angehöriger einer der im neuen Satz 2 genannten Gruppierungen als Verteidiger auftreten soll, bleibt es beim Erfordernis einer gerichtlichen Genehmigung nach § 138 Absatz 2 Satz 1. Auch in den im Gesetz ausdrücklich genannten Gruppen kann es Personen geben, die im Einzelfall ungeeignet sind, z. B. im Falle eines

Volljuristen, dem als Anwalt die Zulassung entzogen wurde. Die weiterhin notwendige gerichtliche Prüfung wird durch die ausdrückliche Benennung von allgemein als geeignet angesehenen Berufs- und Personengruppen jedoch deutlich erleichtert.

Von vornherein ausgeschlossen wird aber künftig die Bestellung von Personen, die weder über eine juristische Qualifikation bzw. einschlägige berufliche Erfahrung noch über ein familiäres Band zum Beschuldigten verfügen. Gesinnungsgenossen, die nur dieselbe Weltanschauung teilen, oder Mitstreiter, die derselben Gruppierung angehören (und vielleicht an den angeklagten Aktionen selbst beteiligt waren oder sich wegen vergleichbarer Aktionen in anderen Verfahren selbst vor Gericht verantworten müssen), scheiden demnach als Laienverteidiger von vornherein aus.

Verteidiger in Strafverfahren – egal ob zugelassene Anwälte oder im Einzelfall bestellte Laienverteidiger – haben vorrangig die strafprozessualen Rechte ihres Mandanten zu wahren und dessen Interessen im Strafverfahren wahrzunehmen. Sie sind auch verpflichtet, an einer ordnungsgemäßen Durchführung des Verfahrens mitzuwirken. Zugelassene Rechtsanwälte sind Organe der Rechtspflege. Dies gilt für Laienverteidiger zwar nicht; dennoch müssen sie in den Einzelfällen, in denen sie tätig werden, vergleichbare Rechte und Pflichten übernehmen. Politischer Aktivismus, ob man dessen Ziele in der Sache teilt oder nicht, ist mit einer ordnungsgemäßen Verteidigung nicht vereinbar. Er schadet letztlich auch dem Beschuldigten.

Zu Artikel 2 (Änderung des Einführungsgesetzes zur Strafprozessordnung)

Soweit in bei Inkrafttreten dieses Gesetzes anhängigen Verfahren bereits eine gerichtliche Zulassungsentscheidung nach § 138 Absatz 2 StPO in der bisherigen Fassung erfolgt ist, muss diese Entscheidung aus Gründen des Vertrauensschutzes Bestand haben. Der bereits zugelassene Laienverteidiger darf daher auch nach Inkrafttreten des Gesetzes bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens als Strafverteidiger in diesem Verfahren agieren (soweit dies nach bisherigem Recht zulässig war). Soweit lediglich ein Antrag nach § 138 Absatz 2 StPO (in der bisherigen Fassung) auf Zulassung als Laienverteidiger gestellt war, aber noch keine gerichtliche Entscheidung erfolgt war, besteht hingegen kein Vertrauensschutz, so dass derartige anhängige Anträge ab Inkrafttreten des Gesetzes abzulehnen sind.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Anlage 2**Stellungnahme der Bundesregierung**

Die Bundesregierung nimmt zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates wie folgt Stellung:

Die Bundesregierung wird den Vorschlag unter Berücksichtigung folgender Bedenken prüfen:

Laienverteidigungen kommen derzeit in der Praxis kaum vor. Gerichte sind zudem an die in ihrem Ermessen stehende einmalige Zulassung eines Laienverteidigers nicht gebunden, sondern können diese Zulassung jederzeit widerrufen. Ferner bestehen Zweifel, ob der Zweck, einen Missbrauch der Laienverteidigung zu vermeiden, durch den Vorschlag, diese auf bestimmte Personengruppen zu begrenzen, erfüllt würde. Auch diejenigen Personen, die aufgrund der vorgeschlagenen Änderung weiterhin als Laienverteidiger zugelassen werden könnten, können das Strafverfahren zu verfahrensfremden Zwecken nutzen.

