

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Aaron Valent, Clara Bünger, Anne-Mieke Bremer, Katrin Fey, Dr. Gregor Gysi, Luke Hoß, Ferat Koçak, Jan Köstering, Sonja Lemke, Bodo Ramelow, David Schliesing, Donata Vogtschmidt, Christin Willnat und der Fraktion Die Linke

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 19)

A. Problem

Die Durchsetzung und der Schutz der Rechte von Menschen und juristischen Personen sind ein tragendes Fundament demokratischer Rechtsstaaten. Dieses Fundament gerät jedoch – selbst in Staaten mit langer demokratischer Tradition – zunehmend unter Druck. Weltweit, aber auch innerhalb Europas, mehren sich Tendenzen, die Unabhängigkeit anwaltlicher Tätigkeit in Frage zu stellen oder den Zugang zu qualifiziertem anwaltlichem Beistand einzuschränken (vgl. Till Steffen in: BMJV lehnt ab: Recht auf Anwalt kommt nicht ins Grundgesetz, vgl. auch: BRAK: Das Recht auf einen Anwalt muss ins Grundgesetz; Publikationen > Mitteilungen > | Republikanischer Anwältinnen - und Anwälteverein e.V. (RAV), Konvention zum Schutz der Anwaltschaft beschlossen). Der bestehende verfassungsrechtliche Rahmen gewährleistet in Art. 19 Abs. 4 GG zwar effektiven Rechtsschutz, enthält aber keine ausdrückliche Garantie, dass sich jede Person in allen rechtlichen Angelegenheiten unabhängiger anwaltlicher Hilfe bedienen kann. So ist, wenn einer mittellosen Person existenzsichernde Sozialleistungen entzogen werden, zwar der Rechtsweg nach Art. 19 Abs. 4 GG eröffnet. Effektiver Rechtsschutz scheidet jedoch häufig daran, dass ohne gesicherten Zugang zu unabhängiger anwaltlicher Hilfe ein substantiiertes gerichtlicher Eilrechtsschutz faktisch nicht erreichbar ist. Die grundgesetzliche Verankerung eines Rechts auf unabhängigen anwaltlichen Beistand würde in solchen Fällen sicherstellen, dass effektiver Rechtsschutz unabhängig von Einkommen und rechtlichen Vorkenntnissen gewährleistet ist.

Rechtsprechung und einfachgesetzliche Vorgaben – etwa in der Bundesrechtsanwaltsordnung – bieten Schutz, können aber durch politische Mehrheiten verändert werden und reichen nicht aus, um die Unabhängigkeit der Anwaltschaft sowie das hohe Qualifikationsniveau dauerhaft zu sichern. Digitale Beratungsansätze, automatisierte Rechtsdienstleistungen und Legal-Tech-Unternehmen können wertvolle Unterstützung bieten, ersetzen aber nicht die individuelle, unabhängige und qualifizierte anwaltliche Beratung. Ein verfassungsrechtlich abgesichertes Recht auf unabhängigen anwaltlichen Beistand ist daher notwendig, um den Zugang zum Recht für alle Menschen dauerhaft zu gewährleisten.

B. Lösung

Das Grundgesetz wird um eine ausdrückliche Gewährleistung ergänzt, die jeder Person das Recht einräumt, sich in gerichtlichen wie außergerichtlichen Angelegenheiten unabhängiger anwaltlicher Hilfe zu bedienen. Dieses Recht wird in einem neuen Absatz 5 des Artikels 19 GG verankert, um klarzustellen, dass es nicht nur Verfahren gegen die öffentliche Gewalt betrifft, sondern alle Rechtsangelegenheiten umfasst. Die Verankerung stärkt unmittelbar Rechtssuchende und mittelbar – über die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG – die Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit der anwaltlichen Berufsträgerinnen und -träger.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Grundgesetzänderung ergeben sich keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Ein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger ist nicht zu erwarten.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Ein Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft ist nicht zu erwarten.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Durch das Gesetz werden keine Informationspflichten eingeführt oder abgeschafft.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung ist von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung abhängig.

F. Weitere Kosten

Durch das Gesetz entstehen der Wirtschaft keine Kosten, da sie nicht von den Regelungen betroffen ist. Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 19)

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten.

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Dem Artikel 19 wird folgender Absatz 5 angefügt:

„(5) Jeder Mensch hat das Recht, sich vor Gericht sowie in außergerichtlichen Rechtsangelegenheiten unabhängiger anwaltlicher Hilfe zu bedienen.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 19. Mai 2026

Heidi Reichinnek, Sören Pellmann und Fraktion

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Möglichkeit, unabhängige anwaltliche Hilfe in Anspruch zu nehmen, ist ein zentraler Bestandteil des Rechtsstaats. Nur wenn Menschen qualifizierten anwaltlichen Beistand erhalten können, sind sie in der Lage, ihre Rechte wirksam wahrzunehmen, sich gegenüber staatlichen und privaten Akteuren zu behaupten und komplexe rechtliche Fragen sachgerecht zu klären. Diese Funktion wird durch die herausgehobene Stellung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte als „berufene unabhängige Berater und Beistände“ (BVerfGE 110, 226 [252]) geprägt.

Entwicklungen in einzelnen Staaten zeigen, dass staatliche Einflussnahmen auf die Justizorganisation, disziplinarische Maßnahmen gegenüber Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten sowie Einschränkungen der anwaltlichen Selbstverwaltung die unabhängige Wahrnehmung anwaltlicher Aufgaben beeinträchtigen können. So haben internationale und supranationale Institutionen in den vergangenen Jahren wiederholt auf rechtsstaatlich bedenkliche Eingriffe in Justiz und anwaltliche Selbstverwaltung sowie auf Repressionen, Bedrohungen und Einschüchterungen u.a. gegenüber Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten etwa in Polen, Ungarn, der Türkei und auch den USA hingewiesen (vgl. Europäische Kommission, 2024 Rule of Law Report – Country Chapter Poland (24.7.2024), Europäische Kommission, 2024 Rule of Law Report – Country Chapter Hungary (24.7.2024), Venedig-Kommission des Europarats, Joint Opinion on the July 2020 amendments to the Attorneyship Law of 1969, CDL-AD(2020)029 (9.10.2020) u. UN Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, USA: withdrawal of sanctions against ICC judges and prosecutors (26.1.2026)).

Auch im deutschen Recht besteht bislang keine ausdrückliche verfassungsrechtliche Absicherung dieses Rechts. Art. 47 der EU-Grundrechte-Charta gewährleistet zwar Beratung und Vertretung, jedoch ohne die spezifische Verknüpfung zur unabhängigen Anwaltschaft. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts leitet nur in Einzelfällen ein Recht auf anwaltliche Vertretung aus dem fair-trial-Gebot ab; ein allgemeines umfassendes Recht folgt daraus bislang nicht. Die bisherige Herleitung eines Rechts auf anwaltlichen Beistand aus Art. 19 Abs. 4 GG und dem Fair-Trial-Gebot gewährleistet keinen allgemeinen und verlässlichen Anspruch auf unabhängige anwaltliche Unterstützung, sondern bleibt auf Einzelfälle beschränkt. Einfachrechtliche Instrumente wie Beratungshilfe und Prozesskostenhilfe stehen unter Vorbehalten und können strukturelle Ungleichheiten im Rechtsschutz nicht ausgleichen. Eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Verankerung ist daher erforderlich, um effektiven Rechtsschutz und Waffengleichheit dauerhaft sicherzustellen.

Zugleich verändert die Digitalisierung den Rechtsberatungsmarkt. Automatisierte Rechtsdienstleistungen und Legal-Tech-Anwendungen können vorbereitend nützlich sein, ersetzen jedoch nicht die persönliche, qualifizierte und unabhängige anwaltliche Beratung. Gerade für wirtschaftlich benachteiligte Personen besteht die Gefahr, dass kostengünstige oder automatisierte Angebote den Zugang zu vollwertigem anwaltlichem Beistand faktisch verdrängen, anstatt ihn zu ergänzen. Angesichts dieser Entwicklungen ist es notwendig, das hohe deutsche Schutzniveau für anwaltliche Tätigkeit dauerhaft zu sichern.

Die verfassungsrechtliche Verankerung des Rechts auf anwaltlichen Beistand dient daher der Sicherung des individuellen Rechts auf unabhängigen anwaltlichen Beistand, der Unabhängigkeit der Anwaltschaft als tragende Säule des Rechtsstaats, der hergebrachten Grundsätze anwaltlicher Berufsausübung sowie der dauerhaften Zugänglichkeit rechtskundiger Beratung für alle Menschen.

Die Verankerung schützt sowohl die Rechtssuchenden als auch die Funktionsfähigkeit der rechtsstaatlichen Ordnung insgesamt.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Entwurf sieht vor, Artikel 19 GG um einen neuen Absatz 5 zu ergänzen, der folgenden Inhalt hat:

„(5) Jeder Mensch hat das Recht, sich in rechtlichen Angelegenheiten unabhängiger anwaltlicher Hilfe zu bedienen.“

Damit wird ein umfassendes Grundrecht geschaffen, das alle rechtlichen Angelegenheiten umfasst, einschließlich zivilrechtlicher Streitigkeiten, Verwaltungsverfahren und außergerichtlicher Beratung, den qualifizierten anwaltlichen Beistand in seiner traditionellen und von der Rechtsprechung geschützten Ausprägung sichert und die Unabhängigkeit der Anwaltschaft gegenüber staatlichen Eingriffen verfassungsrechtlich stärkt.

Die Formulierung des Grundrechts in einem eigenen Absatz 5 anstatt dessen Integration in Art. 19 Abs. 4 GG stellt klar, dass das gewährleistete Recht nicht nur auf den Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt beschränkt ist, sondern in allen rechtlichen Konstellationen Anwendung findet.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Zuständigkeit des Bundes für die Änderung des Grundgesetzes folgt aus Artikel 79 Absatz 1 GG.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz steht mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen in Einklang.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Aspekte der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung sind nicht betroffen.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Gesetzentwurf berührt die Aspekte gesellschaftlicher Zusammenhalt, Rechtsstaatlichkeit, institutionelle Stabilität und Reduzierung sozialer Ungleichheiten der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS). Die ausdrückliche Verankerung des Rechts auf unabhängigen anwaltlichen Beistand stärkt die Zugangsgerechtigkeit zum Rechtssystem und trägt damit zur Zielerreichung der Indikatoren „Erreichbarkeit staatlicher Leistungen“ und „Vertrauen in staatliche Institutionen“ bei. Durch die dauerhafte Absicherung unabhängiger rechtlicher Beratung wird langfristig ein Beitrag zur Stärkung demokratischer Institutionen, zur Bekämpfung von Diskriminierung und zur Reduktion sozial bedingter Benachteiligungen geleistet (DNS-Ziel 16: Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen). Die Regelung wirkt zudem stabilisierend auf das Justizsystem und auf die Funktionsfähigkeit rechtsstaatlicher Verfahren, da unabhängige anwaltliche Beratung sowohl die Qualität rechtlicher Entscheidungen verbessert als auch das Vertrauen der Bevölkerung in die Rechtsordnung stärkt. Dadurch werden gesellschaftliche Konflikte früher identifiziert, fairer gelöst und in ihrer Eskalation verhindert, was langfristig zur Ressourcenschonung im Justiz- und Verwaltungsbereich beiträgt.

3. Erfüllungsaufwand

Ein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger bzw. für die Wirtschaft entsteht nicht. Es werden keine Vorgaben neu eingeführt, geändert oder abgeschafft. Für die Verwaltung werden keine Informationspflichten eingeführt oder abgeschafft.

4. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise, das allgemeine Preisniveau und das Verbraucherpreisniveau sind nicht zu erwarten.

5. Weitere Gesetzesfolgen

Die Änderungen haben keine Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie keine demografischen Auswirkungen. Auswirkungen auf Verbraucherinnen und Verbraucher sind nicht zu erwarten.

VII. Befristung; Evaluierung

Keine.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes)

Die Regelung gewährt ein individuelles Grundrecht auf Zugang zu unabhängiger anwaltlicher Hilfe. Das Recht ist weit formuliert und umfasst sämtliche Bereiche rechtlicher Beratung und Vertretung. Die Anknüpfung an den Begriff der „anwaltlichen Hilfe“ sichert das Qualifikations- und Schutzniveau, das traditionell mit der anwaltlichen Berufsausübung verbunden ist, einschließlich Vertraulichkeit, Verschwiegenheit, Unabhängigkeit und Loyalität gegenüber dem Mandanten.

Die Vorschrift stärkt auf diese Weise die Stellung der Anwaltschaft als unabhängiges Organ der Rechtspflege und trägt zum Schutz des Rechtsstaats bei.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. Das Inkrafttreten der Regelung begründet keine Verpflichtungen für den Bund oder ein Land. Die Umsetzung erfolgt erst auf Grundlage eines einfachen Gesetzes. Gründe für ein verzögertes Inkrafttreten bestehen damit nicht.