

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 537

# Frauen im Bundesgrenzschutz

Folge der Gleichberechtigung oder Verstoß gegen  
Art. 12 a Abs. 4 Satz 2 GG?

Von

Markus Hellenthal



Duncker & Humblot · Berlin

**MARKUS HELLENTHAL**

**Frauen im Bundesgrenzschutz**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 537**

# **Frauen im Bundesgrenzschutz**

**Folge der Gleichberechtigung oder Verstoß gegen  
Art. 12a Abs. 4 Satz 2 GG?**

**Von**

**Dr. Markus Hellenthal**



**Duncker & Humblot · Berlin**

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Hellenthal, Markus:**

Frauen im Bundesgrenzschutz: Folge d. Gleichberechtigung  
oder Verstoß gegen Art. 12 a Abs. 4 Satz 2 GG? / Von Markus  
Hellenthal. – Berlin: Duncker u. Humblot, 1988

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 537)

ISBN 3-428-06457-7

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1988 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 61

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-06457-7

**Die politische Freiheit besteht in der Sicherheit.**

**(Montesquieu, L'esprit des Lois, Buch 12, Kap. 2)**

**Der Wille zur kollektiven Selbstbehauptung  
ist die legitime Moral des Bürgers.**



## Vorwort

Eine der wichtigsten und vornehmsten Aufgaben unseres Staates ist die Bewahrung der inneren Sicherheit. Es geht dabei um die Freiheit der Menschen in diesem Land und um das Vertrauen, das diese Menschen zu unserem Gemeinwesen haben. Das Vertrauen und die Anerkennung der Bürger zu unserem Staate setzen voraus, daß dieser demokratische Rechtsstaat leistungsfähige Sicherheitsbehörden besitzt, die in der Lage sind, den Schutz der Menschen und den inneren Frieden zu gewährleisten. Der Staat, der nicht alles in seinen Kräften stehende tut, um seinen Bürgern ein sicheres und angstfreies Leben zu ermöglichen, verliert zusammen mit Vertrauen und Anerkennung auch seine Legitimation. Denn wer um sein Leben, seine Gesundheit, sein Eigentum fürchten muß, lebt nicht wirklich frei.

Einen wichtigen Anteil an der Sicherheitsdienstleistung unseres Staates erfüllt seit nunmehr 37 Jahren der Bundesgrenzschutz. Seit 1987 ist die anspruchsvolle Tätigkeit im Bundesgrenzschutz auch Frauen eröffnet, die damit neben ihren männlichen Kollegen einem verantwortungsschweren Auftrag in der Bundespolizei nachkommen.

Die vorliegende Schrift versucht, die im Zusammenhang mit der Einstellung von Frauen in den Bundesgrenzschutz aufgeworfenen Rechtsfragen darzustellen und einer Lösung zuzuführen. Entscheidend ist dabei, daß die Einstellung von Frauen in den Bundesgrenzschutz nichts mit der Frage zu tun hat, ob Frauen in der Bundeswehr Dienst mit oder ohne Waffe leisten dürfen. Denn der Bundesgrenzschutz gehört nicht zu den Streitkräften, sondern ist eine Polizei des Bundes. Er hat auch in einem bewaffneten Konflikt ausschließlich polizeiliche Aufgaben und keinen Kampfauftrag oder sonstige militärische Aufgaben. Daher ist nicht zu erkennen, warum Frauen nicht auch im Bundesgrenzschutz – wie in den Polizeien der Bundesländer z.T. schon seit vielen Jahren – mit ihren männlichen Kollegen zusammen einen verdienstvollen Beitrag zur Erfüllung der notwendigen Aufgaben des Bundesgrenzschutzes zu leisten vermögen.

Bonn, im Mai 1988

Der Verfasser





# Inhalt

<b>I. Einleitung</b>	<b>15</b>
<b>II. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen</b>	<b>19</b>
1. Unmittelbare Geltung der Grundrechte	19
2. Notwendigkeit eines verfassungsfesten Differenzierungsgrundes	22
3. BGS: „Dienst mit der Waffe“ i. S. v. Art. 12 a Abs. 4 Satz 2 GG?	25
3.1 Wortlaut und systematische Auslegung	25
3.2 Historische Auslegung	26
3.2.1 Parlamentarischer Rat 1948 - 1949	26
a) Zu Art. 4 Abs. 3 Satz 1 GG	26
b) Zu Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG	27
c) Zwischenergebnis	28
3.2.2 Erste Wahlperiode 1949 - 1953 (Deutschlandvertrag, EVG)	29
3.2.3 Zweite Wahlperiode 1953 - 1957 („Wehrverfassung“)	29
a) Die parlamentarischen Beratungen	29
b) Zwischenergebnis	42
3.2.4 Vierte Wahlperiode 1961 - 1965 („Notstandsverfassung“)	43
a) Die parlamentarischen Beratungen	44
b) Zwischenergebnis	47
3.2.5 Fünfte Wahlperiode 1965 - 1969 („Notstandsverfassung“)	48
3.2.6 Zusammenfassung	51
3.3 Der Streitkräftebegriff des Grundgesetzes	52
3.4 BGS: Teil der Streitkräfte im Kriegsfall?	53
3.4.1 Auswirkung des Kombattantenstatus	54
a) Völkerrechtliche Vorgaben	54
b) Zwischenergebnis	58

3.4.2 Auslegung von § 64 Bundesgrenzschutzgesetz .....	58
a) Wortlaut und systematische Auslegung .....	59
b) Historische Auslegung .....	60
c) § 50 Abs. 3 Nr.1 BGS kein Argument für Kriegsdienst im BGS .....	68
d) Art. 12a Abs. 2 Satz 3 GG kein Argument für Kriegsdienst im BGS .....	69
3.5 Zusammenfassung .....	70
4. Unerheblichkeit biologischer Unterschiede .....	74
4.1 Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine biologisch-funktional begründete Differenzierung .....	75
4.2 Frauen nicht generell körperlich ungeeignet .....	77
4.3 „Natur der Zweckbestimmung“ und „besondere Schutzbedürftigkeit“ keine tragfähigen Argumente für eine Analogie zu Art. 12a Abs. 4 Satz 2 GG .....	78
<b>III. Schlußbemerkung</b> .....	<b>81</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>84</b>

## Abkürzungsverzeichnis

A. A.	= anderer Ansicht
a. a. O.	= am angegebenen Ort
Abg.	= Abgeordneter
Abs.	= Absatz
Abt.	= Abteilung
AcP	= Archiv für civilistische Praxis
a. E.	= am Ende
a. F.	= alter Fassung
Anm.	= Anmerkung
AöR	= Archiv für öffentliches Recht
AP	= Arbeitsrechtliche Praxis
ArbG	= Arbeitsgericht
arg.	= argumentum (Argument)
Art.	= Artikel
Aufl.	= Auflage
BAG	= Bundesarbeitsgericht
BB	= Betriebsberater
BEG	= Bundesbeamtengesetz
Bd.	= Band
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI. I	= Bundesgesetzblatt Teil I
BGBI. II	= Bundesgesetzblatt Teil II
BGS	= Bundesgrenzschutz
BGSG	= Bundesgrenzschutzgesetz
BGS-LBV	= Bundesgrenzschutz-Laufbahnverordnung
BK	= Bonner Kommentar
BKanzler	= Bundeskanzler
Bl.	= Blatt
BMVg	= Bundesminister der Verteidigung
BMVtg	= Bundesminister der Verteidigung
BPBG	= Bundespolizeibeamten-gesetz
BT	= Bundestag
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	= beziehungsweise
CDU	= Christlich Demokratische Union
CSU	= Christlich Soziale Union

d.	= der, des
DB	= Der Betrieb
DDR	= Deutsche Demokratische Republik
Ders., ders.	= Derselbe
d. h.	= das heißt
Dig.	= Digesten
Diss.	= Dissertation
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
DP	= Deutsche Partei
Dr.	= Doktor
Dr. h. c.	= Doktor honoris causa (ehrenhalber)
DRK	= Deutsches Rotes Kreuz
Drucksache I, II, III, usw.	= Drucksache des 1., 2., 3. usw. Deutschen Bundestages
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
Einf.	= Einführung
eventl.	= eventuell
EVG	= Europäische Verteidigungsgemeinschaft
f.	= und die folgende Seite
F.D.P.	= Freie Demokratische Partei
ff.	= und die folgenden Seiten
FN	= Fußnote
GG	= Grundgesetz
ggfs.	= gegebenenfalls
GMBL	= Gemeinsames Ministerialblatt
h. c.	= honoris causa (ehrenhalber)
HLKO	= Haager Landkriegs Ordnung
Hrsg.	= Herausgeber
hrsg.	= herausgegeben
i. e.	= id est (das heißt)
i. S. d.	= im Sinne des
i. S. v.	= im Sinne von
i. V. m.	= in Verbindung mit
JÖR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts
Jr.	= Junior
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
KPD	= Kommunistische Partei Deutschlands
MinDirig	= Ministerialdirigent
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
NATO	= North Atlantic Treaty Organization
N. F.	= Neue Folge
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	= Nummer
NVwZ	= Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZA	= Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZWehrR	= Neue Zeitschrift für Wehrrecht

o. J.	= ohne Jahr
OVG	= Oberverwaltungsgericht
§	= Paragraph
PDV	= Polizeidienstvorschrift
RdA	= Recht der Arbeit
resp.	= respektive (beziehungsweise)
RGBL.	= Reichsgesetzblatt
RiA	= Recht im Amt
Rn	= Randnummer
S.	= Seite
s.	= siehe
s. a.	= siehe auch
SG	= Soldatengesetz
s. o.	= siehe oben
sog.	= sogenannt
Sp.	= Spalte
SPD	= Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TV	= Territorialverteidigung
u. a.	= und andere
u. a.	= unter anderem
usw.	= und so weiter
u. U.	= unter Umständen
UZwG	= Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei der Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes
v.	= von
Verf.	= Verfasser
VerwR	= Verwaltungsroundschau
V-Fall	= Verteidigungsfall
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
vgl.	= vergleiche
Vors.	= Vorsitzender
VwVG	= Verwaltungsvollstreckungsgesetz
WPfLG	= Wehrpflichtgesetz
z. B.	= zum Beispiel
ZDG	= Zivildienstgesetz
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik



## I. Einleitung

Zum 1. Oktober 1987 wurden erstmals Frauen in den Bundesgrenzschutz (BGS) eingestellt<sup>1</sup>. Dem waren uneingeschränkt positive Erfahrungen mit dem Einsatz von Frauen in den Landespolizeien vorausgegangen<sup>2</sup>. So versahen allein bis Ende 1987 fast 2000 Polizeibeamtinnen in den Bundesländern ihren Dienst in nahezu allen Bereichen der Polizei. Nach einem von der Innenministerkonferenz Anfang 1987 vorgelegten Erfahrungsbericht sollen Frauen zudem im Vergleich zu ihren männlichen Kollegen oft größeres Einfühlungsvermögen und Gesprächsgeschick, vor allem bei der Lösung sozialer Konflikte und im Umgang mit Kindern und Jugendlichen haben<sup>3</sup>.

Im Zusammenhang mit der zukünftigen Verwendung dieser und evtl. noch weiterer einzustellender Frauen im BGS (Einsatz in den Verbänden auch nach Ende der Ausbildung und/oder im Grenzschutzeinzeldienst, Aufstieg vom mittleren zum gehobenen und u.U. sogar in den höheren Dienst)<sup>4</sup> können verfassungsrechtliche Maßgaben – möglicherweise mit unterschiedlichem Gewicht – im Hinblick auf das grundgesetzliche

---

<sup>1</sup> Vgl. Meldungen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Ausgaben vom 9. Juni 1987, S. 4, und vom 2. Oktober 1987, S. 2, 14; s. a. Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs *Spranger* vom 10. Dezember 1987, Bundestags-Drucksache 11/1558, S. 5.

<sup>2</sup> Vgl. den Bericht über die Hessischen Erfahrungen – dort werden seit dem 1. Oktober 1981 Frauen bei der Schutzpolizei verwendet – in: VerWR 1986, 436; s. a. die Ansprache des Bundesministers des Innern, *Dr. Friedrich Zimmermann*, anlässlich der Vereidigung von 120 Dienstanfängern beim BGS, davon 31 Frauen, am 3. November 1987, abgedruckt im Pressedienst des Bundesministers des Innern (Hrsg.) vom 3. November 1987, Umdruck S. 3.

<sup>3</sup> Vgl. Erklärungen des Bundesministers des Innern *Dr. Zimmermann* vom 4. Juni 1987 und des Parlamentarischen Staatssekretärs *Spranger* vom 17. August 1987, beide abgedruckt im Pressedienst des Bundesministers des Innern (Hrsg.) vom 4. Juni 1987 und vom 17. August 1987; s. a. Bericht zur Einstellung von Frauen in den Polizeidienst von Baden-Württemberg, Staatsanzeiger Baden-Württemberg, Ausgabe Nr. 70 vom 5. September 1987, S. 3.

<sup>4</sup> Vgl. Frage des Abgeordneten des Deutschen Bundestages *Hiller* (Lübeck), SPD, Bundestags-Drucksache 11/1558, S. 5, sowie die dazu erfolgte Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs *Spranger* vom 10. Dezember 1987, ebenda.



Gleichbehandlungs- bzw. berechtigungsgebot in Art. 3 GG, einschließlich seiner besonderen Ausprägungen in seinen Absätzen 2 und 3, sowie Art. 33 Abs. 2 GG (Eignung)<sup>5</sup> einerseits sowie das Verbot des Waffendienstes von Frauen in den Streitkräften, Art. 12a Abs. 4 Satz 2 GG, andererseits zu berücksichtigen sein.

Die letztgenannte Norm verlangt deswegen eine nähere Untersuchung, da § 64 Abs. 1 Satz 1 des Bundesgrenzschutzgesetzes<sup>6</sup> unter der amtlichen Überschrift „Kombattantenstatus“ bestimmt: „Mit dem Beginn eines bewaffneten Konflikts sind die Grenzschutzkommandos, die Verbände und Einheiten des Bundesgrenzschutzes sowie die Grenzschutzschule Teil der bewaffneten Macht der Bundesrepublik Deutschland.“ Diese Vorschrift könnte zu der Ansicht führen, daß die in ihr genannten Teile des BGS (also ohne den Grenzschutzeinzeldienst<sup>7</sup>, vgl. § 43 Abs. 1 i. V. m. § 45 Nr. 1 BGG) im Verteidigungsfall gegen kombattante Feindkräfte militärisch eingesetzt werden dürften und insoweit Kriegsdienst leisteten, mit der Folge, daß das Waffendienstverbot des Art. 12a Abs. 4 Satz 2 GG zumindest im Verteidigungsfall möglicherweise dann auch für die in § 64 Abs. 1 Satz 1 BGG genannten Teile des BGS Anwendung fände<sup>8</sup>. Dies wäre auch deswegen von einiger Relevanz, da die 1987

---

<sup>5</sup> Vgl. BVerfGE 7, 377, 398; 11, 30, 39; *Ferdinand Matthey*, Art. 33, in: Ingo von Münch (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl. 1983, Rn 2; *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl. 1984, S. 346 f.

<sup>6</sup> Vom 18. August 1972, BGBl. I S. 1834, zuletzt geändert durch § 16 des Strahlenschutzvorsorgegesetzes vom 19. Dezember 1986, BGBl. I S. 2610 – BGG –.

<sup>7</sup> Dieser umfaßt die Grenzschutzdirektion mit den Grenzschutzämtern und den Grenzschutzstellen; gleiches gilt für die Grenzschutzverwaltung; vgl. *Alfred Einwag / Gerd-Dieter Schoen*, Bundesgrenzschutz, Kommentar, 2. Aufl. 1981, Stand 1988, § 64 Rn 9 f.; *Reinhard Riegel*, Bundespolizeirecht, 1985, zu §§ 42 - 45 BGG, Anm. 1 b; *Gerhard Fischer*, § 64 BGG, in: derselbe / Fredi Hitz / Bernd Walter, Bundesgrenzschutzgesetz – BGG – Zwangsanwendung nach Bundesrecht – VwVG, UZwG –, 1987, Rn 9 ff.

<sup>8</sup> Diese Ansicht vertreten *Andreas Hamann / Andreas Hamann jr. / Helmut Lenz*, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (*Hamann / Lenz*), 3. Aufl. 1970, Art. 12a Anm. B2, allerdings unter Hinweis noch auf den – insoweit tatsächlich mißverständlichen (vgl. Begründung zum Regierungsentwurf zu § 64 BGG, Bundestag-Drucksache 6/2886, S. 46 f.) – § 2 b des Bundesgrenzschutzgesetzes in der Fassung des Gesetzes vom 11. Juli 1965, BGBl. I S. 603; vgl. dazu auch Abschnitt XII der Dienstanweisung über Aufgaben und Befugnisse des Bundesgrenzschutzes vom 5. Juli 1962, GMBL. 1962, 271, in der Fassung der Bekanntmachung des Bundesministers des Innern vom 14. September 1965, GMBL. 1965, 339, 340:

bereits eingestellten Frauen im BGS – wie üblicherweise alle Dienstangestellte im BGS – während ihrer Ausbildung Dienst in den Verbänden leisten. Damit fallen diese Frauen bereits heute in den hier näher zu untersuchenden Anwendungsbereich von § 64 BGS. Das hat zur Folge, daß der kriegsvölkerrechtliche Kombattantenstatus nach heutiger Sach- und Rechtslage auch im Hinblick auf die bereits in den Verbänden des BGS befindlichen Frauen gilt.

Die folgenden Ausführungen möchten aufzeigen, daß eine am Wortsinn orientierte historische und systematische Auslegung von Art. 12a Abs. 4 Satz 2 GG unter Berücksichtigung von Art. 3 Abs. 2, 3, Art. 33 Abs. 2 GG und der durch das BGS bestimmten Rechtsstellung des BGS als Polizei des Bundes (§ 42 Abs. 2 Satz 2 BGS) zu einem im hiesigen Zusammenhang eindeutigen Ergebnis führt. Danach gilt das in Art. 12a Abs. 4

---

„Angriffe gegen das Bundesgebiet mit militärischen Mitteln

Nach § 2 b des BGS-Gesetzes gehört es mit dem Beginn eines bewaffneten Konflikts zu den Aufgaben der Verbände des BGS, mit militärischen Mitteln geführte Angriffe gegen das Bundesgebiet mit der Waffe abzuwehren. Mit dem gleichen Zeitpunkt haben die Angehörigen der Verbände des BGS den völkerrechtlichen Status von Kombattanten. Dadurch ist sichergestellt, daß sie ihre polizeilichen Aufgaben auch wahrnehmen können, wenn die Gefahr besteht, daß ihnen zugleich mit dem Störer Angehörige feindlicher Streitkräfte entgegenzutreten. Eine Verwendung der Angehörigen der Verbände des BGS für rein militärische Zwecke kommt nicht in Betracht.

Bei der Erfüllung dieser Aufgabe sind die Regeln des Kriegsvölkerrechts zu beachten.“

Im Ergebnis ebenso *Einwig / Schoen* (FN 7), Rn 21 a (möglicherweise im Widerspruch zu a. a. O., § 1 Rn 17); *Fischer* (FN 7), Rn 25 ff.; *Knut Ipsen / Jörn Ipsen*, Art. 12 a, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Stand 1976, Rn 60; widersprüchlich *Rupert Scholz*, Art. 12 a (Zweitbearbeitung), in: Theodor Maunz / Günter Dürig, u. a., Grundgesetz Kommentar (Maunz / Dürig), Stand 1984, Rn 207 einerseits (Kriegsdienst: ja), Rn 53 andererseits (auch im Verteidigungsfall ausschließlich Polizeitruppe mit nur polizeilichen Befugnissen); wie hier („zivilen Charakter des BGS im Gegensatz zu einer militärischen Behörde“) *Detlef Merten*, Art. „Polizei, Polizeirecht“, in: Roman Herzog, Hermann Kunst, Klaus Schlaich, Wilhelm Schneemelcher, Evangelisches Staatslexikon, 3. Aufl. 1987, Bd. II, Sp. 2602, 2606; *Riegel* (FN 7), ebenda; *Jürgen Troschke*, Art. „Bundesgrenzschutz“, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, 7. Aufl., Bd. 1, 1985, Sp. 909, 910; *Gerhard Wacke*, Art. „Polizei, Polizeirecht“, in: Hermann Kunst / Roman Herzog / Wilhelm Schneemelcher (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, 2. Aufl. 1975, Sp. 1894, 1897 f.; eher auf eine solche Interpretation der Aufgabenstellung des BGS dürften die Stellen bei *Einwig / Schoen* (FN 7), § 1 Rn 12, 17, § 3 Rn 4 ff., 11 ff., insb. Rn 15, § 10 Rn 23 (wenn auch mißverständlich), sowie § 42 Rn 7 schließen lassen.