



Fachbereich WD 2

Zur Personalstärke der deutschen Streitkräfte im Lichte des Zwei-plus-Vier-Vertrags sowie des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa

Zur Personalstärke der deutschen Streitkräfte im Lichte des Zwei-plus-Vier-Vertrags sowie des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa

Aktenzeichen:

WD 2 - 3000 - 068/24

Abschluss der Arbeit:

6. Februar 2025 (zugleich letzter Zugriff auf Internetlinks)

Fachbereich:

WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

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 anzugeben und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
2.	Völkerrechtliche Verbindlichkeit der Obergrenze zur Personalstärke der Streitkräfte	5
2.1.	Auslegung der Verpflichtungserklärung nach Maßgabe der WVRK	7
2.2.	Zwischenfazit	10
3.	Rechtsfolgen der Suspendierung des KSE-Vertrags durch Deutschland	10
4.	Zum Begriff der Personalstärke im Zwei-plus-Vier-Vertrag und in der deutschen Verpflichtungserklärung	12

1. Einführung

Im Juli 1990 haben sich der damalige Bundeskanzler *Helmut Kohl* und der damalige Generalsekretär des ZK der KPdSU (und von März 1990 bis Dezember 1991 auch Staatspräsident) der Sowjetunion, *Michail Gorbatschow*, bei einem bilateralen Treffen im Kaukasus darauf geeinigt, dass die Bundesregierung eine **Verpflichtungserklärung** abgibt, die deutschen Streitkräfte innerhalb eines Zeitraumes von drei bis vier Jahren **auf 370.000 Mann zu reduzieren**.¹ Diese **Reduzierung** sollte laut Einigung der beiden Regierungschefs **mit Inkrafttreten des Vertrages über die konventionellen Streitkräfte in Europa** (folgend: KSE-Vertrag) beginnen.² Die besagte Verpflichtungserklärung wurde am 30. August 1990 bei den Verhandlungen zum KSE-Vertrag in Wien durch den damaligen Bundesaußenminister *Hans-Dietrich-Genscher* abgegeben und im Zusammenhang mit der Vertragsunterzeichnung des KSE-Vertrags durch die Bundesrepublik Deutschland am 12. November 1990 bestätigt.³

Mit dem **KSE-Vertrag** von 1990 verpflichteten sich die damaligen Mitgliedstaaten der NATO und des Warschauer Paktes, die Anzahl schwerer Waffensysteme im Landgebiet der Vertragsstaaten zu begrenzen. Ziel des Vertrags war nach Aussage des Auswärtigen Amtes ein **sicheres und stabiles Gleichgewicht der konventionellen Streitkräfte auf niedrigerem Niveau** sowie die Beseitigung der Fähigkeit zu militärischen Überraschungsangriffen und groß angelegten Offensivhandlungen in Europa.⁴ Vor dem Hintergrund des **russischen Angriffskriegs** auf die Ukraine sowie des **Rücktritts Russlands vom KSE-Vertrag** im November 2023⁵ hat die Bundesregierung den KSE-Vertrag **mit Wirkung vom 8. April 2024 suspendiert** (siehe dazu 3.).⁶

1 Vgl. *Nikolaus Meyer-Landrut*, Die Entstehung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa und die Herstellung der deutschen Einheit, Bonn: Europa Union Verlag, 1992, S. 36 ff.

2 Ebd., S. 38.

3 Vgl. Bundesregierung (Hrsg.), Chronik 1989/1990, Der Weg zur deutschen Einheit, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte-der-bundesregierung/deutsche-einheit/deutschland-sagt-verkleinerung-der-armee-auf-370-000-mann-zu-412826>.

4 Auswärtiges Amt, Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag), 2. September 2024, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/sicherheitspolitik/abruestung-ruestungskontrolle/uebersicht-konvalles-node/kse-vertrag-node#:~:text=Ziel%20des%20KSE%20Vertrags%20war,gro%C3%9F%20angelegten%20Offensivhandlungen%20zu%20beseitigen>.

5 Als Grund für seinen Rücktritt beruft sich Russland offenbar auf die „destruktive Haltung der USA und deren Verbündeten“, vgl. dazu den Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale für das Jahr 2023 (Jahresrüstungsbericht 2023), BT-Drs. 20/11110 vom 17. April 2024, <https://dservver.bundestag.de/btd/20/111/2011110.pdf>.

6 Auswärtiges Amt, Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag), 2. September 2024, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/sicherheitspolitik/abruestung-ruestungskontrolle/uebersicht-konvalles-node/kse-vertrag-node#:~:text=Ziel%20des%20KSE%20Vertrags%20war,gro%C3%9F%20angelegten%20Offensivhandlungen%20zu%20beseitigen>.

Die Verpflichtungserklärung zum KSE-Vertrag hat darüber hinaus Eingang in **Art. 3 Abs. 2 des Zwei-plus-Vier-Vertrags gefunden**. Der **Zwei-plus-Vier-Vertrag** („Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland“) wurde am 12. September 1990 in Moskau unterzeichnet.⁷ Die meisten der im Zwei-plus-Vier-Vertrag aufgeführten **völkerrechtlichen Pflichten der Vertragsparteien** standen im **Zusammenhang** mit der **Herstellung der deutschen Einheit** und sind mittlerweile erfüllt und damit **obsolet**.⁸ **Fortdauernde völkerrechtliche Verpflichtungen** enthält der Zwei-plus-Vier-Vertrag für das wiedervereinigte Deutschland in Bezug auf den **Verzicht auf Atomwaffen** sowie mit Blick auf die Vorgabe, dass **ausländische Streitkräfte nicht im Gebiet der ehemaligen DDR stationiert** oder dorthin **verlegt** werden dürfen.⁹

Diese **Ausarbeitung** befasst sich mit der Frage, ob aus der in **Art. 3 Abs. 2 des Zwei-plus-Vier-Vertrags** inkorporierten Verpflichtungserklärung, die Deutschland im Kontext des KSE-Vertrags abgegeben hatte, eine eigenständige **völkervertragliche Verpflichtung** der Bundesrepublik Deutschland dahingehend erwachsen ist, die **Personalstärke der deutschen Streitkräfte** auf 370.000 Mann zu **begrenzen** (dazu 2.). Angesichts der Tatsache, dass die Bundesregierung den **KSE-Vertrag zwischenzeitlich suspendiert** hat, werden zudem Überlegungen angestellt, welche Folgen sich hieraus für die Verpflichtungserklärung ergeben, auf die Art. 3 Abs. 2 des Zwei-plus-Vier-Vertrages Bezug nimmt (dazu 3.). Überdies befasst sich die vorliegende Arbeit mit dem Begriff der „**Personalstärke der Streitkräfte**“ in Art. 3 Abs. 2 des Zwei-plus-Vier-Vertrags und geht insbesondere der Frage nach, ob auch **Reservisten** von der in der deutschen Verpflichtungs-erklärung niedergelegten Begrenzung des deutschen Streitkräftepotentials erfasst werden (dazu 4.).

2. Völkerrechtliche Verbindlichkeit der Obergrenze zur Personalstärke der Streitkräfte

Ob die in Art. 3 Abs. 2 des Zwei-plus-Vier-Vertrags inkorporierte, einseitige Verpflichtungserklärung Deutschlands hinsichtlich der **Personalobergrenze der Truppenstärke** tatsächlich **völker-vertraglich verbindlich** ist, bedarf einer näheren Untersuchung.

⁷ Zum Vertragstext siehe Auswärtiges Amt, Vertrag vom 12. September 1990 über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland (Zwei-plus-Vier-Vertrag), <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/regelbasierte-internationale-ordnung/völkerrecht-internationales-recht/240218-240218>. Unterzeichnerstaaten des Vertrags waren die („alte“) Bundesrepublik Deutschland, die ehemalige Deutsche Demokratische Republik (die am 3. Oktober 1990 der Bundesrepublik nach Art. 23 a.F. GG beigetreten ist), die ehemalige Sowjetunion, Frankreich, Großbritannien und die USA. Die wiedervereinigte Bundesrepublik Deutschland und Russland sind (als Rechtsnachfolger der UdSSR bzw. der DDR) heute Vertragsparteien des Vertrages. Der Vertrag trat am 15. März 1991 in Kraft.

⁸ Die vier Siegermächte beendeten ihre Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes, und Deutschland erhielt seine volle Souveränität zurück. Die vertraglichen Verpflichtungen der ehemaligen Sowjetunion in Bezug auf den Aufenthalt sowjetischer Streitkräfte auf dem Gebiet der ehemaligen DDR wurden mit dem endgültigen Abzug der russischen Truppen im Jahre 1994 erfüllt. Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Kurzinformation, „Völkerrechtliche Verpflichtungen aus dem Zwei-plus-Vier-Vertrag“, WD 2 - 3000 - 061/24 vom 13. November 2024, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1034760/65073d923f70ca223339a72c5666876e/WD-2-061-24-pdf.pdf>.

⁹ Ebd.

Art. 3 Abs. 2 und 3 des Zwei-plus-Vier-Vertrags lauten:

„(2) Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat in vollem Einvernehmen mit der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik am 30. August 1990 in Wien bei den Verhandlungen über Konventionelle Streitkräfte in Europa folgende Erklärung abgegeben:

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet sich, die Streitkräfte des vereinten Deutschlands innerhalb von drei bis vier Jahren auf eine Personalstärke von 370.000 Mann (Land-, Luft- und Seestreitkräfte) zu reduzieren. Diese Reduzierung soll mit dem Inkrafttreten des ersten KSE-Vertrags beginnen. Im Rahmen dieser Gesamtobergrenze werden nicht mehr als 345.000 Mann den Land- und Luftstreitkräften angehören, die gemäß vereinbartem Mandat allein Gegenstand der Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa sind. Die Bundesregierung sieht in ihrer Verpflichtung zur Reduzierung von Land- und Luftstreitkräften einen bedeutsamen deutschen Beitrag zur Reduzierung der konventionellen Streitkräfte in Europa. Sie geht davon aus, dass in Folgeverhandlungen auch die anderen Verhandlungsteilnehmer ihren Beitrag zur Festigung von Sicherheit und Stabilität in Europa, einschließlich Maßnahmen zur Begrenzung der Personalstärken, leisten werden. Die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik hat sich dieser Erklärung ausdrücklich angeschlossen.

(3) Die Regierungen der Französischen Republik, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland und der Vereinigten Staaten von Amerika nehmen diese Erklärungen [...] zur Kenntnis.“¹⁰

Art. 3 Abs. 2 des Zwei-plus-Vier-Vertrags ist **nicht wie eine übliche Vertragsklausel** formuliert. Vielmehr **rezipiert** Art. 3 Abs. 2 **lediglich eine Verpflichtungserklärung** der Bundesrepublik Deutschland, die im Kontext der Verhandlungen zum KSE-Vertrag am 12. August 1990 abgegeben wurde. Diese **Verpflichtungserklärung** ist jedoch **kein integraler Bestandteil des KSE-Vertrags** und wird im Vertragstext noch nicht einmal erwähnt. Sie wurde vielmehr (zusammen mit zwei weiteren Erklärungen) als **vertragsbegleitende Erklärung** dem **KSE-Vertrag (lediglich) beigefügt**.¹¹ Erklärungen, die im Zusammenhang mit dem Vertragsschluss abgegeben werden, haben nach Auffassung der Völkerrechtslehre entweder einen rein politischen Inhalt oder enthalten (interpretative) Klarstellungen, die den Inhalt des Vertrages nicht verändern.¹²

Denkbar wäre daher, dass die Bundesrepublik „nur“ eine **politisch Verpflichtungserklärung zur Reduzierung der Personalstärke** der deutschen Streitkräfte im Zuge der Verhandlungen zur deutschen Wiedervereinigung abgegeben hat, die **rechtlich keine Bindungswirkung** entfaltet.

10 Auswärtiges Amt, Vertrag vom 12. September 1990 über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland (Zwei-plus-Vier-Vertrag), <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/regelbasierte-internationale-ordnung/völkerrecht-internationales-recht/240218-240218>.

11 Vgl. *Nikolaus Meyer-Landrut*, Die Entstehung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa und die Herstellung der deutschen Einheit, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn: Europa Union Verlag, 1992, S. 52.

12 Siehe etwa *Gilbert Gornig*, Völkerrecht, Beck: München, 2023, § 33 Rdnr. 52 f.

2.1. Auslegung der Verpflichtungserklärung nach Maßgabe der WVRK

Für die Auslegung völkerrechtlicher Verträge sind die **Auslegungsregeln** der **Wiener Vertragsrechtskonvention** (folgend: WVRK)¹³ maßgebend. Die WVRK stellt weitestgehend **Völkergewohnheitsrecht** dar, sodass deren Regelungen für alle Staaten verbindlich sind.¹⁴ Zur Interpretation völkerrechtlicher Verträge sieht die WVRK die wörtliche, systematische und teleologische (von griech.: *telos*, also an Ziel und Zweck des Vertrages ausgerichtete) Auslegungsmethode vor.¹⁵ Nach Art. 31 Abs. 1 WVRK ist ein völkerrechtlicher Vertrag nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Ziels und Zweckes auszulegen. **Historische Erwägungen** sowie die **Umstände des Vertragsschlusses** sind gem. Art. 32 WVRK **ergänzend** heranzuziehen.¹⁶

Der **Wortlaut** der Erklärung („die Bundesrepublik Deutschland **verpflichtet** sich“) kann sich auch auf eine **politische Verpflichtung** beziehen. Denkbar wäre daher, dass es sich bei der Erklärung zur Begrenzung der Personalstärke der deutschen Streitkräfte um eine **einseitige vertrauensbildende politische Zusage Deutschlands im Zuge des Wiedervereinigungsprozesses** handelt. Diese Annahme wird gestützt durch den Umstand, dass die **Verpflichtungserklärung nicht rechtlicher Bestandteil des KSE-Vertrags** ist, sondern dem KSE-Vertrag, wie bereits erwähnt, nur als Erklärung beigefügt wurde.

Gegen die Annahme einer eigenständigen rechtlichen Verpflichtung spricht – in systematischer Hinsicht – auch der Umstand, dass der **Zwei-plus-Vier-Vertrag überwiegend keine eigenständigen Pflichten für die Bundesrepublik Deutschland** begründet, sondern lediglich **auf die bereits bestehende völkerrechtliche Rechts- und Pflichtenlage verweist**.¹⁷

Demgegenüber stehen die genannten vertragsbegleitenden **Erklärungen im Zusammenhang mit der Unterzeichnung des KSE-Vertrags**, was eher *für* eine rechtliche Verbindlichkeit sprechen könnte. Im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 10. September 1991 betreffend das „Gesetz zu dem Vertrag vom 19. November 1990 über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag)“ wird die Verpflichtungserklärung als eine „von drei **vertragsrelevanten politischen Erklärungen**“ bezeichnet, die den KSE-Vertrag begleiten. Zur deutschen Verpflichtung zur Reduzierung der Personalstärke der Bundeswehr wird im Gesetzentwurf ausgeführt:

13 BGBI. II 1985, S. 927 ff., abrufbar unter:
https://www.bgbler.de/xaver/bgbler/start.xav?start=//%5B@attr_id=%27bgbler285s0926.pdf%27%5D#_bgbler_%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbler285s0926.pdf%27%5D_1736934403791.

14 Vgl. *Matthias Herdegen*, Völkerrecht, München: Beck, 15. Auflage 2016, § 15, Rdnr. 8.

15 *Andreas von Arnauld*, Völkerrecht, Heidelberg: C.F. Müller, 5. Auflage 2023, Rdnr. 230 f.

16 Ebd.

17 Das gilt insbesondere für das in Art. 3 Abs. 1 des Zwei-plus-Vier-Vertrags verankerte Verbot der atomaren Aufrüstung. Siehe dazu ausführlich: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Kurzinformation, „Atomare Bewaffnung Deutschlands und Zwei-plus-Vier-Vertrag“, WD 2 - 3000 - 060/24 vom 8. November 2024, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1033578/e948df598a3602df26eb03356ac1e6ad/WD-2-060-24-pdf.pdf>.

„Die deutsche Verpflichtung zur Reduzierung des Streitkräftepersonals **spielte für die Regelung der äußeren Aspekte der deutschen Einigung eine wichtige Rolle**. Gleichzeitig trug sie wesentlich zum Verhandlungserfolg in Wien bei. Die Bundesrepublik Deutschland **ist bisher die einzige Vertragspartei, die sich zu einer Personalreduzierung verpflichtet hat**. Artikel XVIII Absatz 2 über die Pflicht zu Folgeverhandlungen entspricht daher deutschem Interesse, eine Sonderstellung in dieser Frage zu vermeiden und in den KSE-Folgeverhandlungen Personalbegrenzungen für alle Teilnehmerstaaten zu erreichen. In einer weiteren Erklärung haben alle **übrigen Teilnehmerstaaten erklärt**, daß sie während der Dauer der in Artikel XVIII vereinbarten Folgeverhandlungen den Personalumfang ihrer Land- und Luftstreitkräfte nicht erhöhen werden. Diese sog. „**Nichterhöhungsverpflichtung**“ ist politisch verbindlich. Sie steht ebenso wie Artikel XVIII im Zusammenhang mit der einseitigen Erklärung der Bundesrepublik Deutschland.“¹⁸

Die besondere Bedeutung einer Personalreduzierung der Streitkräfte als **Beitrag der Bundesrepublik Deutschland** für den **Erfolg der Herstellung der deutschen Einheit** spricht im Rahmen einer teleologischen Auslegung eher *für* eine rechtliche Verbindlichkeit der Verpflichtungserklärung. Der Umstand, dass die konkreten Verhandlungen über den zukünftigen Umfang deutscher Streitkräfte nicht (allein) im Rahmen der Wiener Verhandlungen zum KSE-Vertrag, sondern vor allem **bilateral zwischen Deutschland und der ehemaligen Sowjetunion** geführt werden sind,¹⁹ stützen diese Annahme.²⁰

Interessant ist aber die **synallagmatische Verknüpfung** zwischen der einseitigen Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zur Personalbegrenzung ihrer Streitkräfte und der vertraglichen Verpflichtung aller Vertragspartner (vgl. Art. XVIII Abs. 2 KSE-Vertrag) zu Folgeverhandlungen über die Begrenzung der Personalstärken ihrer Streitkräfte. **Deutschland** wollte mit dieser vertraglichen Konstruktion „**verhindern**, als einziger Staat Europas einer **Sonderstellung** zu unterliegen.“²¹ Der KSE-Vertrag wurde nach Abschluss durch ein **politisch verbindliches Zusatzabkommen** (KSE-1a-Abkommen) ergänzt, das **personelle Höchstgrenzen für alle KSE-Staaten** vorsieht. Hierzu heißt es in der dem KSE-Vertrag vorangestellten Denkschrift:

„Im Zusammenhang mit der Vertragsunterzeichnung bestätigte die Bundesrepublik Deutschland diese Verpflichtungserklärung (vgl. Anlage B) während sich **alle Vertragsteilnehmer verpflichteten**, in **Folgeverhandlungen** zusätzliche Maßnahmen zur Stärkung von Sicherheit und Stabilität in Europa, darunter solche zur **Begrenzung der Personalstärke ihrer konventionellen Streitkräfte** in Europa, zu vereinbaren. In einer **politischen Erklärung** legen sich die Teilnehmerstaaten ferner darauf fest, für die **Dauer dieser Folgeverhandlungen** den festgelegten friedensmäßigen Gesamtpersonalumfang ihrer

18 BT-Drucksache 12/1133, „Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 19. November 1990 über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag)“, 10. September 1991, S. 162, <https://dsrerver.bundestag.de/btd/12/011/1201133.pdf>.

19 Bezeichnenderweise wurde der Zwei-plus-Vier-Vertrag am 12. September 1990 in Moskau unterzeichnet.

20 Vgl. *Nikolaus Meyer-Landrut*, Die Entstehung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa und die Herstellung der deutschen Einheit, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn: Europa Union Verlag, 1992, S. 50.

21 Siehe *Wolfgang Richter*, „Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa, Vom Gleichgewicht der Blöcke zur regionalen Stabilität in der Krise“, SWP-Studie 2019/S 17, v. 17. Juli 2019, S. 14, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019S17/>.

Streitkräfte nicht zu erhöhen. Insgesamt wurde so das für den Erfolg der Verhandlungen über die äußersten Aspekte der deutschen Einigung zentrale Problem des Umfangs der Streitkräfte des vereinten Deutschlands auf eine Deutschland nichtdiskriminierende Weise gelöst. Die Deutschland betreffenden Begrenzungen sind eingebettet in ein multilaterales Vertragswerk, das **Deutschland keine grundsätzlich anderen Verpflichtungen als den übrigen Vertragsteilnehmern auferlegt.**²²

Interessant erscheint darüber hinaus, wie die **anderen Vertragsteilnehmer** die deutsche Verpflichtungserklärung eingeordnet haben. In der Literatur zum KSE-Vertrag wird darauf hingewiesen, dass Staatspräsident *Michail Gorbatschow* während der KSE-Vertragsverhandlungen versucht habe, die **Dynamik des Wiedervereinigungsprozesses rechtlich und politisch „einzufangen“ und mitzugestalten**. Moskau konnte dabei sein zentrales Ziel, die Begrenzung der Streitkräfte im wiedervereinigten Deutschland, durchsetzen; allerdings nicht – wie geplant – in Form einer vertraglichen Verpflichtung, sondern „nur“ als politisch verbindliche Zusage.²³

Eine solche Auslegung spiegelt sich auch in den Äußerungen des damaligen US-Chefunterhändlers bei den Zwei-plus-Vier-Verhandlungen, *Robert Bruce Zoellick*, bei einer Anhörung des *Committee on Foreign Relations* des US-Senats am 28. September 1990 wider. Auf die Fragen des damaligen Ausschussvorsitzenden und späteren US-Präsidenten, *Joe Biden*, ob die deutsche Verpflichtung zur Reduzierung des Personalumfang der Streitkräfte rechtsverbindlich ist, heißt es dort:

„The **German statement** that you read in article 3 is a **politically binding statement of intent** of the Federal Republic [...] to reduce forces as stated therein. [...] Now, the reference in particular in terms of the CFE, it is our understanding that the commitment stands regardless of whether one has a CFE agreement or not. It is certainly my hope and expectation we will have a CFE agreement, but that that phrase sets the beginning date of a commitment that exists, and so it would at least be my impression that in the unlikely event we did not have the agreement, that Germany would fulfill its politically binding commitment by picking another date to begin. [...] In other words, **our interpretation** is that it is a politically binding, **not a legally binding statement** here, but it would certainly be an extraordinarily unusual circumstance that I do not believe the Germans have any intent to do for that scenario.“²⁴

22 BT-Drucksache 12/1133, „Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 19. November 1990 über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag)“, 10. September 1991, S. 151, <https://dsrver.bundestag.de/btd/12/011/1201133.pdf>.

23 Vgl. *Mark Wilcox*, The Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, Russian Foreign and Security Policy, from the end of the USSR to the war in Ukraine, Berlin: De Gruyter 2024, S. 58.

24 Hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, Treaty on the final settlement with respect to Germany, S. HRG. 101-1124, 28. September 1990, S. 33 f., <https://li.proquest.com/elhpdf/histcontext/HRG-1990-FOR-0019.pdf>.

2.2. Zwischenfazit

Zweifellos wollte man im Herbst 1990 sowohl den Zwei-plus-Vier-Vertrag als auch den KSE-Vertrag möglichst schnell ratifizieren.²⁵ Die deutsche Verpflichtung zur Reduzierung des Personalumfangs der Streitkräfte stand in einem **engen politischen Zusammenhang** mit dem **KSE-Vertrag und war zentraler Bestandteil einer Regelung der äußeren Aspekte der deutschen Einheit.**²⁶ Ein zügiges Inkrafttreten des KSE-Vertrags lag deshalb auch besonders im Interesse Deutschlands.²⁷ Die **Frage** nach der **völkerrechtlichen Verbindlichkeit** der deutschen Verpflichtungserklärung scheint zum damaligen Zeitpunkt eher **akademischer Natur** gewesen zu sein, da wohl kein ernsthafter Zweifel bestand, dass Deutschland seiner Verpflichtung zur Reduzierung der Streitkräfte im Zuge der Wiedervereinigung nachkommen würde.²⁸ Die Herausforderung bestand vor allem darin, die ehemalige Nationale Volksarmee (NVA) der DDR mit einer Personalstärke von rund 100.000 aktiven Soldaten in die Bundeswehr personell zu integrieren.

3. Rechtsfolgen der Suspendierung des KSE-Vertrags durch Deutschland

Als Reaktion auf den **russischen Rücktritt** vom **KSE-Vertrag** am 7. November 2023 sowie auf den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine hat die Bundesregierung den **KSE-Vertrag** in Abstimmung mit den NATO-Mitgliedstaaten gemäß Art. 60 Abs. 1 WVRK **suspendiert**. Die **Suspendierung** des KSE-Vertrags durch Deutschland wurde am 8. April 2024 rechtswirksam.²⁹

Die Suspendierung eines völkerrechtlichen Vertrages nach Art. 60 WVRK erstreckt sich grundsätzlich auch auf Erklärungen, Protokolle, Anhänge und andere Dokumente, die Vertragsbestandteil sind oder dem Vertrag beigelegt wurden. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz, dass ein völkerrechtlicher Vertrag **als Ganzes betrachtet** wird und alle seine (integralen) Bestandteile und Anhänge umfasst. Die beigefügten Erklärungen und Anhänge **teilen daher das rechtliche Schicksal des Hauptvertrages**, einschließlich einer möglichen Suspendierung – es sei denn, der Vertrag selbst sieht eine teilweise Suspendierung vor oder die Parteien vereinbaren eine solche

25 So auch *Nikolaus Meyer-Landrut*, Die Entstehung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa und die Herstellung der deutschen Einheit, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn: Europa Union Verlag, 1992, S. 53.

26 BT-Plenarprotokoll 12/40, S. 3320B-3331A, 1. Beratung zum „Gesetz zu dem Vertrag vom 19. November 1990 über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag)“, S. 3320, <https://dserv.bundestag.de/btp/12/12040.pdf#P.3320>.

27 Ebd.

28 Siehe auch *Nikolaus Meyer-Landrut*, Die Entstehung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa und die Herstellung der deutschen Einheit, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn: Europa Union Verlag, 1992, S. 53.

29 Siehe dazu Auswärtiges Amt, Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag), 2. September 2024, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/sicherheitspolitik/abruestungsuebungskontrolle/uebersicht-konvalles-node/kse-vertrag-node#:~:text=Ziel%20des%20KSE%2DVertrags%20war,gro%C3%9F%20angelegten%20Offensivhandlungen%20zu%20beseitigen>.

ausdrücklich. Diesbezüglich ergeben sich mit Blick auf den KSE-Vertrag indes keine Anhaltpunkte. Insofern spricht vieles dafür, dass die dem **KSE-Vertrag beigefügten vertragsbezogenen bzw. -begleitenden Erklärungen mit suspendiert wurden.**

Vor diesem Hintergrund stellt sich schließlich die Frage, ob die **Suspendierung des KSE-Vertrags**, die auch die deutsche Verpflichtungserklärung zur Reduzierung der Streitkräfte umfasst, **auf den Zwei-plus-Vier-Vertrag „durchschlägt“**.

Folgt man der Auffassung, dass die einseitige Verpflichtungserklärung Deutschlands **nur eine politisch verbindliche Zusage** darstellt, die aber keine rechtliche Verpflichtung begründet (vgl. zur Diskussion oben 2.1.), erübrigert sich eine weitere Prüfung. Geht man hingegen von einer eigenständigen rechtlichen Bindungswirkung der Verpflichtungserklärung Deutschlands aus, so sprechen gleichwohl gewichtige Gründe dafür, dass eine **solche Bindungswirkung zumindest mit Beginn der Suspendierung des KSE-Vertrages entfallen ist**.

Hierfür spricht insbesondere, dass Art. 3 Abs. 2 des Zwei-plus-Vier-Vertrags **keinen eigenen Regelungsinhalt** aufweist und ausschließlich auf die Verpflichtungserklärung zum KSE-Vertrag Bezug nimmt. Damit ist die Vorschrift gewissermaßen „**akzessorisch**“ zum KSE-Vertrag und hängt von dessen rechtlichem „Schicksal“ (Suspendierung, Beendigung, Kündigung etc.) ab. Diese Akzessorietät zeigt sich auch daran, dass die Reduzierung der Streitkräfte in **der Verpflichtungserklärung unmittelbar mit dem Inkrafttreten des KSE-Vertrags verknüpft** worden ist. So heißt es in der Verpflichtungserklärung „[d]iese Reduzierung soll mit dem Inkrafttreten des ersten KSE-Vertrags beginnen.“ Wäre der KSE-Vertrag im Jahre 1990 nicht zustande gekommen, wäre wohl auch die deutsche Verpflichtungserklärung obsolet geworden.

Zu beachten ist jedoch, dass die **Suspendierung des KSE-Vertrags** durch Deutschland in Abstimmung mit den NATO-Mitgliedstaaten **keine Vertragsbeendigung** nach sich zieht.³⁰ Das Auswärtige Amt weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass „[i]m Falle einer grundlegenden Verhaltensänderung Russlands [...] grundsätzlich eine erneute Implementierung des KSE-Vertrags wieder möglich [wäre].“³¹ Teilt man die Rechtsauffassung, dass sich Deutschland mit seiner Verpflichtungserklärung völkerrechtlich verbindlich zu einer Obergrenze der aktiven Truppenstärke verpflichtet hat, würde diese Verpflichtung mit einer erneuten Implementierung des KSE-Vertrages (Rücknahme der Suspendierung) wieder auflieben.

30 Siehe dazu Auswärtiges Amt, Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag), 2. September 2024, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/sicherheitspolitik/abruestungs-questungskontrolle/uebersicht-konvalles-node/kse-vertrag-node#:~:text=Ziel%20des%20KSE%20Vertrags%20war,gro%C3%9F%20angelegten%20Offensivhandlungen%20zu%20beseitigen>.

31 Ebd.

4. Zum Begriff der Personalstärke im Zwei-plus-Vier-Vertrag und in der deutschen Verpflichtungserklärung

Die deutsche **Verpflichtungserklärung**, auf die in Art. 3 Abs. 2 des Zwei-plus-Vier-Vertrags Bezug genommen wird, enthält **keine Definition** der **Personalstärke** der Streitkräfte. Insoweit stellt sich die Frage, ob Reservisten von der in der Verpflichtungserklärung festgelegten Obergrenze erfasst werden.

Reservisten sind seit Aufstellung der Bundeswehr ein fester Bestandteil der Streitkräfte.³² Näheres regelt das *Gesetz über die Rechtsstellung der Reservisten* (Reservistengesetz - ResG).³³ Reservisten werden in der Regel für die Dauer einer Wehrübung explizit einberufen – sie bilden daher keine unmittelbar einsatzfähige Komponente, sind nicht ständig im Dienst oder unter Waffen, weshalb sie **nicht zur aktiven Truppenstärke** zählen. Sobald Reservisten zum aktiven Dienst einberufen werden, werden sie allerdings – für die Dauer ihrer Einberufung – im Soldatenstatus zum Teil der Streitkräfte.³⁴

Der **Wortlaut** von Art. 3 Abs. 2 des Zwei-plus-Vier-Vertrages erwähnt den Begriff der „Reservisten“ nicht, sondern spricht von der „Personalstärke der Streitkräfte“. Die Formulierung legt nahe, dass es sich dabei nur um die **aktive, ständig verfügbare Truppenstärke** handelt, also um regulär im Dienst befindliche Soldaten (Berufssoldaten, Soldaten auf Zeit, Grundwehrdienstleistende).

Fraglich ist, **welche Verpflichtungen die Bundesrepublik Deutschland damals tatsächlich eingehen wollte**. Im Gesetzentwurf der Bundesregierung betreffend das „Gesetz zu dem Vertrag vom 19. November 1990 über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag)“ vom 10. September 1991 ist die Rede davon, dass sich die „genannten Zahlen auf die **aktive Personalstärke**“ beziehen.³⁵ Insofern ist davon auszugehen, dass Reservisten aus damaliger Sicht nicht in die personelle Höchstgrenze miteingerechnet werden sollten.

Diese Annahme wird gestützt durch den Umstand, dass die **personelle Aufwuchsfähigkeit** der **Bundeswehr** in der **Nachwendezeit** **regelmäßig oberhalb** der in Art. 3 Abs. 2 des Zwei-plus-Vier-Vertrags enthaltenen Obergrenze von **370.000** Soldatinnen und Soldaten lag. Unterschieden wird in diesem Zusammenhang zwischen der sogenannten **Friedenspräsenzstärke** bzw. dem **Friedensumfang der Streitkräfte** sowie der **Aufwuchsfähigkeit** durch die Reserve.

32 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Pressemitteilung, „Reserve übernimmt Verantwortung für Gesellschaft und Bundeswehr“, 20. Oktober 2023, <https://www.bmvg.de/de/presse/jahrestagung-der-reserve-5693514>.

33 Reservistengesetz vom 21. Juli 2012 (BGBl. I S. 1583, 1588), <https://www.gesetze-im-internet.de/resg/ResG.pdf>.

34 Im Spannungs- und Verteidigungsfall können Reservisten zu einem unbefristeten Wehrdienst herangezogen werden (vgl. § 12 Ziff. 3 ResG).

35 BT-Drs. 12/1133, „Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 19. November 1990 über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag)“, 10. September 1991, S. 162, <https://dserver.bundestag.de/btd/12/011/1201133.pdf>.

Der Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste „Zur Aufwuchsfähigkeit der Bundeswehr im Kalten Krieg, in der Nachwendezeit und nach Aussetzung der Wehrpflicht“³⁶ gibt einen **Überblick über die Entwicklung der personellen Stärke der Streitkräfte** im Hinblick auf die genannte Unterteilung. In der Nachwendezeit hätte die **Bundeswehr** auf Grundlage des „Personalstrukturmodells 1995 (PSMm 1995)“ **noch zur Jahrtausendwende** einen Verteidigungsumfang von **680.000 Soldatinnen und Soldaten erreichen können.**³⁷ Der Sachstand verweist ferner auf eine im Jahr 2000 vom Kabinett gebilligte Grobstruktur der Bundeswehr, die vorsah, dass die Bundeswehr – **inklusive der Reserve** – nur noch einen **Verteidigungsumfang von insgesamt 500.000 Soldatinnen und Soldaten** anstrebe.³⁸

Im Jahresbericht der Wehrbeauftragten aus dem Jahr 2002 ist im Hinblick auf Reservisten die Rede davon, dass derzeit noch die „Konzeption für die Reservisten der Bundeswehr vom 2. September 1994 [in Kraft ist]. Danach sollte **zusätzlich zu den damals angestrebten 340.000 aktiven Soldaten im Verteidigungsfall ein etwa gleich großer Anteil an Reservisten eingezogen werden.**“³⁹

Auch wenn die Größe der Bundeswehr in der Folgezeit aufgrund ihrer Ausrichtung auf internationale Kriseneinsätze kontinuierlich abnahm,⁴⁰ deuten die genannten **Zahlen** darauf hin, dass sich die **Obergrenze** von 370.000 Soldaten und Soldatinnen nur auf die **aktive Truppenstärke der Streitkräfte in Friedenszeiten** bezieht und eine **temporäre Aufstockung durch die Reserve im Verteidigungsfall möglich** bleibt.⁴¹

Hierfür spricht auch eine entsprechende Auslegung von Art. 87a Abs. 1 S. 2 Grundgesetz (GG), der vorsieht, dass die Festlegung der „zahlenmäßigen Stärke der Streitkräfte“ durch den Haushaltssplan erfolgt. In der Kommentarliteratur zum Grundgesetz wird in diesem Zusammenhang angeführt, dass die „zahlenmäßige Stärke der Streitkräfte“ durch Art. 3 Abs. 2 des Zwei-plus-Vier-Vertrages begrenzt wird und damit nach vorherrschender Ansicht „nur die **Friedensspräsenzstärke** gemeint“ ist.⁴² Unter den Begriff der „Streitkräfte“ i. S. v. Art. 87a Abs. 1 S. 2 GG

36 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, „Zur Aufwuchsfähigkeit der Bundeswehr im Kalten Krieg, in der Nachwendezeit und nach Aussetzung der Wehrpflicht“, WD 2 - 3000 - 032/18 vom 22. März 2018, <https://www.bundestag.de/resource/blob/557648/28772b11fdd91217dfcdfdac83cce9fc/WD-2-032-18-pdf.pdf>.

37 Ebd., S. 5., siehe dazu auch Armin Müller, „Die Reserve der Bundeswehr“, in: Wiesner (Hrsg.), Deutsche Verteidigungspolitik, Baden-Baden: Nomos 2013, S. 193-205 (196).

38 Ebd., S. 5 f.

39 Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten, Jahresbericht 2002 (44. Bericht), BT-Drs. 15/500 vom 11. März 2003, <https://dsserver.bundestag.de/btd/15/005/1500500.pdf>.

40 Vgl. Florian Dorn / Clemens Fuest, u. a., „Sind wir noch bedingt abwehrbereit? Die Entwicklung der deutschen Verteidigungsfähigkeit seit dem Ende des Kalten Krieges“, ifo Institut, April 2022, S. 47, <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2022-sonderausgabe-april-dorn-etal-deutsche-verteidigungsfahigkeit.pdf>.

41 Zur aktuellen Diskussion der Aufstockung der Reserve siehe Alexandra M. Friede, „Wie wir wehrhaft werden. Zu den Grenzen der Freiwilligkeit in Zeiten des Krieges“, in: Zeitschrift der Bundeszentrale für politische Bildung (APuZ), 47-48/2024, S. 11-16 (13).

42 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, München: Beck, 105. EL, August 2024, Art. 87a Rn. 162 f.

fallen heute **Berufssoldaten (BS)**, **Soldaten auf Zeit (SaZ)** und **freiwillig Wehrdienstleistende (FWDL)**.⁴³ **Angehörige der Reserve hingegen gehören nicht dazu.**⁴⁴

Im **Ergebnis** lässt sich festhalten, dass sich der Begriff der „Personalstärke“ in Art. 3 Abs. 2 des Zwei-plus-Vier-Vertrages **nur auf aktive Soldaten** bezieht; mit Blick auf die in der Verpflichtungserklärung Deutschlands festgelegte „Obergrenze“ der Truppenstärke der Bundeswehr sind Angehörige der Reserve (Reservisten) nicht zu berücksichtigen.

⁴³ Diese drei Kategorien werden auch im Rahmen der aktuellen Personalzahlen der Bundeswehr vom BMVg berücksichtigt, abrufbar unter: <https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/zahlen-daten-fakten/personalzahlen-bundeswehr>.

⁴⁴ Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, München, 8. Auflage 2024, Art. 87a Rn. 67-69. Im Falle eines Wiederauflebens der Wehrpflicht – etwa im Spannungs- und Verteidigungsfall (vgl. § 2 WPflG) – zählen auch die wehrpflichtigen Soldaten mit dazu.