

# Strategische Stabilität im 21. Jahrhundert

Liana Fix (Körber-Stiftung, Berlin),

Ulrich Kühn (Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, Hamburg)

DOI: 10.31205/RA.393.02

## Zusammenfassung

Strategische Stabilität im 21. Jahrhundert muss neu gedacht werden, um alle relevanten Akteure einzubeziehen und neuen technologischen Herausforderungen zu begegnen. Die USA, Russland, China und Europa pflegen jeweils unterschiedliche nationale bzw. regionale Definitionen und Perspektiven auf strategische Stabilität sowie Bedrohungswahrnehmungen. Insbesondere die Asymmetrie in Fähigkeiten zwischen den USA und Russland auf der einen Seite und China auf der anderen Seite erfordert innovative Konzepte in der Rüstungskontrolle. Deutschland kann als Vermittler zwischen den Großmächten eine wichtige Rolle spielen.

## Einleitung

Im 21. Jahrhundert sind Sicherheit und Stabilität akut bedroht. Die Erosion bestehender Rüstungskontrollabkommen und der zunehmende Wettstreit zwischen den Großmächten USA, Russland und China fördern die Gefahr eines neuen, auch durch technologischen Fortschritt angetriebenen globalen Rüstungswettlaufs. Gleichzeitig sind alle Formen der Kooperation auf dem Rückzug. Diese Entwicklungen erfordern innovative Ansätze, um die Zusammenarbeit und den Dialog zwischen den Großmächten und weiteren beteiligten Akteuren zu fördern. Ein Neudenken des Konzepts der strategischen Stabilität kann dazu beitragen, dass die Rivalität zwischen den Großmächten nicht in einen offenen Konflikt abgleitet.

Vor diesem Hintergrund haben die Körber-Stiftung und das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) die Körber Strategic Stability Initiative gegründet. Dieses Projekt versammelt eine Gruppe von Expertinnen und Experten aus China, Russland, den USA und Europa (Frankreich, Großbritannien und Deutschland), um in einem vertrauensvollen Rahmen neue Ideen und Lösungsansätze zu entwickeln. Einige Zwischenergebnisse werden hier dargelegt.

## Warum Strategische Stabilität?

In der klassischen Definition stellt strategische Stabilität ein Gleichgewicht der Abschreckung dar: eine Situation, in der für beide Seiten die negativen Folgen eines militärischen Konfliktes unter Einsatz von Nuklearwaffen den Anreiz, einen solchen Konflikt zu beginnen, überwiegen. Dies beinhaltet zum Beispiel die Fähigkeit, einen nuklearen Zweitenschlag durchführen zu können, als auch die Reduzierung von Anreizen, das eigene Nuklearwaffenarsenal weiter auszubauen und zu einem Rüstungswettlauf beizutragen, der zu Kriseninstabilität führt. Anders gesagt: Strategische Stabilität ist eine Situation, in der Nuklearwaffen den Vorteil der Abschreckung bieten, ohne Anreize für einen Erst-einsatz zu schaffen.

In einer gemeinsamen Erklärung zwischen der Sowjetunion (1990) und den USA (<https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/1938>) im Zusammenhang des Start I Vertrages wurde das Konzept erstmals offiziell verankert als ein erstrebenswerter Zustand zwischen den Großmächten, um den Ausbruch eines Nuklearkriegs zu verhindern, und eng verbunden mit dem Ziel einer weiteren Reduktion von Nuklearwaffenarsenalen.

Dieses Konzept beschrieb daher hauptsächlich einen Zustand aus Zeiten des Kalten Krieges, der auf einer bilateralen Großmächtebeziehung zwischen den USA und der Sowjetunion beruhte sowie auf den Einsatz von Nuklearwaffen konzentriert war. Seitdem setzt sich die Erkenntnis durch, dass strategische Stabilität im 21. Jahrhundert neu gedacht werden muss:

Erstens muss eine größere Anzahl von Akteuren einbezogen werden, allen voran China – trotz der Asymmetrie in konventionellen und nuklearen Fähigkeiten zwischen den USA und Russland auf der einen Seite, und China auf der anderen Seite. Während das Nuklearwaffenarsenal Russlands und der USA deutlich größer ist als das Chinas, verfügt China über einen Vorteil bei konventionellen, bodengestützten Raketen. Diese Asymmetrie stellt eine große Herausforderung bei der Konzeption einer neuen Rüstungskontrollarchitektur und zukünftiger Rüstungskontrollabkommen dar.

Zweitens kann sich das Konzept der strategischen Stabilität nicht mehr nur auf Nuklearwaffen konzentrieren, sondern muss andere Technologien berücksichtigen, die Einfluss auf strategische Stabilität nehmen. Dazu gehören hypersonische Waffen ebenso wie präzise konventionelle strategische Waffen, Raketenabwehr, und domänenübergreifende

Herausforderungen. Hinzu kommen die Bereiche Weltall, Cyber und KI. Es geht in zukünftiger Rüstungskontrolle daher nicht mehr nur um die Quantität, sondern immer mehr um die Qualität der Waffensysteme.

Aus diesen Gründen ist ein Neudenken des traditionellen Konzepts der strategischen Stabilität notwendig. Kon sensfähig war für die Teilnehmenden der Körber Strategic Stability Initiative eine Definition, die strategische Stabilität als einen Zustand beschreibt, der darauf abzielt, alle Risiken für ein mögliches Abschreckungsversagen (das heißt einen nuklearen Ersteinsatz) zu minimieren: von strategischen bis hin zu technischen Risiken sowie menschlichem Führungsversagen.

### Regionale Perspektiven

Die USA, Russland, China und Europa pflegen unterschiedliche nationale bzw. regionale Definitionen und Perspektiven auf strategische Stabilität. Die Identifikation einer kohärenten nationalen bzw. regionalen Definition und Perspektive wird dadurch erschwert, dass auch die ExpertInnen-Communities in den jeweiligen Ländern und Regionen unterschiedliche Definitionen und Diskurse von und über strategische Stabilität pflegen – von engen Definitionen, zum Beispiel der Reduzierung von Anreizen für einen Erstschlag, bis hin zu breiten Definitionen, wie die Abwesenheit von militärischen Konflikten und Rivalität oder allgemein die Nichtverbreitung von Nuklearwaffen. Auch innerhalb der nationalen und regionalen ExpertInnen-Communities gibt es unterschiedliche Schwerpunkte. Dennoch lassen sich Tendenzen in den jeweiligen Ländern und Regionen erkennen:

In den USA ist strategische Stabilität mehrheitlich eng definiert im Sinne der Vermeidung eines Ersteinsatzes sowie eines Rüstungswettkaufs. Das Verständnis darüber, wie strategische Stabilität in einem neuen internationalen und militärtechnischen Kontext erhalten werden kann, variiert jedoch signifikant und mehr als in jedem anderen Land von Administration zu Administration. In der Trump-Administration wurde der Schwerpunkt auf einen Einbezug Chinas gelegt – um (fast) jeden Preis, auch einer Nicht-Verlängerung des New START Abkommens.

In Russland wird strategische Stabilität ebenfalls als Vermeidung eines Nuklearkriegs und eines Rüstungswettkaufs betrachtet (inklusive einer Zweitschlagfähigkeit und der Minimierung von Anreizen für einen Ersteinsatz.) In dieser Definition ist strategische Stabilität zu einem grundlegenden Prinzip russischer Außenpolitik und dem russischen Blick auf das internationale System geworden. Jedoch gibt es unterschiedliche Ansichten, wie dieses Ziel erreicht werden kann. Aus Moskauer Perspektive müssen auch europäische Nuklearstaaten in nukleare Rüstungskontrolle einbezogen werden, bevor über den Einbezug Chinas diskutiert werden kann. Außerdem wird von einigen Expertinnen und Experten in Frage gestellt, ob die enge Verbindung zwischen strategischer Stabilität und der Reduktion von Nuklearwaffenarsenalen, wie sie zu Zeiten des Kalten Krieges gegeben war, auch im 21. Jahrhundert weiterhin zwingend und notwendig ist. Strategische Stabilität ist kein Synonym für nukleare Abrüstung, argumentieren einige Experten wie Sergei Karaganow und Dmitri Suslow.

In China dominiert ein breiteres Verständnis von strategischer Stabilität als einem Gleichgewicht der Großmächte, das gekennzeichnet ist durch die Abwesenheit von Krisen, die Anerkennung friedlicher Ko-Existenz, und Respekt vor den Kern-Sicherheitsinteressen und Einflussphären anderer Akteure. Ein engeres Verständnis von strategischer Stabilität ist hauptsächlich begrenzt auf akademische Zirkel mit direkten Verbindungen zu westlichen Diskursen, und erstreckt sich nicht auf außenpolitische oder sicherheitspolitische Kreise. Gleichzeitig hegen diese Kreise ein großes Misstrauen gegenüber US-amerikanischen Einladungen, der bisher bilateralen Rüstungskontrollarchitektur zwischen den USA und Russland beizutreten. Aus chinesischer Perspektive könnte Washington Rüstungskontrolle als ein Instrument nutzen, um China sicherheitspolitisch einzudämmen, und sich selbst gleichzeitig von bestehenden Abkommen und Restriktionen freizumachen. Insbesondere könnte der Vorsprung an Expertise und Erfahrung in der Verifikation genutzt werden, um China irrezuführen, so die Sorge. Das geht einher mit einer generellen Skepsis gegenüber Rüstungskontrolle als ein Mittel mächtiger Staaten um schwächere Staaten zu dominieren. Es fehlt die gemeinsame positive Erfahrung aus Zeiten des Kalten Krieges, die Russland und die USA verbindet.

Der Diskurs in Europa fokussiert sich hauptsächlich auf Fragen der Abrüstung und Nichtverbreitung und vernachlässigt regelmäßig andere kritische Aspekte wie Abschreckung. Gleichzeitig ist Europas geographische Position ein wichtiger Grund für eine stärkere Rolle Europas in Diskussionen über strategische Stabilität zwischen den USA, Russland und China, die über die Rolle als US-Alliierte im Rahmen der erweiterten Abschreckung hinausgeht. Europa muss langfristig eine gemeinsame Stimme finden. Die Initiativen des französischen Präsidenten Macron gehen in eine solche Richtung.

### Bedrohungswahrnehmungen

Was sind heute die größten Bedrohungen für strategische Stabilität aus Perspektive der USA, Russland, China und Europa? Hier zeigt sich eine deutliche Überlappung bei den russischen und chinesischen Bedrohungswahrnehmungen.

gen, die sich vor allem auf US-amerikanische defensive und offensive Fähigkeiten beziehen. Für die USA sind es vor allem Chinas und Russlands konventionelle regionale Fähigkeiten in Europa und Ostasien, die für US-amerikanische Allianzverpflichtungen in diesen Regionen eine Bedrohung darstellen. Europa hingegen ist aus der Perspektive aller Akteure auf der Nehmer- anstatt auf der Geberseite bei möglichen Bedrohungsszenarien.

Aus **US-amerikanischer Perspektive** ist die größte Herausforderung für strategische Stabilität heute eine Bedrohungslage für Alliierte im Zusammenhang mit regionalen Machtspielen in Europa und Ostasien. Konkret sind dies Chinas und Russlands konventionelle regionale Fähigkeiten, die die der USA übertreffen könnten, sowie Chinas und Russlands substrategische nukleare Systeme, also Systeme mit einer geringeren Reichweite als strategische Nuklearwaffen. Darüber hinaus wurden der Einfluss von neuen Technologien auf nukleare Eskalationen, Fehlwahrnehmungen und der Mangel an konstruktiven Dialogformaten zwischen den USA, Russland und China genannt. Uneinigkeit bestand darüber, ob die aktuelle Krise der Rüstungskontrolle eine Bedrohung für strategische Stabilität darstellt aus Perspektive der USA.

Aus **russischer Perspektive** ist die Weiterentwicklung und Diversifizierung US-amerikanischer offensiver und defensiver Fähigkeiten, inklusive konventioneller Fähigkeiten, eine Bedrohung für strategische Stabilität. Dies geht einher mit der mangelnden US-amerikanischen Bereitschaft – aus russischer Sicht – diese Fähigkeiten zu reduzieren oder sich auf gegenseitig akzeptierte Regeln in Zeiten zunehmender Konfrontation zu einigen. Eine ähnliche Bedrohungswahrnehmung mit Blick auf strategische Stabilität herrscht auf **chinesischer Seite** vor. Die ablehnende Haltung der USA, wechselseitige nukleare Verwundbarkeit als Prinzip in den US-chinesischen Beziehungen zu akzeptieren, trägt dazu ebenso bei wie die Entwicklung US-amerikanischer Raketenabwehrsysteme, zum Teil in Zusammenarbeit mit Alliierten, und weiterer strategisch-offensiver Fähigkeiten.

Für **Europa** wurden die Themen zunehmende Großmächterivalität, inklusive neue Rüstungswettläufe, und die aktuelle Krise der Rüstungskontrolle diskutiert als Herausforderung für strategische Stabilität. Die größte Bedrohung aus europäischer Sicht stellt jedoch ein mögliches sicherheitspolitisches »Verlassen werden« durch die USA dar.

Größte Bedrohung für strategische Stabilität für...					
	USA	Europa	Russland	China	
Aus Sicht der...	<b>US-amerikanischen Teilnehmenden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chinas und Russlands konventionelle regionale Fähigkeiten, die die der USA übertreffen könnten</li> <li>Einfluss »neuer Technologien« auf potenzielle nukleare Eskalationen</li> <li>Chinas und Russlands substrategische nukleare Systeme</li> <li>Fehlwahrnehmungen in Planung und Aufstellung sowie Mangel an konstruktiven Dialogformaten zwischen den USA, Russland und China</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gefangensein zwischen den USA und China oder von den USA verlassen werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>US-amerikanisches Streben nach strategischer Unverwundbarkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>US-amerikanisches Streben nach strategischer Unverwundbarkeit</li> </ul>
	<b>Europäischen Teilnehmenden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risiko eines begrenzten Nuklearwaffeneinsatzes gegenüber Alliierten in einem regionalen Kontext</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Von den USA verlassen werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>US-amerikanische konventionelle <i>counter-force</i> Fähigkeiten für offensive und defensive Zwecke</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>US-amerikanische konventionelle <i>counter-force</i> Fähigkeiten für offensive und defensive Zwecke</li> </ul>
	<b>Russischen Teilnehmenden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chinas mangelnde Bereitschaft sich an Rüstungskontrolle zu beteiligen</li> <li>Antisatellitenwaffen</li> <li>Russisches destabilisierendes Verhalten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Russische taktische Nuklearwaffen</li> <li>Aggressives russisches Verhalten in Europa, inklusive Cyber-Attacken</li> <li>Niedergang der Rüstungskontrolle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Konstante Entwicklung und Diversifizierung US-amerikanischer offensiver und defensiver Fähigkeiten, inklusive konventioneller Fähigkeiten</li> <li>Mangelnde Bereitschaft diese Fähigkeiten zu limitieren oder sich auf gegenseitig akzeptierte Regeln zu einigen in Zeiten zunehmender politischer Konfrontation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>US-Politik der Eindämmung Chinas</li> <li>Zunahme US-amerikanischer offensiver Waffen in Asien (inklusive INF-Klasse-Waffen)</li> <li>US-amerikanische Raketenabwehr</li> </ul>

	Größte Bedrohung für strategische Stabilität für...			
	USA	Europa	Russland	China
Aus Sicht der...	<b>Chinesischen Teilnehmenden</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Chinas regionaler militärischer Vorteil im Asien-Pazifik-Raum, inklusive neuer Technologien wie AI für domänenübergreifende Abschreckung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rüstungswettläufe zwischen den Großmächten</li> <li>Niedergang von Rüstungskontrollverträgen wie INF</li> <li>Unsichere Beziehung zu den USA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>US-amerikanische Raketenabwehr</li> <li>Militärische Fähigkeiten im Weltraum</li> <li>Konventionelle Angriffe durch die USA/NATO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>US-amerikanische Ablehnung des Prinzips von wechselseitiger Verwundbarkeit, Entwicklung von Raketenabwehr und anderen strategisch-offensiven Fähigkeiten (teils in Zusammenarbeit mit Alliierten)</li> </ul>

### Asymmetrie als Herausforderung für strategische Stabilität

Strategische Stabilität im 21. Jahrhundert muss neue Akteure, insbesondere China, mit einbeziehen. Gleichzeitig stellt die Asymmetrie in den Nuklearwaffenarsenalen und konventionellen strategischen Waffen zwischen den USA und Russland auf der einen Seite und China auf der anderen Seite eine Herausforderung dar für die Konzeption von zukünftigen Rüstungskontrollabkommen. Um die Sicherheitsbedürfnisse aller Länder zu berücksichtigen und diese Asymmetrie abzubilden, wird es daher neue, innovative Modelle in der Rüstungskontrolle benötigen. Diese können zum Beispiel konventionelle strategische Waffen als auch Nuklearwaffen in einem integrierten Abkommen einbeziehen – eine Kombination von New START und INF-Maßnahmen, die zum Beispiel übergreifende Obergrenzen für eine Kombination unterschiedlicher Systeme setzen. Dafür sind verschiedene Varianten denkbar.

Die Erarbeitung solcher Modelle kann in unterschiedlichen Formaten passieren. Die USA, China und Russland sollten bereit sein, Asymmetrien auf unterschiedlichen Ebenen zu adressieren – bilateral, trilateral oder in multilateralen Gesprächen, abhängig von dem jeweiligen Thema und den Akteuren, die davon betroffen sind. Die Formate sollten sich anpassen an die Inhalte, nicht umgekehrt. Insbesondere die Einbindung Chinas in trilaterale Rüstungskontrolle wird ein langwieriger Prozess sein, der kurz- und mittelfristig keine konkreten Verhandlungen oder gar Reduktionen verspricht.

In der Zwischenzeit stellen vertrauensbildende Maßnahmen eine wichtige Überbrückung dar. Eine »Sozialisierung« chinesischer Expertinnen und Experten in Dialogformaten kann kurzfristig erfolgsversprechender sein, um zu einer gemeinsamen Sichtweise zu gelangen, was Rüstungskontrolle bewirken kann, Erfahrungen und Expertise auszutauschen, und eine Entfremdung der Communities in Zeiten verstärkter Spannungen zu vermeiden. Solche Gespräche könnten sich zum Beispiel auf die Nützlichkeit und technische Umsetzbarkeit von Verifikationsmaßnahmen fokussieren.

Langfristig sollte eine trilaterale Rüstungskontrolle zwischen den USA, Russland und China auf engen und weniger kontroversen Themen aufgebaut werden, zum Beispiel durch Absichtserklärungen, die nuklearen Systeme der jeweils anderen Seite nicht durch Cyber-Attacken anzugreifen. Ebenso ist es sinnvoll, trilaterale Gespräche im konventionellen Bereich zu beginnen. Eine Alternative zu trilateraler Rüstungskontrolle stellen bilaterale Abkommen zwischen den USA und Russland auf der einen Seite, und zwischen den USA und China auf der anderen Seite dar, um Asymmetrien zu adressieren. Darüber hinaus stellt asymmetrische Rüstungskontrolle einen nützlichen Rahmen dar, um neue Technologien in zukünftigen Rüstungskontrollabkommen einzubinden.

### Schlussfolgerung

Erst nach einer möglichen Verlängerung oder nicht-Verlängerung des New START-Vertrages wird sich zeigen, ob eine neue Rüstungskontrollarchitektur, der das Konzept der strategischen Stabilität zu Grunde liegt, auf den Ruinen der bisherigen Ordnung von Grund auf neu konstruiert werden muss, oder ob es auf bestehende Strukturen und Abkommen aufbauen kann. Sollte das nicht der Fall sein, droht nichts weniger als ein neues nukleares Wettrüsten. Um strategische Stabilität auch im 21. Jahrhundert als Zustand zwischen den Großmächten zu erreichen, müssen die USA, Russland und China von einem gemeinsamen Verständnis aus operieren, dass strategische Unverwundbarkeit nicht auf Kosten anderer Akteure verfolgt werden darf. Rüstungskontrolle ist ein wichtiges Instrument, um strategische Stabilität zu erreichen, es darf jedoch nicht missbraucht werden, um andere Akteure zu unilateralen Zugeständnissen zu zwingen. Kompromissfähigkeit ist die Grundvoraussetzung für Erfolg.

Berlin kann hier als vertrauensvoller Partner eine wichtige Rolle spielen und eine Plattform sein für Gespräche zwischen den USA, Russland und China – auf offizieller und auf Experten-Ebene. Konkrete, pragmatische Ideen für Teilbereiche der Rüstungskontrolle sind notwendig. Es geht aber auch darum, gemeinsam mit europäischen Partnern Druck aufzubauen: Eine Rückkehr zu Wettrüsten und nuklearer Instabilität ist nicht im Interesse der Europäer, und kann auch nicht im Interesse der Großmächte sein.

### Über die Autor/innen

*Liana Fix* ist promovierte Politikwissenschaftlerin und Historikerin und arbeitet als Programmleiterin im Bereich Internationale Politik der Körber-Stiftung zu den Themen Russland, Osteuropa sowie europäische Sicherheit und Rüstungskontrolle.

*Dr. Ulrich Kühn* ist Leiter des Forschungsbereichs »Rüstungskontrolle und Neue Technologien« am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH).

### Bibliografie

- Arbatov, Santoro, Zhao (2020), Trilateral Arms Control? Perspectives from Washington, Moscow, and Beijing, Research Report #002, Institute for Peace Research and Security Policy.
- Gavin, Francis J. (2019), Nuclear Weapons and the Future of American Grand Strategy, SAIS Review of International Affairs, vol. 39 no. 2, p. 5–16.
- Karaganov and Suslov (2019), The New Understanding and Ways to Strengthen Multilateral Strategic Stability, Report, Higher School of Economics.
- Rubin and Stulberg (2018), Introduction, The End of Strategic Stability? Nuclear Weapons and the Challenge of Regional Rivalries, Georgetown University Press, pp. 1–20.
- Schelling and Halperin (1961), Strategy and Arms Control, New York: Twentieth Century Fund.
- Williams, Heather (2019), Asymmetric arms control and strategic stability: Scenarios for limiting hypersonic glide vehicles, The Journal of Strategic Studies, vol. 42 no. 6, p. 789–813.

### STATISTIK

## Atomstreitkräfte Russlands, der USA und Chinas 2019

**Tabelle 1: Atomstreitkräfte Russlands, der USA und Chinas 2019**

	Russland	USA	China
Verteidigungsausgaben insgesamt	65 Mrd. USD	732 Mrd. USD	261 Mrd. USD
Ausgaben für Nuklearstreitkräfte 2016	11 Mrd. USD	35 Mrd. USD	Unbekannt
Stationierte strategische Atomsprengköpfe	1.600	1.600	320
Interkontinentalraketen	318 Interkontinentalraketen	400 Interkontinentalraketen	187 landgestützte Marschflugkörper
U-Boot-gestützte ballistische Raketen	160	240	48
Schwere Bomber	68	107	20
Nicht-strategische Waffen	1.820	230	Unbekannt

Quelle: Russell, Martin (2020): Briefing Russia, arms control and non-proliferation, S. 11, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments; [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRI\(BRI\(2020\)652100](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRI(BRI(2020)652100)