

CRN REPORT

Factsheet

Homeland Security in der Administration Obama

Zürich, März 2009

Crisis and Risk Network (CRN)
Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Im Auftrag des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz (BABS)

Autor: Sergio Bonin

© 2009 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Kontakt:

Center for Security Studies

Seilergraben 45-49

ETH Zürich

CH-8092 Zürich

Switzerland

Tel.: +41-44-632 40 25

crn@sipo.gess.ethz.ch

www.crn.ethz.ch

Auftraggeber: Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS)

Projektleitung BABS: Stefan Brem, Chef Risikogrundlagen und Forschungscoordination

Auftragnehmerin: Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich

Projektleitung ETH-CSS: Myriam Dunn, Head New Risks Research Unit

Die in dieser Studie wiedergegebenen Auffassungen stellen ausschliesslich die Ansichten der betreffenden Autorinnen und Autoren dar.

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck und fotomechanische Wiedergabe, auch auszugsweise, nur mit schriftlicher Genehmigung des Center for Security Studies (CSS).

INHALTSVERZEICHNIS

1.	EINLEITUNG	3
2.	DIE ZENTRALEN THEMEN DER HOMELAND SECURITY AGENDA.....	4
	Terrorismus	
	Massenvernichtungswaffen und Proliferation	
	Kritische Infrastrukturen	
3.	NEUAUSRICHTUNG DES INSTITUTIONELLEN PROZESSES.....	11
	National Security Council (NSC)	
	Department of Homeland Security	
4.	BEDEUTUNG FÜR DIE SCHWEIZ UND SCHLUSSBEMERKUNGEN	15

1. EINLEITUNG

In diesem Factsheet werden Schwerpunkte und Neuerungen der Homeland Security Agenda der neuen Administration Obama beschrieben und analysiert. Die Homeland Security Agenda wurde zu grossen Teilen bereits während dem Wahlkampf formuliert und ist daher erst in Umrissen vorhanden: Noch besteht keine Strategie im eigentlich Sinne. Doch auch wenn die Agenda noch etwas unscharf formuliert ist, sind neue Akzente und Tendenzen erkennbar, auch wenn sich noch zeigen muss, welche Punkte auch tatsächlich in eine Strategie einfließen werden.

Es existieren primär zwei Dokumente der Homeland Security Agenda: ein Text auf der Webseite des Weissen Hauses¹ sowie eine Wahlkampfversion². Erstere beinhaltet dieselben Punkte wie die Wahlkampfversion, allerdings in verkürzter Form und zum Teil mit unterschiedlichen Schlagworten. Die strategischen Grundzüge der beiden sind jedoch identisch.

Das Factsheet ist wie folgt gegliedert: In einem ersten Kapitel wird auf die zentralen Themen der Homeland Security Agenda eingegangen. Danach werden mit diesen Themen zusammenhängende absehbare Änderungen im sicherheitspolitisch-institutionellen Rahmenprozess der USA, vor allem in Bezug auf das National Security Council (NSC) und das Department of Homeland Security (DHS), analysiert. Schliesslich werden Schlussfolgerungen allgemeiner Art gezogen und einige mögliche Auswirkungen für die Schweiz erörtert.

1 Homeland Security Agenda des Weissen Hauses.
http://www.whitehouse.gov/agenda/homeland_security/

2 Wahlkampfversion der Homeland Security Agenda.
<http://www.barackobama.com/pdf/issues/HomelandSecurityFactSheet.pdf>

2. DIE ZENTRALEN THEMEN DER HOMELAND SECURITY AGENDA

Im Folgenden werden die Inhalte der Homeland Security Agenda in drei zentralen, sich teilweise überlappenden Themenblöcken dargestellt:

- 1) Terrorismus,
- 2) Massenvernichtungswaffen und Proliferation
- 3) kritische Infrastrukturen.

Terrorismus

Der Bedrohung durch den weltweiten Terrorismus wird in der Homeland Security Agenda der Administration Obama weiterhin erste Priorität eingeräumt – wenn auch unter neuen Vorzeichen. So haben Obama und sein Team eine Abkehr vom Begriff des «War on Terror» vollzogen, der in der Homeland Security Agenda nicht ein einziges Mal vorkommt und den Obama bereits während des Wahlkampfes gemieden hat.

Dennoch spricht Obama indirekt davon, dass sich Amerika im Krieg gegen al Qaida befindet.³ Allerdings ist dies im Vergleich zu Bush – der praktisch alle sicherheitspolitischen Herausforderungen unter dem Begriff Terror subsumierte, was dementsprechend dazu führte, dass diese im Rahmen des «Kriegs gegen den Terror» adressiert wurden – eine Eingrenzung des Gebrauchs der Kriegs- bzw. Terrormetapher. Es findet eine Spezifizierung des Konflikts und des Feindes (al Qaida) statt, wodurch auch der Konfliktkontext eingengt und gleichzeitig schärfer definiert wird. So kann beobachtet werden, dass Obama zwar von denselben Kernbedrohungen ausgeht wie sein Vorgänger, diese aber in einem anderen Zu-

sammenhang verortet und dementsprechend alternative Konfrontations- bzw. Bewältigungsmechanismen skizziert.

Die *Bekämpfung und Zerstörung al Qaidas* steht in der Homeland Security Agenda an erster Stelle und soll wieder ein zentraler Fokus der Terrorismusbekämpfung werden. Dementsprechend will Obama den Krieg im Irak, den er von Anfang an für einen Fehler hielt und der Bekämpfung von al Qaida bzw. des Terrorismus für nicht dienlich bzw. abträglich erachtete, verantwortungsvoll beenden und dafür wieder auf Afghanistan und das pakistanisch-afghanische Grenzgebiet fokussieren. Die diesbezüglichen Strategien und Ressourcen sollen unter Einbezug diplomatischer und militärischer Mittel erneuert werden.

In der Wahlkampfversion der Homeland Security Agenda wird in diesem Zusammenhang die Etablierung von so genannten Mobile Development Teams (MDT) angekündigt. Diese sind aus Personal des Militärs, dem Pentagon, dem State Department und der Behörde der Vereinigten Staaten für internationale Entwicklung (USAID) zusammengesetzt und sollen in schwachen Staaten und Nachkonfliktsituationen integrierte Massnahmen zum Wiederaufbau, zur Förderung von Rechtsstaat und Demokratie sowie zur Extremismusbekämpfung unter Einbezug militärischer, diplomatischer und entwicklungspolitischer Mittel treffen.

Im Weiteren erachtet Barack Obama die *Nachrichtendienste* für ausserordentlich wichtig in der Terrorismusbekämpfung⁴ und will diese weiter stärken.

3 «Our nation is at war, against a far-reaching network of violence and hatred.» Inaugurationsrede von Barack Obama, 20. Januar 2009. <http://www.cnn.com/2009/POLITICS/01/20/obama.politics/>

4 Transkription von Obamas Ankündigung des neuen National Security Teams. http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/09/AR2009010901691_pf.html

Dafür ist ein «Shared Security Partnership Program» geplant, im Rahmen dessen fünf Milliarden US-Dollar in die Verbesserung der Kooperation zwischen US-amerikanischen und ausländischen Nachrichtendiensten und Strafverfolgungsbehörden gesteckt werden sollen. Zudem soll die Zusammenarbeit zwischen den US-Nachrichtendienste verbessert und besonders deren Analysekompetenz gestärkt werden. Parallel zur Stärkung der Nachrichtendienste sollen aber auch die Bürgerrechte gestützt werden, indem das «Privacy and Civil Liberty Board» mit Zwangsvollmachten ausgestattet wird. Der 2001 verabschiedete PATRIOT Act, der die Kompetenzen der Nachrichtendienste massiv ausgebaut hat, bleibt in Kraft, allerdings soll dessen Verfassungsmässigkeit überprüft und dem Kongress griffige Kontrollvollmachten übertragen werden.

Nebst verstärkter Zusammenarbeit und Diplomatie sollen weitere *Soft Power-Elemente* im Kampf gegen den Extremismus gestärkt werden. So erlebt der Ausdruck «win the battle of ideas» in Anlehnung an die Empfehlungen der 9/11 Kommission eine Renaissance in der Homeland Security Agenda der Administration Obama. Indem das ausserpolitische Verhalten wieder in Einklang mit amerikanischen Werten gebracht und mit moderaten Muslimen zusammengearbeitet wird, soll al Qaida der Argumentationsboden entzogen werden. Die bereits angeordnete Schliessung des Gefangenenlagers auf Guantanamo Bay, welche sich aber aufgrund von rechtlichen und praktischen Problemen noch weiter verzögern dürfte, ist ein erster Schritt in diese Richtung,⁵ wie auch der von Obama wiederholt geäusserte Wille,

5 http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Closure_Of_Guantanamo_Detention_Facilities/

dass die USA unter seiner Führung nicht foltern werde.⁶ Darüberhinaus scheint Obama generell der Ansicht zu sein, Terrorismus als kriminellen Akt behandeln zu können, dem im Rahmen des bestehenden, konstitutionellen Justizapparates begegnet werden kann.⁷ Die gleiche Zielsetzung der Werteverbreitung verfolgt auch der in der Homeland Security Agenda angekündigte, zwei Milliarden US-Dollar umfassende «Global Education Fund», welcher eine Alternative zu extremistischen Schulen bieten und das Bildungsdefizit beseitigen soll.

Der Bedrohung durch *nuklearen und biologischen Terrorismus* wird in der Obama Administration hohe Dringlichkeit beigemessen und soll erhöhte Aufmerksamkeit erhalten. Barack Obama hat seinem Vorgänger im Wahlkampf mehrmals Untätigkeit in diesen Bereichen vorgeworfen.⁸ Dazu soll noch in diesem Jahr einen «Summit on Preventing Nuclear Terrorism» unter Einbezug aller permanenten Mitglieder des UN-Sicherheitsrates sowie weiterer Schlüsselstaaten einberufen, um sich auf Massnahmen zur Prävention des Nuklearterrorismus zu verständigen. Auch danach soll ein solches Gipfeltreffen regelmässig stattfinden. Dies ist ein Teilaspekt mehrerer Initiativen, welche im Bereich der «Nuclear Security» geplant

6 Transkription von Obamas Ankündigung des neuen National Security Teams. http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/09/AR2009010901691_pf.html

7 Interview von Präsidentschaftskandidat Obama mit dem Sender ABC News. <http://abcnews.go.com/video/playerIndex?id=5184225>

8 «Today, we will focus on nuclear, biological, and cyber threats - three 21st century threats that have been neglected for the last eight years. It's time to break out of Washington's conventional thinking that has failed to keep pace with unconventional threats.» http://www.barackobama.com/2008/07/16/remarks_of_senator_barack_obam_95.php

sind und im nächsten Abschnitt erläutert werden. In Bezug auf Bioterrorismus will Obama den Transfer von potentiellen biologischen Waffenbestandteilen besser überwachen und unterbinden. Darüber hinaus sollen die Bewältigungsfähigkeit der amerikanischen Behörden bezüglich eines biologischen Zwischenfalls (Bioterror, Infektionskrankheiten, Pandemie) stark verbessert sowie die Entwicklung neuer Impfstoffe und Diagnosemöglichkeiten vorangetrieben werden. Der Biosicherheit ist in der Homeland Security Agenda der Administration Obama erstmals eine eigene Sektion gewidmet («Strengthen American Biosecurity»), die sich nicht nur auf die terroristische Dimension des Problems beschränkt.

Dass Obama seinem Vorgänger gerade auch in Bezug auf biologischen Terrorismus Untätigkeit vorwirft, erstaunt ein wenig, ist doch das US-Biodefense-Programm unter Bush massiv ausgebaut worden, wofür dieser ebenfalls scharf kritisiert wurde. In Anbetracht der nun bekannten Fakten bezüglich der Anthrax-Briefe von 2001 – welche nachgewiesenermaßen von einem US-Laborinsider stammten – hätte man erwarten können, dass Obama die Richtung des Programms ändern wird. Stattdessen scheint er die bisherigen Anstrengungen noch verstärken zu wollen und hat keine neuen Initiativen angestoßen. Die Aussage von Obama, dass Bush die Bedrohung während den letzten acht Jahren vernachlässigt habe, ist – abgesehen vom Wahlkampfkontext – nicht nachvollziehbar.⁹

Massenvernichtungswaffen und Proliferation

Die beiden Themenblöcke Terrorismus und Massenvernichtungswaffen weisen viele Überschneidungen

⁹ Vgl. Zitat in Fussnote 8.

auf und können nicht strikte voneinander getrennt werden. Die vorangehenden Bemerkungen zu den Nachrichtendiensten sowie zum nuklearen und biologischen Terrorismus sind natürlich auch für den Bereich der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen von zentraler Bedeutung. Daneben werden in der Homeland Security Agenda aber auch einige spezifische Punkte bezüglich der Proliferationsgefahr angesprochen, welche primär die staatliche Dimension des Problems behandeln.

Im Allgemeinen erwarten viele Experten nach einem Jahrzehnt des beinahe Stillstandes wieder eine *Neubelebung der Abrüstungsbestrebungen* innerhalb der Vereinten Nationen («Conference on Disarmament»). Konkret erhofft man sich eine Stärkung des nuklearen Nichtweiterverbreitungsvertrags (Non-Proliferation-Treaty, NPT) und der Biologie- und Toxin-Waffen Konvention (BTWC), die Ratifikation des Kernwaffenteststopp-Vertrags (Comprehensive Test Ban Treaty, CTBT) durch die USA, welches dadurch in Kraft treten könnte, und den lange ersehnten Verhandlungsbeginn für ein Verbot der Produktion von spaltbarem Material für Waffenzwecke (Fissile Material Cut-Off Treaty, FMCT) zur Sicherung von spaltbarem Material.

In Bezug auf eine Stärkung des NPT und des FMCT finden sich bereits konkrete Hinweise in der vorliegenden Homeland Security Agenda. So bekennt man sich zu einer multilateralen Anstrengung bezüglich der Sicherung von spaltbarem Material und zu einem entsprechenden Abkommen, wobei die USA eine Führungsrolle in diesem Bereich übernehmen möchten. Im Weiteren will Obama Amerikas Verpflichtungen im Rahmen des NPT nachkommen und bekennt sich – wie viele Präsidenten vor ihm – zum

ultimativen Ziel des NPT – einer Nuklearwaffen-freien Welt (obwohl sogleich die Einschränkung folgt: «America will not disarm unilaterally.»). Dazu sollen in Zusammenarbeit mit Russland und anderen Atommächten die Bemühungen wieder aufgenommen werden, die globalen Bestände an Atomwaffen drastisch zu verringern. Ebenfalls in Absprache mit Russland will man zudem gefährliche Gewohnheiten aus der Zeit des Kalten Krieges überwinden, wie beispielsweise die ständige und unmittelbare Gefechtsbereitschaft von Nuklearwaffen.

Eine wichtige Neuerung im Politikbereich der Non-Proliferation von Massenvernichtungswaffen ist die Einsetzung eines *Beraters für alle Belange bezüglich Massenvernichtungswaffen* («WMD Czar»), welcher im Weissen Haus angesiedelt werden soll und direkt dem Präsidenten unterstellt ist. Die Berufung eines solchen Beraters wurde sowohl von der 9/11 Kommission im Jahre 2004 wie auch 2008 von der WMD Kommission empfohlen, wobei George W. Bush dies abgelehnt hatte. Obwohl dieser Berater in der Homeland Security Agenda als «White House Coordinator for Nuclear Security» bezeichnet wird, wird der Stelleninhaber gemäss Presseberichten verantwortlich sein für sämtliche Belange betreffend Massenvernichtungswaffen und Terrorismus bzw. Proliferation.¹⁰ Dessen Einsetzung und Ansiedlung im exekutiven Gefüge unterstreicht die Bedeutung dieses Politik- bzw. Problembereiches in der neuen Administration.

Unter dem Schlagwort *Nuclear Security*, welches wohl eine wichtige Rolle in Obamas Homeland Security Strategy einnehmen wird, will die neue Administration in Zusammenarbeit mit anderen Regierungen

¹⁰ http://gsn.nti.org/gsn/nw_20090129_4997.php

eine neue internationale Nuklearenergie-Architektur ins Leben rufen. Um der Nachfrage nach Nuklearenergie gerecht zu werden, ohne die Proliferation zu fördern, soll die schon längere Zeit zirkulierende Idee einer internationalen Nuklearbrennstoff-Speicherbank in die Tat umgesetzt werden. Sämtliche Mitgliedsstaaten hätten dabei einen gesicherten Anspruch auf Nuklearbrennstoff für ihre Atomkraftwerke unter internationaler Aufsicht, verzichteten dafür aber auf die eigene Beherrschung des nuklearen Brennstoffkreislaufes, was den Bau von Atomwaffen verunmöglichen würde.

In der Wahlkampfversion der Homeland Security Agenda wird zudem angekündigt, dass die Administration Obama die Nutzung von hoch angereichertem, waffenfähigem Uran (HEU) in zivilen Atomreaktoren weltweit auslaufen lassen möchte, da die Energiegewinnung auch mit geringerem Anreicherungsgrad erfolgen kann und man die Weiterverbreitung von HEU verhindern möchte.¹¹

Im Weiteren soll eine weltweite Anstrengung angestossen werden, um innert vier Jahren sämtliche Nuklearwaffenbestandteile und ungeschützten Nuklearanlagen zu sichern. Dies wird in der Homeland Security Agenda als der effektivste Weg bezeichnet, Terroristen den Zugang zu Nuklearmaterial zu erschweren und Weiterverbreitungsbestrebungen zu unterbinden. Barack Obama und Senator Richard Lugar haben im Jahre 2005 bereits einen ähnlich gelagerten Gesetzestext zur Sicherung von WMDs und konventionellen Waffen eingereicht (Lugar-Obama Act), welcher vom Senat im Jahre 2007 ange-

¹¹ Wahlkampfversion der Homeland Security Agenda. <http://www.barackobama.com/pdf/issues/HomelandSecurityFactSheet.pdf>

nommen wurde.¹² Dieser soll nun vollumfänglich umgesetzt werden. Darüber hinaus soll die von der Bush Administration ins Leben gerufene Proliferation Security Initiative (PSI) zur Überwachung des internationalen (Schiff-) Transports auf Massenvernichtungswaffenbestandteile fortgeführt und institutionalisiert werden.

Schliesslich findet sich in der Homeland Security Agenda auch ein Hinweis auf den Iran und Nordkorea, deren Nuklearwaffenprogramme durch «hartnäckige direkte Diplomatie» eliminiert werden sollen. Kurzfristig haben die eben erwähnten Absichten Obamas bezüglich einer neuen nuklearen Sicherheitsarchitektur wohl primär diese beiden Staaten im Sinn. Explizit will man zudem auch die Internationale Atomenergie Agentur (IAEA) stärken, damit sie in der Lage ist, ihre Aufgaben vollumfänglich wahrzunehmen. So soll beispielsweise deren Budget innerhalb von vier Jahren verdoppelt werden.

Kritische Infrastrukturen

In der Homeland Security Agenda der neuen Administration finden sich drei Sektionen, die im weiteren Sinne den Schutz kritischer Infrastruktur zum Thema haben. Es sind dies der Schutz kritischer Informationsinfrastruktur («Protect our information networks»), der Schutz kritischer Infrastruktur («Protect critical infrastructure») und die Infrastrukturerneuerung («Modernize America's aging infrastructure»).

Im Bereich des *Schutzes kritischer Informationsinfrastruktur* soll die bundesstaatliche Führungsrolle ausgebaut werden, indem die Cyberinfrastruktur ei-

nerseits noch expliziter zu einem Element von strategischer Bedeutung für die nationale Sicherheit und die Wirtschaft erklärt wird und dementsprechend mehr Mittel für den Schutz derselben bereitgestellt werden können. Andererseits will Obama – wie im Bereich der Massenvernichtungswaffen – einen nationalen Cyber-Berater ernennen, welcher ihm direkt unterstellt ist und die Verantwortung trägt für die Koordination aller relevanten Bundesbehörden sowie die Ausarbeitung einer nationalen Cyber-Strategie. Durch die Ernennung eines solchen Beraters in unmittelbarer Nähe des Präsidenten wird dem Politikbereich (zumindest symbolisch) grosse Bedeutung beigemessen. Es gilt jedoch zu beachten, dass der Posten als Cyber-Berater bereits in der Bush Administration existierte, jedoch keine wirkliche Bedeutung entfalten konnte.

In Zusammenarbeit mit dem Privatsektor und Forschungseinrichtungen, welchen nach wie vor eine zentrale Bedeutung für den Schutz der Informationsinfrastruktur zugeschrieben wird, sollen für den Bereich der nationalen Sicherheit Vorhaben zur Entwicklung der nächsten Generation sicherer Hard- und Software gefördert werden. Ebenso sollen neue Sicherheitsstandards erarbeitet und der physische Schutz der Informationsinfrastruktur verbessert werden. Schliesslich findet sich in der Homeland Security Agenda auch ein Bekenntnis zum verstärkten Schutz von Wirtschaftsgeheimnissen und persönlichen Daten, welcher durch die zunehmende Vernetzung kompromittiert wird. Für den Umgang mit und den Schutz von persönlichen Daten ist die Einführung eines landesweiten bzw. sektorübergreifenden Sicherheits- und Bearbeitungsstandards geplant.

¹² In Anlehnung an den Nunn-Lugar Act von 1991. <http://lugar.senate.gov/press/record.cfm?id=278019>

Anfang Februar 2009 hat Präsident Obama darüber hinaus eine 60-tägige Überprüfung sämtlicher Regierungsaktivitäten und -programme im Bereich der Cybersecurity angeordnet,¹³ was als Hinweis darauf gedeutet werden kann, dass diesem Politikbereich in der neuen Administration mehr Bedeutung beigegeben werden soll. Ansonsten sind keine grösseren Neuerungen erkennbar und man scheint auf Kontinuität setzen zu wollen. Dies gilt auch für den Schutz der kritischen Infrastruktur.

Für den *Schutz kritischer Infrastruktur* soll gemäss der Homeland Security Agenda ein neuer «National Infrastructure Protection Plan» (NIPP) erarbeitet werden, der einem all-hazards Ansatz folgt und der in enger Zusammenarbeit mit dem Privatsektor umgesetzt werden soll. Der NIPP 2009 ist am 19. Februar 2009 veröffentlicht worden, stammt allerdings noch vom alten Team und wird vom ehemaligen DHS-Direktor Michael Chertoff unterzeichnet.¹⁴ Es ist unklar, ob die Administration Obama in der nächsten Zeit noch eine eigene Version des NIPP erarbeitet, wie dies in der Homeland Security Agenda angekündigt wurde.

Darüber hinaus ist für verschiedene Infrastruktur-Bereiche eine erhebliche Verbesserung der bisherigen Schutzbemühungen geplant, namentlich für Chemiewerke, die Luftfahrt, die Schifffahrt und Seehäfen, den öffentlichen Verkehr und die Landesgrenzen (in dieser Reihenfolge). In all diesen Bereichen wird der Bush Administration Vernachlässigung und man-

gelnde Bereitstellung finanzieller Mittel vorgeworfen. In der Wahlkampfversion der Homeland Security Agenda findet sich zudem noch die Absichtserklärung, nukleare Abfälle und die Wasserversorgung verstärkt schützen zu wollen.¹⁵

Um die *alternde Infrastruktur* der USA zu erneuern, soll bedürfnisgerecht in Infrastrukturprojekte investiert werden. So sollen das Strom-, Strassen- und Schienennetz wie auch die Hafen-, Flugverkehrs- und Wasserinfrastruktur modernisiert werden. Für das Energieversorgungsnetz ist die Berufung einer «Grid Modernization Commission» geplant, welche die Erneuerung steuert und überwacht. Im Bereich der bundesstaatlichen Transportinfrastruktur soll eine mit 60 Milliarden US-Dollar über 10 Jahre hinweg ausgestattete «National Infrastructure Reinvestment Bank» dafür sorgen, dass diesbezügliche Projekte bedürfnisorientiert und unabhängig von Partikulärinteressen realisiert werden. Bei der neuen bzw. modernisierten Infrastruktur sollen Sicherheitsfragen von Anfang an berücksichtigt werden, um die Belastbarkeit einer Infrastrukturanlage gegenüber Naturkatastrophen und Terroranschlägen zu stärken.

Das vom US-Kongress im Februar 2009 verabschiedete *Konjunkturpaket* beinhaltet ebenfalls massive Infrastrukturinvestitionsausgaben, welche in der vorliegenden Homeland Security Agenda noch nicht vorgesehen waren. Gemäss Obama sind es die grössten Neuinvestitionen in die Infrastruktur der

13 http://www.whitehouse.gov/the_press_office/AdvisorsToConductImmediateCyberSecurityReview/

14 National Infrastructure Protection Plan 2009. http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/NIPP_Plan.pdf

15 Wahlkampfversion der Homeland Security Agenda. <http://www.barackobama.com/pdf/issues/HomelandSecurityFactSheet.pdf>

USA seit Präsident Eisenhower.¹⁶ Die diesbezüglichen Ausgaben im Rahmen des «American Recovery and Reinvestment Act» (ARRA), welche zusammenfassend und ohne nähere Angaben für «Infrastructure and Science» angegeben werden, werden auf 111 Milliarden US-Dollar veranschlagt. Zudem sollen Infrastrukturprojekte von Steuererleichterungen im Umfang von 15 Milliarden US-Dollar profitieren können.¹⁷ Es wird sich zeigen müssen, in welchem Ausmass mit diesem Geld die bereits geplanten Vorhaben oder aber zusätzliche neue Projekte umgesetzt werden. Es wird aber wohl nur ein Bruchteil dieses Geldes in sicherheitsrelevante Infrastruktur fließen.

16 http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-and-Vice-President-at-Signing-of-the-American-Recovery-and-Reinvestment-Act/

17 <http://www.recovery.gov/?q=content/investments>. Eine detaillierte Aufstellung aller geplanten Ausgaben nach Departementen geordnet findet sich im Gesetzestext selbst: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=111_cong_bills&docid=f:h1enr.pdf. Ab Seite 48 sind die geplanten Ausgaben für das DHS aufgeführt.

3. NEUAUSRICHTUNG DES INSTITUTIONELLEN PROZESSES

Bei näherer Betrachtung der Homeland Security Agenda der Administration Obama fällt auf, dass diese vom Inhalt und der Form her eher der bisherigen National Security Strategy¹⁸ von 2002 gleicht als der Homeland Security Strategy von 2007.¹⁹ So ist beispielsweise in der Agenda sehr wenig die Rede vom Bevölkerungsschutzsystem oder den Bewältigungsmechanismen im Falle eines Zwischenfalls, dafür umso öfter von weltweiten Bedrohungen und sicherheitspolitischen Strategien.

Das ist kein Zufall und deutet wie andere Entwicklungen auf eine Neuausrichtung der amerikanischen Sicherheitspolitik hin. Präsident Obama hat mehrmals deutlich gemacht, dass er das ganze Portfolio amerikanischer Macht nutzen möchte, um gegen die Bedrohungen des 21. Jahrhunderts gewappnet zu sein. Er nannte dabei die folgenden Elemente der Einflussnahme: das Militär, Diplomatie, Homeland Security, ökonomische Macht und die moralische Überzeugungskraft.²⁰ Die neue Aussenministerin Hillary Clinton hat den durchdachten und kombinierten Einsatz all dieser Machtmittel bei ihrer Kongressanhörung als «Smart Power» bezeichnet.²¹ Trotz diesen vielfältigen Einflussmöglichkeiten der USA ist Präsident Obama überzeugt davon, dass internationale Sicherheit nur im globalen Verbund erreicht werden kann und hält es für illusorisch, dass

18 <http://www.state.gov/documents/organization/15538.pdf>

19 http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_homelandsecurity_2007.pdf

20 Transkription von Obamas Ankündigung des neuen National Security Teams. http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/09/AR2009010901691_pf.html

21 Senatsanhörung von Hillary Clinton am 13. Januar 2009. <http://www.nytimes.com/2009/01/13/us/politics/13text-clinton.html?pagewanted=all>

Nationalstaaten den globalen Herausforderungen alleine gewachsen sind.²²

Die zentrale Rolle in der geplanten Neuausrichtung der amerikanischen Sicherheitspolitik ist dem National Security Council (NSC) zugedacht. Dieses wird auf einer strategischen Ebene sämtliche Elemente der nationalen Sicherheit integrieren und soll so für eine kohärente und effektive Politikentwicklung und Behördenkoordination sorgen. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass die innere und äussere Sicherheit eines Staates immer weniger voneinander getrennt werden können. Was auf der höheren Ebene der National Security läuft, tangiert die Homeland Security. Werden die beiden Bereiche integriert betrachtet, führt dies zu einer kohärenteren Sicherheitspolitik.

Diese Neuausrichtung der sicherheitspolitischen Führungsstruktur, welche sich seit Obamas Amtsantritt mehr und mehr abzeichnet, wird im Folgenden mit Bezug auf das National Security Council (NSC) skizziert. Danach wird auf die neue Rolle des Department of Homeland Security (DHS) eingegangen.

National Security Council (NSC)

Kernstück der Neuerungen ist die Ausweitung der Zuständigkeit und Mitgliedschaft des National Security Council (NSC).²³ Dieser wird für sämtliche *strate-*

22 Obamas Rede am 24. Juli 2008 in Berlin. <http://www.nytimes.com/2008/07/24/us/politics/24text-obama.html>

23 Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Bemerkungen des neuen National Security Advisers, James L. Jones, an der Münchner Sicherheitskonferenz 2009 sowie auf Presseartikel. Vgl. <http://www.cfr.org/publication/18515/> und <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/>

gischen Angelegenheiten der inneren und äusseren Sicherheit zuständig sein, was über die traditionelle Ausrichtung des NSC auf aussenpolitische Fragen hinausgeht. Damit wird die thematische bzw. departementale Trennung von Zuständigkeiten teilweise aufgehoben und bestimmte Themen werden zentral und departementsübergreifend im NSC gesteuert und koordiniert. In Bezug auf Proliferations- und Terrorismusangelegenheiten war dies schon bisher der Fall, neu ist aber, dass auch Themen wie Cybersecurity, Energie, Klimawandel und Infrastruktur auf diese höhere Ebene gehievt und von einem spezifischen Regierungsdepartement getrennt werden. Damit will der neue Präsident diese zunehmend bedeutenden Themen näher zu sich holen und sicherstellen, dass strategische Fragen auf höchster Ebene angegangen werden. Zudem soll durch diesen Netzwerkansatz der zunehmend ineinander greifenden Natur innerer und äusserer Bedrohungen Rechnung getragen werden.

Dementsprechend soll auch die Anzahl der Mitglieder im NSC flexibel gehandhabt und je nach Problemstellung bestimmt werden. Historisch gesehen waren abgesehen vom Weissen Haus meist nur das State Department und das Pentagon ständig im NSC vertreten. Je nach Thema könnten dies nun beispielsweise auch das Energie-, Handels- oder Finanzdepartement etc. sein.

In diesem Zusammenhang ist auch die Ernennung und Ansiedlung der beiden Berater für Massenver-

nichtungswaffen und Cybersecurity zu sehen, wie auch die Einsetzung der beiden Sondergesandten für Afghanistan/Pakistan und den Mittleren Osten (Holbrooke und Mitchell), welche ebenfalls zum weiteren Kreis der Mitglieder des NSC zu zählen sind. Darüber hinaus ist geplant, dass thematische Direktorate und «Action Groups» innerhalb des NSC spezifische Fragen bearbeiten und die Umsetzung von Entscheidungen überwachen. Diese werden je nach Thema und Notwendigkeit gebildet und dauerhaft eingerichtet oder aber wieder aufgelöst.

Gleichzeitig werden viele der Zuständigkeiten des Homeland Security Council (HSC), welches von Präsident Bush nach 9/11 eingerichtet wurde, dem ausweiteten NSC zugeteilt. Ob das HSC dennoch als eigenständige Einheit im Weissen Haus bestehen bleibt, beispielsweise für Fragen der Bereitschaft und Bewältigung von inländischen Katastrophen, ist zurzeit noch nicht klar.

Natürlich geht mit dieser Neuorganisation eine Machtverschiebung innerhalb der Bundesregierung einher. Allgemein sind unter Bush so genannte «back channels» entstanden, welche es dem Vizepräsidenten und anderen Kabinettsmitgliedern erlaubten, sicherheitspolitisch-relevante Entscheidungen unter Auslassung des institutionellen Prozesses und relevanter Akteure unilateral zu beeinflussen. Damit soll nun gemäss dem neuen National Security Adviser James L. Jones Schluss sein. Man erwartet, dass der Einfluss des Verteidigungsministeriums zurückgestuft wird und das State und Justice Department gewisse vom Pentagon übernommene Zuständigkeiten wieder übernehmen sollen (Bsp. Guantanamo). Allerdings tangiert das neue NSC bei-

2009/02/07/AR2009020702076.html. Die neuen Strukturen, wie sie im Folgenden dargelegt werden, werden in einer «Presidential Directive» angeordnet werden, welche bald erwartet wird, Ende Februar 2009 aber noch nicht veröffentlicht wurde.

spielsweise auch das Aussenministerium, welches wohl vermehrt für die Entwicklung diplomatischer Initiativen und den «Verkauf» der US-Aussenpolitik zuständig sein wird, die grossen aussenpolitischen Leitlinien aber durch den Präsidenten und den NSC festgelegt werden.

Department of Homeland Security

Auch das Department of Homeland Security (DHS) ist von diesen Entwicklungen betroffen, wobei erwartet wird, dass strategische Führungs- und Koordinationsaufgaben im Inland weniger als bisher auf der Ebene des DHS ausgeführt werden, sondern eben im Rahmen des NSC. Die Zuständigkeit des DHS wird demgegenüber eher von der strategischen auf die operativ-taktische Ebene verlagert werden. Obwohl in Bezug auf das DHS noch keine grossen Ankündigungen gemacht wurden, geben bestimmte Ereignisse der letzten Wochen einige Hinweise auf mögliche Entwicklungen.

An erster Stelle ist einmal die Ernennung von Janet Napolitano zur neuen Vorsteherin des DHS zu nennen. Die ehemalige Gouverneurin des Grenzgliedstaates Arizona hat sich vor allem im Kampf gegen die illegale Einwanderung einen Namen gemacht. Während ihrer Antrittsrede vor dem US-Senat hat Napolitano denn auch die Immigration bzw. den Grenzschutz als eines der Schlüsselthemen des DHS bezeichnet und mit verschiedenen Bedrohungen, insbesondere jener des Terrorismus, in Verbindung gebracht.²⁴

Zudem hat sich Janet Napolitano bei ihrer Anhörung auch zu den ihrer Ansicht nach zentralen Organisati-

onsproblemen des DHS geäussert. So möchte sie das DHS, welches aus 22 ehemals eigenständigen Organisationen besteht, effizienter gestalten und unter einer einheitlichen Vision vereinen. Die zentralen Stolpersteine auf dem Weg dahin sieht Napolitano in der tiefen Moral bzw. Frustration der Mitarbeiter, in Kommunikations- und Informationsaustauschproblemen sowie in der Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen und den regional-lokalen Behörden.²⁵

Die letzten beiden Punkte werden im Übrigen auch in der Homeland Security Agenda kurz angesprochen und sollen durch verbesserte Kommunikation, aufdatierte Notfallpläne und eine verlässlichere Bundesregierung verbessert werden. Zudem sollen die «First Responders» auf allen Ebenen vermehrt mit bundesstaatlichen Ressourcen unterstützt werden, wobei namentlich der Ausbau und die Verbesserung eines bereichsübergreifend-kompatiblen Kommunikationssystems genannt wird.

Im Weiteren hat Napolitano seit Amtsantritt bereits einige «Action Directives» erlassen. Diese instruieren relevante Unterbehörden des DHS, der Vorsteherin innerhalb eines gewissen Zeitfensters zu bestimmten Themen Informationen und Strategien darzulegen. Die Direktiven haben oft die Form eines Fragenkataloges und dienen der Begutachtung und Evaluation von Politikstrategien sowie der Förderung des Dialogs zwischen den verschiedenen Einheiten des DHS und der Vorsteherin. Ende Februar 2009 hat Janet Napolitano Direktiven zu folgenden Themen erlassen: Critical Infrastructure Protection, Risk Analysis, State and Local Intelligence Sharing, Transportation Security, State, Local and Tribal Integration, Cyberse-

²⁴ http://www.dhs.gov/ynews/testimony/testimony_12325470_62602.shtm

²⁵ Ebd.

curity, Northern Border Strategy, Federal Emergency Management Agency (FEMA) State and Local Integration, National Planning, First Responder Health Surge Capacity, Hurricane Katrina, Immigration and Border Security, und Efficiency Review.²⁶ Die Auswahl dieser Themen lässt sicherlich auf die Prioritäten der neuen DHS-Vorsteherin schliessen und setzt zum Teil ähnliche Schwerpunkte wie die Homeland Security Agenda.

26 http://www.dhs.gov/xabout/gc_1233156996914.shtm. Da die Direktiven zur Hauptsache aus Fragen bestehen und daher nur andeutungsweise Hinweise auf zukünftige Entwicklungen geben, wird deren Inhalt an dieser Stelle nicht näher erläutert. Die Direktiven können unter dem angegebenen Link eingesehen werden.

4. BEDEUTUNG FÜR DIE SCHWEIZ UND SCHLUSSBEMERKUNGEN

Für eine weitergehende Beurteilung der neuen Ausrichtung der amerikanischen Homeland Security Politik unter Obama müssen selbstverständlich die Veröffentlichung der eigentlichen Strategie und die Einführung konkreter Initiativen abgewartet werden. Abgesehen von Ungewissheiten im politischen Durchsetzungsprozess kann aber erwartet werden, dass die Grundzüge der Homeland Security Agenda ihre Gültigkeit behalten dürften.

Im Folgenden wird auf die Veränderungen im aussenpolitischen Stil, die neuen sicherheitspolitischen Politikansätze und deren Bedeutung für die Schweiz, die Neugestaltung der sicherheitspolitischen Strukturen der USA sowie Implikationen für das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) eingegangen.

Veränderungen im aussenpolitischen Stil

Die Bedeutung der Homeland Security Agenda der Administration Obama liegt gegenwärtig nicht primär in deren Inhalt, sondern im Ton derselben bzw. im «Weltbild», das darin zum Ausdruck kommt. In den Beziehungen der USA zu anderen Staaten kann mit einer neuen Dynamik gerechnet werden, welche auch für bestimmte Belange des Bevölkerungsschutzes von Bedeutung sein dürfte. Viele Beobachter sind der Ansicht, dass international bedeutende Themen wieder vermehrt im Rahmen multilateraler Institutionen und Abkommen angegangen werden und dem internationalen Recht wieder zunehmende Achtung geschenkt wird. Die internationale Staatengemeinschaft spielt abermals eine Rolle für die Sicherheit der USA und der Welt, soll aber auch ihren Beitrag dazu leisten. Dieser Beitrag ist verhandelbar und wird nicht einfach unilateral gefordert, dafür wird es schwieriger werden, den USA die Ressourcen-

bereitstellung zu überlassen und sich hinter amerikanischen Entscheidungen zu verstecken. Dies hat US-Vizepräsident Joe Biden bereits zwei Wochen nach Amtsantritt an der Münchner Sicherheitskonferenz zum Ausdruck gebracht:

«Our security is shared. And so, too, I respectfully suggest, is our responsibility to defend it. [...] We'll work in a partnership whenever we can, and alone only when we must. [...] We believe international alliances and organizations do not diminish America's power – we believe they help advance our collective security, economic interests and our values. So we'll engage. We'll listen. We'll consult. America needs the world, just as I believe the world needs America.»²⁷

Neue sicherheitspolitische Politikansätze

Abgesehen von diesen breiten Tendenzen in der Ausrichtung der amerikanischen Aussenpolitik enthält die Homeland Security Agenda grundsätzlich wenig neue oder gar revolutionäre Ideen. Vielmehr werden schon länger bekannte Ansätze neu aufgegriffen und vorangetrieben.

Die Politikpräferenzen der Administration Obama scheinen sich wieder verstärkt mit jenen der offiziellen Schweiz zu decken und weisen klare Überlappungen auf. Die zentralen Neuerungen in der Homeland Security Agenda, welche auch für die Schweiz von grosser Bedeutung sein dürften, sind die Folgenden:

- ♦ Die Neuausrichtung der Terrorismusbekämpfung und die ganzheitliche Betrachtung des

²⁷ Joe Biden an der Münchner Sicherheitskonferenz 2009. <http://germany.usembassy.gov/events/2009/feb-biden-security/>

Extremismusprobleme entsprechen den schweizerischen Vorstellungen. Die Schweiz hat beispielsweise die Behandlung von Gefangenen des «Krieges gegen den Terror» immer kritisiert und auch die zunehmende Aushebelung der Bürgerrechte unter der Bush Administration mit grosser Sorge verfolgt. Obama teilt diese Bedenken offensichtlich und hat es zu einem der zentralen Anliegen seiner Präsidentschaft gemacht, diesbezügliche Fehlentwicklungen zu korrigieren. Deshalb kann beispielsweise damit gerechnet werden, dass die USA wieder ein verlässlicherer Partner in Bezug auf Menschenrechte und die Genfer Konvention sein werden.

- ◆ Vom angekündigten «Shared Security Partnership Program» könnten auch die Schweizer Nachrichtendienste profitieren und ihre Zusammenarbeit mit den US-Diensten weiter ausbauen.
- ◆ Im Bereich der Rüstungskontrolle und Abrüstung profitiert die Schweiz vom erneuerten US-Bekenntnis zum NPT, BTWC, CTBT und FMCT, für welche sie sich auch immer aktiv eingesetzt hat. Viele Vorschläge und Anliegen der Schweiz in diesen Bereichen werden wieder auf US-amerikanische Unterstützung stossen. Zudem werden die acht Jahre lang blockierten Abrüstungsverhandlungen am europäischen UNO-Hauptsitz in Genf wieder in Gang kommen. Dies stärkt das multilaterale Abrüstungsforum und den Verhandlungsstandort Genf, was von grosser Bedeutung für die Schweiz sein dürfte.
- ◆ Die angekündigten Initiativen im Bereich «Nuclear Security» bezüglich der internationalen Kontrolle des nuklearen Brennstoffkreislaufes decken sich

ebenfalls mit Schweizer Interessen und Vorstellungen. Sie dürften die unkontrollierte Proliferationsgefahr unmittelbar verringern. Auch wenn damit die Atomprogramme Irans und Nordkoreas nicht mehr unbedingt gestoppt werden können, wären dann wenigstens deren Intentionen glasklar.

- ◆ Es ist auch im Sinne der Schweiz, dass gegenüber dem Iran wieder die direkte Diplomatie zum Zuge kommen soll. Dies könnte das Schweizer Schutzmandat zur Vertretung der US-Interessen im Iran direkt tangieren.

Reorganisation der sicherheitspolitischen Strukturen und Bedeutung für das BABS

Nebst diesen Neuerungen für die Schweiz bezüglich der Homeland Security Agenda der Administration Obama, ist vor allem die Reorganisation der sicherheitspolitischen Strukturen in den USA von Bedeutung für das BABS.

Die angedachte Reorganisation der sicherheitspolitischen Strukturen ist ein mutiger und umfassender Ansatz, der eine kohärente und zielgerichtete Sicherheitspolitik ermöglichen könnte. Avisiert ist ein Top-Down-Prozess, der letztlich eine umfassende Bündelung und Koordination der bundesstaatlichen Mittel wie auch eine hoch angesiedelte Zentralisierung im Sinn hat. Dies könnte mittelfristig auch die operative Ebene tangieren. Allgemein kann diesbezüglich erwartet werden, dass die Verantwortung für den Schutz vor modernen Bedrohungen zunehmend zentralisiert wird, dabei aber die operativen Aspekte der eigentlichen Schutzbereitstellung delegiert werden. Die beiden Bereiche, welche

bisher teilweise vom DHS gesteuert wurden, werden also zunehmend getrennt werden.

Gleichzeitig zur Straffung dieser zentralen Strukturen scheint die modulare Zusammensetzung des sicherheitspolitischen Führungsgremiums NSC für die nötige Flexibilität zu sorgen, der Komplexität moderner Bedrohungen gerecht zu werden und die diesbezüglichen Prioritäten gegebenenfalls neu ausrichten zu können. Gelingt die Reorganisation und werden die erwarteten Effekte erzielt, würde die schwammige Trennlinie zwischen innerer und äusserer Sicherheit in einem langfristig-strategischen Kontext aufgehoben werden.

Die Frage der Überwindung der (heutzutage) künstlichen und auf historisch gewachsene institutionelle Rahmenbedingungen zurückzuführende Trennung zwischen innerer und äusserer Sicherheit stellt sich auch im Zusammenhang mit den zwei sich im Zuständigkeitsbereich des BABS befindenden Prozessen der Gefährdungs- bzw. Risikoanalyse sowie dem Schutz kritischer Infrastruktur. Und es stellt sich damit verbunden die Frage, ob mehr Zentralisierung (in Anlehnung an die Neuausrichtung der US-Sicherheitspolitik) anstelle von Koordination sinnvoll wäre.

Es scheint unumstritten, dass eine Zentralisierung der sicherheitspolitischen Strukturen in der Schweiz per se als sehr unrealistisch einzuschätzen und je nach Standpunkt auch nicht unbedingt erstrebenswert wäre. Dies zeigen unter anderem die Diskussionen um die Krisenmanagementstrukturen sowie um das Sicherheitsdepartement und auch der nationalen Sicherheitskooperation deutlich. Und doch wäre zu klären, inwiefern in spezifischen Politikbereichen neue Strukturen bessere Resultate liefern könnten. Bei

primär koordinativen Anstrengungen, wie sie heute Realität sind, ist die verantwortliche Stelle oftmals mit wenig Befugnissen und Ressourcen ausgestattet, was es schwierig macht, Entscheidungen durchzusetzen. Sowohl in der Risikoanalyse wie auch im Bereich des Schutzes kritischer Infrastrukturen wäre also die Loslösung von Themen aus der gegenwärtigen institutionellen Verankerung heraus zumindest denkbar. Dies würde die Zuständigkeit und Verantwortung für strategische Fragen in diesen Politikbereichen an eine (zu schaffende) Stelle delegieren, während die operativen Geschäfte insbesondere der Schutzbereitstellung bei den bestehenden Institutionen bleiben würden. In Anlehnung an die von Obama geplante Ernennung eines Cyber-Beraters, könnte sich auch die Schweiz überlegen, dem zunehmend bedeutenden Problem der Infrastruktur- und Informationssicherheit in sämtlichen Politikbereichen mehr Achtung zu schenken und näher bei den Entscheidungsträgern anzusiedeln, zum Beispiel mit der Ernennung eines «Czars».

März 2009

Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich



The **Center for Security Studies (CSS) at ETH Zurich** specializes in research, teaching, and information services in the fields of international relations and security policy. The CSS also acts as a consultant to various political bodies and the general public. The Center is engaged in research projects with a number of Swiss and international partners, focusing on new risks, European and transatlantic security, strategy and doctrine, state failure and state building, and Swiss foreign and security policy.

The **Crisis and Risk Network (CRN)** is an Internet and workshop initiative for international dialog on national-level security risks and vulnerabilities, critical infrastructure protection (CIP) and emergency preparedness.

As a complementary service to the International Relations and Security Network (ISN), the CRN is coordinated and developed by the Center for Security Studies at the Swiss Federal Institute of Technology (ETH) Zurich, Switzerland. (www.crn.ethz.ch)