

CRN REPORT

Factsheet

Analyse der National Security Strategy 2010 der USA

Zürich, August 2010

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

Im Auftrag des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz (BABS)

Autor: Christoph Doktor

© 2010 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Kontakt:
Center for Security Studies
Haldeneggsteig 4, IFW
ETH Zürich
CH-8092 Zürich
Schweiz

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 Forschungskoordination
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 des Autors dar.

INHALTSVERZEICHNIS

ABSTRACT	2
1. AUFBAU UND INHALT.....	3
2. SCHWERPUNKTE: INTERESSEN, BEDROHUNGSPERZEPTION, MASSNAHMEN	5
2.1. Sicherheit: Homeland Security und National Security	5
2.2. Wohlstand, Werte, Internationale Ordnung	7
3. ANALYSE DER NSS	8
3.1. Neuerungen	8
3.2. Kontinuitäten.....	10
4. BEDEUTUNG FÜR DIE SCHWEIZ.....	11
DOKUMENTE UND WEITERFÜHRENDE TEXTE	13

ABSTRACT

Im Mai 2010 wurde von der Regierung Obama die neue National Security Strategy (NSS) der USA veröffentlicht. Die NSS definiert die wichtigsten nationalen Interessen der USA, identifiziert die Bedrohungen und Gefahren für die nationale Sicherheit und formuliert anschliessend Regierungskonzepte sowie Antworten auf das breite Spektrum an Herausforderungen der Sicherheit der USA und ihrer Verbündeten. Die Grundlinien der US-amerikanischen Sicherheitspolitik bleiben im Wesentlichen gleich. Was sich verändert, sind die Prioritäten, Schwerpunkte sowie der Politikansatz, der stark auf Kooperation bei der Lösung globaler Sicherheitsprobleme setzt und internationale Organisationen und Institutionen mit einbezieht.

Das hier vorliegende Factsheet analysiert im Folgenden das erste sicherheitspolitische Strategie-

dokument der Administration Obama. In separaten Kapiteln werden die Inhalte und Schwerpunkte der Strategie untersucht. In einem weiteren Schritt werden vor dem Hintergrund der NSS 2002 und 2006 der Administration G.W. Bush die konzeptionellen Schwerpunkte, Neuerungen und Kontinuitäten herausgearbeitet. Das abschliessende Kapitel fragt nach der Bedeutung des Dokuments und des darin enthaltenen US-amerikanischen sicherheitspolitischen Ansatzes für die Schweiz. Der Fokus richtet sich hierbei vor allem auf die Aspekte der Homeland und National Security. Die Analyse stützt sich auf den Text der NSS 2010, die Stellungnahmen aus der Obama-Administration sowie auf hauptsächlich in der US-amerikanischen Fachjournals und Presse erschienene Artikel.

1. AUFBAU UND INHALT

Die neue US-amerikanische *National Security Strategy* vom Mai 2010 folgt auf die 2002 und 2006 von der Administration George W. Bush verabschiedeten sicherheitspolitischen Strategien. Das Dokument formuliert die zentralen Leitlinien für die Sicherheitspolitik der seit Januar 2009 sich im Amt befindenden Administration Barack Obama.

Dem eigentlichen Text vorangestellt ist eine von Präsident Obama unterschriebene Präambel, in der er sein breites Verständnis von Sicherheit vorstellt, welches auch wirtschaftliche und soziale Bereiche umfasst sowie die Bedeutung von Normen und Werten betont und damit weit über sicherheitspolitische und militärische Aspekte hinausgeht. Auf einen kurzen Überblick, der die wichtigsten Inhalte der Strategie zusammenfasst, folgt im zweiten Kapitel der strategische Ansatz, in dem die sicherheitspolitischen Interessen der USA definiert, das Bedrohungsbild skizziert und die aussen- und sicherheitspolitische Ziele der Administration Obama formuliert werden. Als die wichtigsten nationalen Interessen der USA gelten:

1. Die Sicherheit der Vereinigten Staaten, ihrer Bürger sowie der Verbündeten und Partner der USA;
2. Eine starke, innovative und wachsende US-Wirtschaft in einem offenen internationalen Wirtschaftssystem, das Chancen und Wohlstand fördert;
3. Respekt für universelle Werte in den USA und überall auf der Welt; und
4. Eine internationale Ordnung, vorangetrieben unter Führung der USA, die Frieden, Sicherheit und Entfaltungsmöglichkeiten fördert, indem sie durch stärkere Kooperation globalen Herausforderungen begegnet.

Vor dem Hintergrund einer Welt im Wandel, US-Kriegen im Irak und Afghanistan, des Kampfes gegen die Al-Qaida sowie der Wirtschafts- und Finanzkrise verfolgt die Strategie eine langfristige Perspektive mit dem Fokus auf die Wiederherstellung der Führungsrolle der USA in einem sich veränderten internationalen Umfeld, um die nationalen Interessen effektiver sichern zu können. Als wichtigste Bedrohungen für Amerikas nationale Sicherheit zählt die Strategie dabei auf:

- ◆ Proliferation von Massenvernichtungswaffen, insbesondere der Atomwaffen
- ◆ Terrorismus und gewalttätiger Extremismus
- ◆ Gefahren für die «Cybersecurity»
- ◆ Abhängigkeit von fossilen Rohstoffen
- ◆ Klimawandel
- ◆ Pandemien
- ◆ «failing states» und global agierende kriminelle Netzwerke

Die grösste Verantwortung der Regierung und das übergeordnete Ziel der Strategie bleibt zu jedem Zeitpunkt die Gewährleistung der Sicherheit der amerikanischen Bevölkerung. Um dem breiten Spektrum an Bedrohungen effektiv zu begegnen, fordert die NSS, den Bereich der inneren Sicherheit, *Homeland Security*, konzeptuell in einen umfassenden Ansatz der nationalen Sicherheit, *National Security*, zu integrieren und damit die traditionelle Unterscheidung zwischen innerer und äusserer Sicherheit aufzuheben.

Im Hinblick auf Amerikas Führungsrolle als globale Macht werden die Stärkung der nationalen Kohäsion im Inneren und die Förderung einer gerechten und

nachhaltigen internationalen Ordnung durch einen multilateralen, kooperativen und von Werten geleiteten Politikansatz nach aussen als Weg zur Wiederherstellung von Amerikas Stärke und moralischer Legitimität erachtet.

Der Hauptteil des Dokuments gliedert sich entlang der vier oben genannten wichtigsten nationalen Interessen: Sicherheit, Wohlstand, Werte und internationale Ordnung. Darin stellt die Administration Obama Regierungskonzepte dar, wie den identifi-

zierten Bedrohungen und Herausforderungen für die nationale Sicherheit und die nationalen Interessen der USA wirkungsvoll begegnet werden soll. Das abschliessende zusammenfassende Kapitel fordert eine stärkere und effektive Zusammenarbeit innerhalb der Institutionen und Strukturen auf allen Ebenen der Regierungsadministration sowie zwischen Partnern aus der Wirtschaft und Gesellschaft im Sinne eines gesamtnationalen Sicherheitsdialoges. Die vorliegende Analyse fokussiert auf die sicherheitsrelevanten Aspekte der NSS.

2. SCHWERPUNKTE: INTERESSEN, BEDROHUNGSPERZEPTION, MASSNAHMEN

2.1. Sicherheit: Homeland Security und National Security

Die Sicherheit der Vereinigten Staaten, ihrer Bürger sowie der Verbündeten und Partner der USA genießt die höchste Priorität. Ihre Gewährleistung erfordert laut der NSS nahtlos ineinander integrierte Anstrengungen und Massnahmen im In- und Ausland (*at home and abroad*).

Im Bereich der Homeland Security werden Terrorismus, Naturkatastrophen, Cyberattacken grösseren Ausmasses und Pandemien als wichtigste Risiken explizit angeführt. Zu ihrer Abwehr setzt die Strategie auf Vorbeugung, effektives Krisenmanagement und Stärkung der Widerstandsfähigkeit (*Resilience*) im Rahmen eines *all-hazards*-Ansatzes:

- ♦ Die *Vorbeugung* umfasst präventive und vorsorgliche Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung, nationaler kritischen Infrastrukturen, Schlüsselressourcen und des Cyberspace. Gefahren und Angriffe gegen die Bevölkerung und sicherheitsrelevante Infrastrukturen sollen im Voraus identifiziert und unterbunden werden. Die NSS spricht hier allgemein von Initiativen im Bereich der Sicherung der Aussengrenzen, Flughäfen und maritimen Häfen mit dem Ziel, gefährlichen Materialien und terroristischen Akteuren den Zugang zum amerikanischen Territorium zu verunmöglichen. Durch Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern soll Bedrohungen begegnet werden, die ausserhalb des amerikanischen Territoriums (Homeland) ihren Ursprung haben. Die Regierung entwickelt Richtlinien zur Sicherstellung der Koordination aller Massnahmen und der beteiligten Institutionen und Akteure.
- ♦ Das *Krisen- und Katastrophenmanagement* soll durch ein integratives Konzept, welches Risikoplanung und -vorbereitung auf allen Regierungs- und Staatsebenen beinhaltet, sowie durch den Aufbau von Krisenreaktionsfähigkeiten verbessert werden. Durch Stärkung der *Resilience* soll die Aufrechterhaltung kritischer Funktionen in Wirtschaft und Gesellschaft im Ereignisfall gewährleistet und eine schnelle Rückkehr zum Normalzustand ermöglicht werden. Die NSS setzt dabei auf *Public-Private-Partnerships*, mit Hilfe welcher redundante Strukturen und Systeme geschaffen werden, die im Krisen- oder Katastrophenfall widerstehen und die auf den Störfall folgenden Auswirkungen auffangen können. Kontinuierliche Übungen anhand von realistischen Szenarien sieht die NSS als entscheidend an, um Katastrophenplanung zu optimieren und damit auch die Verwundbarkeit von kritischen Infrastrukturen und der Gesellschaft insgesamt zu verringern. Zudem betont die Strategie die Wichtigkeit der Versorgung von Bürgern und Bevölkerungsgruppen mit klaren und verlässlichen Informationen für den Fall einer Katastrophe, um die individuelle Bereitschaft und Widerstandsfähigkeit zu erhöhen.
- ♦ Die *Sicherung des Cyberspace* und damit einhergehend auch der Gesamtheit der digitalen Infrastrukturen gilt als eine der Prioritäten der nationalen Sicherheit. Die Zusammenarbeit der Regierungsstellen mit dem Privatsektor erhält in der NSS eine zentrale Bedeutung und soll erweitert werden. Konkret nennt die Strategie eine Reihe von Massnahmen, die in internationalen Partnerschaften verstärkt umgesetzt werden sollen. Dazu gehören: Entwicklung von Verhaltensregeln

und Normen für den Cyberspace, Gesetze gegen die Internetkriminalität, Datenschutz und Ansätze zur Vernetzung von Abwehr und Reaktion auf Cyberattacken.

Im aussenpolitischen Bereich stehen die Bekämpfung der Al-Qaida und die Verhinderung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen (WMD) im Mittelpunkt der National Security.

- ♦ Der Al-Qaida wird jede religiöse Autorität im Namen des Islam abgesprochen, vielmehr betrachtet die Regierung Obama Al-Qaida-Täter als «Mörder» («They are not religious leaders, they are killers»). Das Vorgehen gegen das Terrornetzwerk wird mit den drei Begriffen «Bekämpfen, Enttarnen, Zerstören» (*Disrupt, Dismantle, and Defeat*) umrissen. Die Verhinderung von terroristischen Attentaten auf das *Homeland* steht hier an der ersten Stelle. Die NSS setzt dabei auf einen integrierten Counterterrorismus-Ansatz, der Massnahmen und Mittel der inneren Sicherheit mit nachrichtendienstlichen und rechtlichen Instrumenten verbindet. Eine bessere Koordination aller staatlichen Ebenen übergreifender Kooperation wie auch der Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern wird propagiert. In diesem Zusammenhang wird zugleich auf die untrennbare (*inextricable*) Verbindung zwischen den Bereichen innerer und transnationaler Sicherheit hingewiesen. Im globalen Rahmen will die Strategie daher:

- ◇ die Luftfahrtsicherheit stärken: insbesondere durch internationale Kooperation, Informationsaustausch und verstärkte Sicherheitsvorkehrungen durch den Einsatz von neuesten Screening-Technologien.
- ◇ verhindern, dass Massenvernichtungswaffen in die Hände von Terroristen geraten und von diesen eingesetzt werden.
- ◇ verhindern, dass Al-Qaida operational in der Lage bleibt, terroristische Anschläge international und insbesondere gegen das US-Territorium auszuführen

Die letzten beiden Ziele sollen unter der Ausschöpfung der gesamten Palette an Mitteln, die der amerikanischen Regierung zur Verfügung stehen, verfolgt werden. Dazu gehören die Diplomatie, bilaterale und internationale Zusammenarbeit und als letztes Mittel der Einsatz militärischer Gewalt. Dabei behält sich die Administration Obama das Recht auf ein unilaterales militärisches Vorgehen der USA vor. Der Fokus der NSS richtet sich hierbei in erster Linie auf Afghanistan und Pakistan, die Strategie nimmt aber auch eine Reihe anderer, vor allem arabischer Staaten und Regionen (Jemen, Somalia, Maghreb und Sahel) ins Visier, wo die Entstehung von Rückzugsgebieten und «sicheren Häfen» für Al-Qaida verhindert werden soll.

Im grösseren Zusammenhang des Kampfes gegen den Al-Qaida-Terrorismus stehen auch die Fragen der Stabilität im Nahen und Mittleren Osten. Explizit nennt die NSS die friedliche Lösung des palästinensisch-israelischen Konfliktes, die weitere Transition im Irak nach dem Ende der eigentlichen Kriegshandlungen sowie ein weiteres Engagement mit dem Ziel, Iran zur verantwortungsvollen Kooperation zu bewegen.

- ♦ Proliferation von Massenvernichtungswaffen

Die Verbreitung und den Einsatz von WMD, insbesondere durch nichtstaatliche Akteure, qualifiziert die NSS als die wichtigste Bedrohung für die nationale Sicherheit: «The American people face no greater or more urgent danger than a terrorist attack with a nuclear weapon.» Dementsprechend wird der Verhinderung der Proliferation auf allen Ebenen der internationalen Beziehungen zentrale Bedeutung beigemessen. Als das übergeordnete Ziel der Administration Obama nennt die Strategie eine Welt ohne Nuklearwaffen. Konkret werden folgende Massnahmen genannt:

- ◇ Stärkung des Nichtverbreitungsvertrages (NVV);
- ◇ Erhöhter Druck auf Iran und Nordkorea, ihren

internationalen Verpflichtungen nachzugehen und auf Nuklearwaffen zu verzichten, unter Androhung einer grösseren Isolation («if they ignore their international obligations, we will pursue multiple means to increase their isolation»);

- ◇ Sicherung der Nuklearwaffenbestände, nuklearer Materialien und Technologien in internationaler Zusammenarbeit mit dem Ziel, den illegalen Handel und Verbreitung zu verhindern;
- ◇ Unterstützung der friedlichen Nutzung der Atomenergie;
- ◇ Bekämpfung der von biologischen Waffen ausgehenden Gefahren in den USA und durch internationale Kooperation.

2.2. Wohlstand, Werte, Internationale Ordnung

Lange Abschnitte der NSS sind den Fragen der Steigerung des Wohlstandes und Wettbewerbsfähigkeit der US-amerikanischen Gesellschaft und Wirtschaft gewidmet. Diese werden als Grundlage der nationalen Stärke und damit als Voraussetzung für die Wiedergewinnung einer globalen Führungsrolle betrachtet.

Durch eine auf strikte Achtung der demokratischen Werte basierenden Politik will die NSS auch das Ziel einer Wiederherstellung der moralischen Führungsrolle der USA erreichen. Als entsprechende Massnahmen nennt die Strategie das Verbot der Folter, den Schutz der Bürgerrechte und klare Rechtsstandards bei der Bekämpfung des Terrorismus. Die Verbreitung von Demokratie und universellen Menschenrechten im Ausland definiert die NSS als im nationalen Interesse Amerikas liegend. Allerdings stellt das Dokument klar, dass die USA keinem Land ein Werte- oder Regierungssystem aufzwingen werden.

Abschliessend behandelt die NSS die Fragen der internationalen Ordnung, wie sie die Administration Obama definiert. Die Strategie setzt auf zwischenstaatliche Kooperation und betont die Rolle von Allianzen, internationalen Organisationen und Institutionen wie NATO, UNO und G-20 bei der Lösung von Problemen wie bewaffnete Konflikte, Krisen und Katastrophen, Klimawandel und transnationale Kriminalität. Dazu gehört auch Einbindung und Kooperation mit Russland, China und aufstrebenden Mächten wie Indien, Brasilien, Indonesien sowie darüber hinaus der arabischen Welt. Damit soll den Herausforderungen der globalen Sicherheit nachhaltig begegnet werden können.

3. ANALYSE DER NSS

Die National Security Strategy 2010 der Administration Obama wird in erster Linie vor dem Hintergrund der Politik der Vorgängerregierung Georg W. Bushs beurteilt und mit den von dieser festgelegten und verfolgten strategischen Leitlinien der amerikanischen Sicherheitspolitik verglichen. Im Hinblick darauf lassen sich zunächst einige allgemeine Unterschiede herausarbeiten, bevor man die inhaltlichen Neuerungen und Kontinuitäten analysiert.

Das Bemühen um die Abgrenzung zum strategischen Ansatz der Vorgängeradministration ist nicht nur inhaltlich sondern auch formal sprachlich erkennbar. Verglichen mit der mitunter provozierenden Deutlichkeit und begrifflichen Klarheit der NSS 2006 und vor allem der NSS 2002 ist die Administration Obama sichtlich darum bemüht, verbale Zuspitzungen und Pauschalisierungen zu vermeiden. Dies ist zwar nachvollziehbar, geht aber oft zu Lasten der konzeptuellen Klarheit. So hinterlässt das Dokument durch die allgemein gehaltenen Aussagen und nicht zuletzt aufgrund des sehr breiten Sicherheitsverständnisses, das über den traditionellen Sicherheitsbegriff weit hinausgeht, stellenweise den Eindruck der Beliebigkeit.

Damit geht einher, dass die NSS 2010 zwar die nationalen Interessen klar definiert und die Bedrohungen nationaler Sicherheit identifiziert, jedoch hinsichtlich der Massnahmen wenig Konkretes zu bieten hat. Ebenfalls im Unterschied zu den Strategiedokumenten der Regierung Bush verzichtet das aktuelle Dokument auf eine Bilanz der bisherigen Amtszeit von Präsident Obama, womit sich über den Erfolg oder Misserfolg der sicherheitspolitischen Massnahmen der gegenwärtigen Administration wenig sagen lässt.

3.1. Neuerungen

Im Unterschied zur Vorgängerregierung spielen die innenpolitische Stärke als Grundvoraussetzung einer effektiver Aussen- und Sicherheitspolitik und der Multilateralismus als Ansatz bei der Lösung der globalen Herausforderungen der nationalen Sicherheit in der neuen NSS eine herausragende Rolle. Dieser Inhalt spiegelt sich nicht zuletzt in der Gewichtung der einzelnen Bereiche in der Strategie wider. So werden im Hauptteil nur auf einer Seite die Herausforderungen im Bereich der Homeland Security thematisiert. Demgegenüber werden mehrere Seiten lang Fragen von Wohlstand, Wirtschaft, Bildung und Menschenkapital, Wissenschaft, Technologie, Innovation und nachhaltigem Wachstum als Grundlagen der US-amerikanischen Stärke erörtert. Vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise ist dies verständlich. Damit wird aber der Begriff der Sicherheit auf Bereiche ausgedehnt, die erheblich über das klassische Verständnis der Sicherheitspolitik hinausgehen.

Im Rahmen seines multilateralen Ansatzes setzt Obama bei der Gestaltung der internationalen Ordnung stärker auf Kooperation und internationale Organisationen, die laut der NSS modernisiert werden sollen. Konkrete Reformansätze etwa im Hinblick auf die UNO bzw. den UN-Sicherheitsrat werden aber nicht genannt. Die NSS 2010 beschreibt das internationale Umfeld des 21. Jahrhunderts als Welt im Wandel. Anders als George W. Bush, der allerdings in der NSS 2006 von seinem früheren stark uni- bzw. bilateralen Ansatz abrückte, bietet Obama daher Russland und den neuen Machtzentren wie China, Indien und Brasilien Zusammenarbeit an. Dabei wird jedoch die Frage, ob diese Mächte an einer kooperativen Mitgestaltung der globalen Politik interessiert sind oder

aber eigene Agenden verfolgen, nicht thematisiert. Auf plakative Zuordnungen wie «Schurkenstaaten» oder offene Drohungen mit militärischen Präventivschlägen verzichtet die NSS 2010. Staaten wie Iran und Nordkorea wird für den Fall der Ablehnung einer friedlichen Kooperation lediglich «Isolation» in Aussicht gestellt.

Dass die NSS Massenvernichtungswaffen und ihre Proliferation als die grösste Bedrohung für die nationale Sicherheit einstuft, ist vor dem Hintergrund der tatsächlichen Bemühungen von Staaten wie dem Iran und nichtstaatlichen terroristischen Akteuren, in Besitz solcher Waffen zu gelangen, wie auch Obamas Initiative für eine atomwaffenfreie Welt zu sehen. Mit der in diesem Zusammenhang in der Strategie erhobenen Forderung nach einer Stärkung des NVV grenzt sich Obama sichtbar von der Vorgängeradministration ab, welche durch die Anerkennung Indiens als *de facto* Nuklearmacht den NVV erheblich geschwächt hat.

Gleich in mehrfacher Hinsicht unterscheidet sich der neue Ansatz der Terrorismusbekämpfung vom Konzept der Vorgängeradministration. Statt des allumfassenden «war on terror» fokussiert die neue Sicherheitsstrategie konkret auf die Bekämpfung des terroristischen Netzwerkes Al-Qaida. Damit wird der Erkenntnis Rechnung getragen, dass man allenfalls eine Terrororganisation vernichten kann, nicht aber den Terrorismus als Gewaltphänomen. Während die NSS 2006 den Krieg gegen den «radikalen militanten Islam» als den wichtigsten Bezugsrahmen der US-amerikanischen Sicherheitspolitik deklarierte, vermeidet die neue Strategie die Bezeichnungen «islamisch» oder «islamistisch», um der Al-Qaida keine religiöse Autorität zuzugestehen. Zudem gilt für die Administration Obama: «Terrorism is one of many threats that are more consequential in a global age.» Der Kampf gegen den gewalttätigen Extremismus ist der NSS zufolge: «only one element of our stra-

tegic environment and cannot define America's engagement with the world». Zugleich wird auch zum ersten Mal auf die Gefahren des sogenannten *home-grown terrorism* hingewiesen.

Die NSS 2010 legt grossen Wert auf die moralische Integrität Amerikas als unverzichtbare Grundlage der Politik und Voraussetzung für die globale Führungsrolle. Die Respektierung der demokratischen Werte und rechtsstaatlichen Normen erhöht demnach die Sicherheit der USA. Damit geht der strikte Verzicht auf Folter sowie die Ankündigung der Schliessung von Guantanamo einher. Allerdings musste bekanntlich auch Obama bereits früh erkennen, dass sich das letztere nicht ganz einfach und v.a. rasch umsetzen lässt.

Zu den Neuerungen mit konkreten Auswirkungen auf die institutionellen Strukturen und Prozesse gehört die in der NSS postulierte Aufhebung der Unterscheidung zwischen *Homeland* und *National Security* durch die Zusammenführung und Integration beider Sicherheitsfelder in einen umfassenden Ansatz nationaler Sicherheit. Um diesen Schritt auch institutionell abzustützen, veranlasste Präsident Obama bereits ein Jahr vor der Veröffentlichung der NSS, am 26. Mai 2009, den bisherigen *Homeland Security Council* und *National Security Council* zu einem gemeinsamen 240 Personen starken *National Security Staff* zu fusionieren. Damit wird beabsichtigt, die künstliche Trennung («artificial divide») zwischen inneren und internationalen Bedrohungen der nationalen Sicherheit zu beenden. Das neugeschaffene Gremium soll die Regierung in die Lage versetzen, Bedrohungen wie Terrorismus, grenzüberschreitender Kriminalität, Pandemien, natürlichen Katastrophen und nuklearer Proliferation effizienter zu begegnen. Innerhalb des *National Security Staff* sollen zudem Schwerpunktbereiche wie Cybersecurity, Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen und Resilience fest etabliert werden. Ob die neue Struktur die erhoffte Effizienz-

steigerung gewährleisten kann, bleibt abzuwarten. Das nationale Krisenmanagement konnte dadurch, wie der Umgang mit der aktuellen BP-Katastrophe im Golf von Mexiko zeigte, zunächst nicht spürbar verbessert werden.

3.2. Kontinuitäten

Die wesentlichen Kontinuitäten bestehen darin, dass auch die neue sicherheitspolitische Strategie Barack Obamas für die USA eine Führungsrolle als globale Ordnungsmacht beansprucht. Eine stabile Weltordnung auf der Basis von Kooperation und Interessenausgleich liegt laut der NSS im amerikanischen Interesse, weil die USA und ihre Wirtschaft von einer internationalen Stabilität besonders profitieren. Gleiches gilt für die weltweite Förderung von Demokratie und Menschenrechten, zu der sich die Regierung Obama ausdrücklich, jedoch ohne den missionarischen Eifer der Ära Bush bekennt.

Dazu gehört auch, dass die USA der einzige Staat sind und bleiben wollen, welcher über die Fähigkeit globaler Machtprojektion verfügt und damit auch militärisch als Garant der internationalen Ordnung fungiert. Die NSS stellt diesbezüglich unmissverständlich klar: «[W]e will maintain the military superiority that has secured our country, and underpinned global security, for decades». Damit bekennt

sich auch Obama zu Erhaltung und Fortsetzung der amerikanischen militärischen Dominanz, allerdings ohne die rhetorischen Drohgebärden im Stile der Bush-Regierung, die den Aufstieg einer militärischen Gegenmacht explizit verhindern wollte.

Auch schliesst Obama in der Kontinuität der Politik seiner Vorgänger, nicht zuletzt auch des Demokraten Bill Clinton, ein unilaterales militärisches Vorgehen nicht aus: «The United States must reserve the right to act unilaterally if necessary to defend our nation and our interests», legt sich jedoch im Hinblick auf eventuelle Umstände eines solchen Vorgehens – etwa die Frage eines präventiven Angriffes – nicht fest. Damit hält er sich für den Fall eines Falles den nötigen Handlungsspielraum offen, auf welchen letztlich kein US-amerikanischer Präsident verzichten kann.

Zwar bekennt sich auch die NSS 2010 in der Kontinuität der US-Politik zur Zusammenarbeit mit den europäischen Alliierten vor allem im Rahmen der NATO, die als «cornerstone for U.S. engagement with the world, and catalyst for international action» bezeichnet wird. Dies kann allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine konkrete Idee, wie die künftige Ausrichtung, Ziele und gemeinsame Interessen des Bündnisses formuliert und verfolgt werden sollten, fehlt.

4. BEDEUTUNG FÜR DIE SCHWEIZ

Die neue National Security Strategy spiegelt die unter der Administration Obama veränderte Sicht der USA auf Fragen nationaler Sicherheit, internationaler Politik und globaler Ordnung wider. Die Grundlinien der amerikanischen Aussen- und Sicherheitspolitik bleiben im Wesentlichen gleich, was sich verändert sind die Prioritäten, die Herangehensweise an die Lösung der globalen Sicherheitsprobleme und nicht zuletzt der Politikstil, welcher durch verbale Abrüstung und weitgehende Absage an politische und militärische Alleingänge gekennzeichnet ist.

Die Bedeutung der NSS 2010 für die Schweiz liegt einerseits auf der inhaltlichen und andererseits auf der strukturellen Ebene. Inhaltlich kommt die in der NSS 2010 formulierte Hinwendung der Administration Obama zu kooperativen Ansätzen im Bereich der internationalen Beziehungen mit der damit einhergehenden Aufwertung des internationalen Rechts, der internationalen Organisationen und der diplomatischen Mittel der Konfliktlösung den Grundsätzen der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik entgegen. Als Kleinstaat kann sich die Schweiz multilateral im Rahmen des geltenden Rechts und in internationalen Organisationen einbringen und ihre Interessen verfolgen.

Gleiches gilt für das unbedingte Bekenntnis der Strategie zu demokratischen Werten, völkerrechtlichen Normen und Beachtung der rechtsstaatlichen Grundsätze in der Aussen- und Sicherheitspolitik im Allgemeinen und bei der Bekämpfung des Terrorismus im Besonderen. Der in diesem Zusammenhang in der NSS 2010 deklarierte Verzicht auf Folter und die Ankündigung der Schliessung des Guantanamo-Lagers deckt sich mit diesbezüglichen Positionen und aussenpolitischen Vorstellungen der Schweiz.

Das Bekenntnis Obamas zu einer Welt ohne Atomwaffen, die damit verbundenen Abrüstungs-initiativen, internationale Massnahmen zur Verhinderung der Proliferation und Stärkung des NVV sind grundsätzlich im Interesse der Schweiz. Erstens bietet sich damit für die Schweiz die Möglichkeit, die vorhandene Erfahrung und Expertise im Bereich der Abrüstungsverträge und -verhandlungen wieder politisch einzubringen und damit an die früheren Schweizer Initiativen anzuknüpfen. Und zweitens wird mit der Wiederaufnahme von Abrüstungsverhandlungen am UNO-Sitz in Genf dieser Verhandlungsstandort gestärkt.

Als konkrete Massnahme auf der operativen Ebene des Bevölkerungsschutzes entspricht die in der NSS propagierte Stärkung der *Resilience* durch einen intensiveren Einbezug der *Public-Private-Partnerships* der in der Schweiz praktizierten Zusammenarbeit zwischen Behörden und privatwirtschaftlichen Betreibern von kritischen Infrastrukturen. Der föderale Staatsaufbau und das Milizsystem begünstigen den Aufbau von formellen wie informellen Partnerschaften dieser Art. Allerdings ist der Schutz der kritischen Infrastrukturen kein Projekt, das zum bestimmten Zeitpunkt abgeschlossen werden kann, sondern es handelt sich vielmehr um einen kontinuierlichen Prozess. Dabei gilt es, einen Austausch und Kooperation zwischen privaten Betreibern und Behörden zu erleichtern. Die vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) eingeleiteten Schritte zur Sicherstellung einer transparenten Kommunikation und Koordination von Aktivitäten im Bereich des Schutzes der kritischen Infrastrukturen sollten daher fortgesetzt und nach Möglichkeit erweitert werden.

Im Hinblick auf Strukturen und Prozesse in den Bereichen der Homeland und National Security ist die mit der Schaffung des *National Security Staff* erfolgte Zusammenführung und Integration beider Sicherheitsbereiche für die Schweiz von Interesse. Der damit angestossene Prozess der Reorganisation der nationalen Sicherheitsstrukturen in den USA trägt der auch in der Schweiz geteilten Perzeption der veränderten Bedrohungslage Rechnung, indem er die zunehmend als obsolet betrachtete Trennung zwischen innerer und äusserer Sicherheit aufhebt. Ob das neugeschaffene zentrale Führungsgremium die erwarteten Effekte erzielt, bleibt abzuwarten. Eine neue National Strategy for Homeland Security der Administration Obama sollte im Hinblick auf die aus diesem Schritt sich ergebenden eventuellen weiteren Anpassungsnotwendigkeiten bei Strukturen und Prozessen der nationalen Sicherheit Klarheit schaffen.

Ob ein zentralisiertes Führungsgremium nach der Art des *National Security Staff* im politischen System der Schweiz sinnvoll ist, muss politisch diskutiert wer-

den. Erste diesbezügliche Ansätze sind in dem neuen sicherheitspolitischen Bericht enthalten. Mit einem derartigen Gremium könnten die Zuständigkeiten und die Verantwortung für strategische Fragen der nationalen Sicherheit auf Stufe Bund an einer Stelle gesammelt werden, was angesichts der Komplexität des gegenwärtigen sicherheitspolitischen Umfeldes ein kohärentes, effektiveres, an strategischen Interessen und Bedrohungslage ausgerichtetes Vorgehen erleichtern würde. Zwar wird die Schaffung eines solchen Führungsorgans immer wieder von verschiedenen Seiten gefordert und diskutiert, bei der Frage der Umsetzung liegen die Meinungen und Vorstellungen aber erheblich auseinander. Die Debatte um das Sicherheitsdepartement hat zudem gezeigt, dass Widerstände gegenüber Zentralisierungstendenzen im Bereich der Sicherheit sowohl in der Politik als auch in der Verwaltung nach wie vor überwiegen. Dabei wäre konzeptionelle Klarheit im Hinblick darauf, mit welchen Strukturen und Prozessen die Schweiz den sicherheitspolitischen Herausforderungen begegnen will, zu wünschen.

August 2010
Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

DOKUMENTE UND WEITERFÜHRENDE TEXTE

Clinton, Hilary Rodham. Remarks on the Obama Administration's National Security Strategy. The Brookings Institute, Washington, DC, May 27, 2010.
<http://www.state.gov/secretaryrm/2010/05/143212.htm>

DeYoung, Karen. Obama redefines national security strategy, looks beyond military might. In: The Washington Post, May 27, 2010.
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/05/27/AR2010052701044.html>

Homeland Security. <http://www.whitehouse.gov/issues/homeland-security>

Hsu, Spencer S. Obama Integrates Security Councils, Adds new Offices. The Washington Post, 27. Mai 2009.
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/05/26/AR2009052603148.html>

Keller, Patrick. Die Nationale Sicherheitsstrategie der Regierung Obama. In: Analysen & Argumente. Konrad Adenauer Stiftung, Berlin Juni 2010.
<http://www.kas.de/wf/de/33.19887/>

Lynch, Marc. Al-Qaeda in the New National Security Strategy. In: Foreign Policy, May 27, 2010.
http://lynch.foreignpolicy.com/posts/2010/05/27/the_new_national_security_strategy

Meyer, Josh . Obama merges homeland, national security staffs, Los Angeles Times, 27. May 2009,
<http://articles.latimes.com/2009/may/27/nation/na-security27>

National Security Strategy, The White House, Washington, May 2010.
http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

Obama Integrates Security Councils, Adds new Offices. The Washington Post, 27. Mai 2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/05/26/AR2009052603148.html>.

Obama merges homeland, national security staffs, Los Angeles Times, 27. May 2009, <http://articles.latimes.com/2009/may/27/nation/na-security27>.

Sanger, David E. and Baker, Peter. New U.S. Strategy Focuses on Managing Threats. In: The New York Times, May 27, 2010.
<http://www.nytimes.com/2010/05/28/world/28strategy.html>

Walt, Stephen M. Snoozing through the National Security Strategy. In: Foreign Policy, August 20, 2010.

Wright, Thomas. Strategic Engagement's Track Record. In: The Washington Quarterly, July 2010, 33:3, S. 35-60.
http://www.twq.com/10july/docs/10jul_Wright.pdf