

## Durch (Un-)Sicherheit und Zirkulationsfreiheit regieren

### Zur Rationalität der Schweizer Sicherheitspolitik

Michael Mülli

„Der Terrorismus“ sei für die Schweiz eine „allgegenwärtige Bedrohung“, schreibt in alarmiertem Ton die Schweizer Regierung in ihrem sicherheitspolitischen Bericht aus dem Jahr 2010.<sup>1</sup> Angesichts dieses und weiterer Bedrohungsszenarien ergibt sich für die Regierung (Bundesrat) die Notwendigkeit von „Sicherheitspolitik“ mit dem Ziel, „die Handlungsfähigkeit, Selbstbestimmung und Integrität der Schweiz und ihrer Bevölkerung sowie ihrer Lebensgrundlagen“<sup>2</sup> zu schützen. In seinem Bericht verknüpft der Bundesrat also die Themen Sicherheit und Bevölkerung. Dieser Verknüpfung spüre ich im Folgenden nach. Sie hat bereits den französischen Philosophen Michel Foucault in seinen Analysen der Macht prominent beschäftigt.<sup>3</sup> Bei Foucault gehört diese Verknüpfung zum Machttyp der liberalen Regierung der Bevölkerung, die sich ab dem 18. Jahrhundert neben die Machtformen der Souveränität und der Disziplin schiebt. Machttypen zeichnen sich nach Foucault primär dadurch aus, dass sie Macht auf je spezifische Weise rationalisieren und ausüben. Sie zielen dabei auf eine bestimmte „Hauptzielscheibe“, berufen sich auf ein spezifisches Wissen über die Welt und bringen ebenso spezifische „Sicherheitsdispositive“ zum Einsatz.<sup>4</sup> Die selbst gestellte Herausforderung liberaler Sicherheitspolitik besteht darin, in der Bevölkerung, „eine Zirkulation von Interessen, Gütern oder Informationen gegen Gefahren abzusichern ohne die Zirkulation lahm zu legen“.<sup>5</sup> Weil diese Prozesse der wirtschaft-

---

<sup>1</sup> Bundesrat, *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz*, Bern 2010, <<http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/themen/security/sipol09/bericht09.html>> [25.09.2012].

<sup>2</sup> Ibid., S. 8.

<sup>3</sup> Michel Foucault, *Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Geschichte der Gouvernementalität I. Vorlesung am Collège de France 1977-1978*, Frankfurt a. M. 2006; Michel Foucault, *Die Geburt der Biopolitik. Geschichte der Gouvernementalität II. Vorlesung am Collège de France 1978-1979*, Frankfurt a. M. 2006.

<sup>4</sup> M. Foucault 2006, *Sicherheit, Territorium, Bevölkerung*, *op. cit.*, S. 162.

<sup>5</sup> Sven Opitz, *Zwischen Sicherheitsdispositiven und Securitization: Zur Analytik illiberaler Gouvernementalität*, in: Patricia Purtschert, Katrin Meyer, Yves Winter (Hg.): *Gouvernementalität und Sicherheit. Zeitdiagnostische Beiträge im Anschluss an Foucault*, Bielefeld 2008, S. 213-214.

lichen Zirkulation als permanent bedroht vorgestellt werden, müssen zu ihrer Sicherung Interventionen der Sicherheitsdispositive erfolgen.

Ich begreife die im sicherheitspolitischen Bericht unternommene Lageanalyse und die darin vorgeschlagenen Strategien und Instrumente als Repräsentation der Schweizer Sicherheitspolitik. Angelehnt an Foucaults Überlegungen lautet meine Fragestellung: Was bedeutet Sicherheit in der Schweizer Sicherheitspolitik überhaupt? Oder genauer gefragt: Wer oder was gilt im Szenario des sicherheitspolitischen Berichts als schützenswert, was als Bedrohung? Wie wird dieses Schützenswerte, wie das Bedrohliche konstruiert? Welche Interventionen und Instrumente schliessen an diese Konstruktionen an, mit welchen Zielen? Meinen Fragen gehe ich in dieser Reihenfolge nach.

Die Schweiz und ihre Bevölkerung durch Sicherheitspolitik zu regieren, so meine These, ist ohne Beschwörungen permanenter Unsicherheit und die Konstruktion der Bevölkerung als Gefährdungsgemeinschaft undenkbar. Das lässt sich beispielsweise an der sicherheitspolitischen Bearbeitung des sogenannten Terrorismus zeigen. In diese Bearbeitung ist ein Ensemble von Techniken eingeschrieben, welches – nicht ohne Schattierungen durch weitere Machttypen – tendenziell auf die Herstellung und Aufrechterhaltung von Zirkulationsfreiheit, Wettbewerb und Markt gerichtet ist.

### **Eine „allgegenwärtige Bedrohung“ des „kontinuierlichen Flusses“: Terrorismus und Bevölkerung**

Mit dem 2010 erschienen sicherheitspolitischen Bericht richtet sich der Schweizer Bundesrat (Exekutive) an das nationale Parlament (Legislative). Der Bericht hat Doppelcharakter: Aus der Sicht des Bundesrates beschreibt er einerseits Entwicklungen der letzten zehn Jahre und analysiert das sicherheitspolitische Umfeld der Schweiz. Andererseits gibt er der zukünftigen Sicherheitspolitik Leitlinien.<sup>6</sup> Der sicherheitspolitische Bericht ist also Analyseresultat und Strategiepapier zugleich. Als durch Sicherheitspolitik zu schützen werden „Handlungsfähigkeit, Selbstbestimmung und Integrität der Schweiz und ihrer Bevölkerung sowie ihre Lebensgrundlagen“<sup>7</sup> angegeben. Diese Formulierung legt einen doppelten Bezug auf Integrität nahe: Einerseits bezieht sich Integrität im Völkerrecht auf das Territorium. Völkerrechtlich geschützt sind die Unverletzlichkeit des Territoriums bzw. die Grenzen souveräner Staaten. In der Biologie andererseits bezieht sich Integrität auf die ungestörte Funktionsweise eines biologischen Organismus. Die Metaphorik des biologischen Organismus strukturiert die Vorstellung der Bevölkerung im sicherheitspolitischen Bericht. Die Bevölkerung erscheint als lebendiger Körper bzw. Kollektivkörper mit biologischen Prozessen. Der Sicherheitsbericht beschreibt die Bevölkerung als Organismus, in welchem durch einzelne Ereignisse „Kettenreaktionen (eine Störung in einem Be-

---

<sup>6</sup> Ibid., S. 2.

<sup>7</sup> Ibid.

reich verursacht Störungen in anderen Bereichen, die sich ihrerseits fortpflanzen)<sup>8</sup> ausgelöst werden. Der Karikaturenstreit in Dänemark habe gezeigt, wie schnell sich für die Sicherheit eine „Kettenreaktion“<sup>9</sup> ergeben könne. Das skizzierte Bild der mit kleinstem Aufwand induzierbaren Kettenreaktion erinnert an die Ansteckung eines Organismus mit einem Krankheitserreger und dessen anschliessend im Körperinnern ablaufende Reproduktion. Die Metaphorik des organischen Körpers, der physiologischen Zirkulation und ihren Störanfälligkeiten findet sich bereits im Analyseansatz des Berichts, welcher die „Anfälligkeit“ und die „potenzielle Verwundbarkeit der Schweiz“<sup>10</sup> aufzeigen soll. Das „Funktionieren“<sup>11</sup> von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft hängt laut Bundesrat von einer Reihe „kritischer Infrastrukturen“<sup>12</sup> wie Energie-, Informations- oder Verkehrsinfrastruktur ab. Der Bericht prophezeit, die Verwundbarkeit der Gesellschaft werde weiter zunehmen, vor allem jene des „kontinuierlichen Flusses“<sup>13</sup> von Informationen, Energie, Waren und Personen. Aus der Sicht des Bundesrates erscheinen diese kritischen Infrastrukturen als lebensnotwendige Systeme des kollektiven Lebens. Sind sie in Gefahr, so lautet die Botschaft, ist die gesamte Bevölkerung an ihrem lebendigen Körper existenziell bedroht.<sup>14</sup>

Die Bevölkerung und ihre Prozesse gelten dem sicherheitspolitischen Bericht vor allem durch „den Terrorismus“<sup>15</sup> bedroht. In TABELLE 1 sind alle Bereiche kursiv gesetzt, in denen die Bedrohung durch Terrorismus nach Ansicht des Bundesrates direkt oder indirekt eine wichtige Rolle spielt.<sup>16</sup> Aufgrund dieser Häufung untersuche ich das Szenario des Terrorismus genauer. Was versteht der sicherheitspolitische Bericht unter Terrorismus? Der Bericht erläutert:

„Unter Terrorismus sind Anschläge auf Personen und Objekte zu verstehen, die von nichtstaatlichen Gruppierungen aus politisch-ideologischen Motiven verübt werden. Die Gefährdung durch ethnisch oder nationalistisch motivierten Terrorismus ging in den letzten Jahren in der Schweiz zurück. Besondere Bedeutung hat aber der Dschihadismus, eine weltweite, auch dem Terrorismus der Al Qaida zugrunde liegende islamistische Strömung. Bisher waren die Schweiz oder Schweizer Interessen im Ausland nicht direktes Ziel von Angriffen von Dschihadisten. Die Schweiz liegt jedoch in der westeuro-

---

<sup>8</sup> Ibid., S. 10.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid., S. 18.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Zur Genealogie der Sicherheit kritischer Infrastrukturen als „lebensnotwendige Systeme“ siehe: Stephen J. Collier, Andrew Lakoff, *The Vulnerability of Vital Systems. How ‚Critical Infrastructure‘ Became a Security Problem*, in: Myriam Dunn Cavelty, Kristian Soby Kristensen (Hg.), *Securing ‚the Homeland‘. Critical Infrastructure, Risk and (In)security*, London 2008, S. 17-39.

<sup>15</sup> Bundesrat, *op. cit.*, S. 6.

<sup>16</sup> Ibid., S. 10-16, 18, 64-65, 67.

päischen Gefahrenzone des Dschihadismus und wird in der Propaganda wie andere europäische Länder als feindlich betrachtet. Obwohl sie weiterhin nicht als primäres Anschlagziel islamistisch motivierter Terroristen gilt, kann sie als Ausgangspunkt für terroristische Umtriebe missbraucht oder selbst zum Ziel werden.“<sup>17</sup>

Die homogenisierende und undifferenzierte Bezeichnung des Dschihadismus dient hier zur Herstellung eines unberechenbaren Anderen. Herausgestellt wird „der Dschihadismus“ als „weltweite [...] islamistische Strömung“ und Grundlage des „Terrorismus der Al Qaida“. In der Zeitdimension zeigt das Adverb „bisher“ an: Zwar wurde bis zum heutigen Tag kein terroristischer Anschlag in der Schweiz verübt. Wenn ein solcher aber ständig möglich ist, müssen wir heute präventiv handeln. Neben der Zeitdimension macht der Bericht die terroristische Bedrohung auch in der Raumdimension unmittelbar. Obwohl kein bisheriger Anschlag „Personen und Objekte“ im Territorium der Schweiz tangiert habe und diese „weiterhin nicht als primäres Anschlagziel“ gelte, könne sie als „Ausgangspunkt für terroristische Umtriebe missbraucht“ oder selbst zum „Ziel“ werden. Mit den Figuren der Schweiz als Ausgangspunkt und potentielles Ziel wird das Szenario der Bedrohungslage gegenwärtig gemacht und lokal verankert. Im Gegensatz zu dieser die Bedrohung lokalisierenden Bewegung dehnt eine zweite Argumentationsstrategie die Oberfläche der Verwundbarkeit räumlich aus: Über die leere Figur der „Schweizer Interessen im Ausland“ wird die Schweiz als nahezu überall auf dem Globus verwundbar dargestellt. Alle weltweit verübten Anschläge gelten nun potentiell auch der Schweiz: „In der Zwischenzeit [seit 1999, M. M.] haben Anschläge in New York und Washington, Bali, Istanbul, Madrid, London, Moskau und Mumbai stattgefunden; der Terrorismus bleibt allgegenwärtige Bedrohung.“<sup>18</sup> Der sicherheitspolitische Bericht setzt weit verstreute Ereignisse äquivalent. Das Ausbleiben von Differenzierungen und Spezifikationen der einzelnen Ereignisse ist aber kaum ein Fehler oder ein Versäumnis des sicherheitspolitischen Berichts. Vielmehr würden Differenzierungen die Verknüpfung der Ereignisse und damit ein einheitliches Bedrohungsszenario namens Terrorismus nicht zulassen.

Auffallend ist, wie wenig sich offenbar über die der Schweiz jederzeit und überall drohenden terroristischen Anschläge sagen lässt. Im Bericht ist zu lesen, die Welt sei heute zwar nicht grundlegend anders als vor zehn Jahren, doch sie habe sich „in verschiedener Hinsicht geändert“. „Das hat sie zwar nicht unbedingt gefährlicher gemacht, wahrscheinlich aber unberechenbarer.“<sup>19</sup> Es falle den Staaten zunehmend schwer, alle für ihre Sicherheit wichtigen Faktoren zu erkennen, deren Bedeutung einzuschätzen und so zu handeln, dass unbeabsichtigte Nebenwirkungen nicht die erwünschte Hauptwirkung in Frage stellten.<sup>20</sup> Der sicherheitspolitische Bericht ent-

---

<sup>17</sup> Ibid., S. 14.

<sup>18</sup> Ibid., S. 6.

<sup>19</sup> Ibid., S. 8.

<sup>20</sup> Ibid., S. 10.

wirft ein Szenario der Unberechenbarkeit, ohne etwas Konkretes wissen und sagen zu können. Trotz des Eingeständnisses, seine Lagebeschreibung müsse angesichts der „unübersichtlichen Gemengelage“ von Bedrohungen und Akteuren „diffus und abstrakt“<sup>21</sup> bleiben, hält der Bundesrat an Berichten dieser Art fest und strebt sogar an, seinen Bericht nun in kürzeren Abständen zu überarbeiten oder neu zu verfassen. Diese Konstellation von Wissen/Nichtwissen zeitigt Machteffekte: Das Parlament als Adressat des Berichts wird dazu angehalten, die Bevölkerung, ihr Leben, ihre Gegenwart und Zukunft als Träger von terroristischen Gefahren zu sehen. Die Bevölkerung der Schweiz wird als permanente und homogene „Gefährdungsgemeinschaft“<sup>22</sup> beschrieben.

Anhand dieser Beispiele ist ersichtlich, wie der sicherheitspolitische Bericht einerseits die Bevölkerung als bedroht und schützenswert, andererseits den Terrorismus als allgegenwärtige Bedrohung der Bevölkerung und ihrer Prozesse rahmt. Die permanente Bedrohung der Bevölkerung durch Terrorismus geht der Sicherheitspolitik also nicht einfach voraus – wobei der sicherheitspolitische Bericht bloss auf diese Bedrohung reagieren würde – vielmehr wird das Bedrohungsszenario im sicherheitspolitischen Bericht selber entworfen, d.h. konstruiert. Im Falle der Schweizer Sicherheitspolitik können wir daher mit Filippa Lentzos und Nikolas Rose von „Regieren von Sicherheit durch Unsicherheit“<sup>23</sup> sprechen.

### „Das Funktionieren dieses Systems“. Zur Sicherung der Zirkulation

Im sicherheitspolitischen Bericht werden acht Massnahmen der Sicherheit genannt. Einerseits finden sich darunter solche, welche wie Armee oder Nachrichtendienst eher dem Alltagsverständnis von Sicherheitsinstrumenten entsprechen. Andererseits werden auch Menschen- und Völkerrecht, Entwicklungszusammenarbeit, Neutralitätspolitik, Wirtschaftspolitik und Zivildienst unter die Instrumente der Sicherheitspolitik eingereiht. Auffällig ist beispielsweise die Einordnung des Zivildienstes unter die Sicherheitsinstrumente. Aufgrund seiner Entstehungsgeschichte, die in enger Verbindung mit den Bewegungen der Kriegsdienstverweigerer und des Pazifismus steht, würde man ihn hier nicht vermuten, zumal sein Vollzug dem Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung und nicht etwa dem Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport obliegt. Ebenso wenig würde man die Wirtschaftspolitik als Instrument der Sicherheitspolitik erwarten. Die Aneignung von Zivildienst und Wirtschaftspolitik als Techniken der Sicherheitspolitik können als

---

<sup>21</sup> Ibid., S. 18.

<sup>22</sup> Brian Massumi zitiert nach Thomas Lemke, «Dispositive der Unsicherheit im Neoliberalismus», in: *Widerspruch* 46 (2004), S. 93.

<sup>23</sup> Filippa Lentzos, Nikolas Rose, Die Unsicherheit regieren. Biologische Bedrohungen, Notfallplanung, Schutz und Resilienz in Europa, in: Patricia Purtschert, Katrin Meyer, Yves Winter (Hg.): *Gouvernementalität und Sicherheit. Zeitdiagnostische Beiträge im Anschluss an Foucault*, Bielefeld 2008, S. 82.

Indiz der „zentrifugalen“<sup>24</sup> Ausdehnungstendenz gelesen werden, welche Michel Foucault der Sicherheit zuschreibt.<sup>25</sup> Sicherheitspolitik gilt dem Bundesrat denn auch als „Querschnittsaufgabe“: „Letztlich tragen alle politischen Bereiche in unterschiedlicher Intensität zur Sicherheit bei und sind für Massnahmen in ihrem Bereich verantwortlich.“<sup>26</sup> Politik wird im sicherheitspolitischen Bericht zwar nicht nur, aber immer auch zu Sicherheitspolitik. Zieht man in Betracht, dass Foucault Interventionen zur Sicherung der „Wirtschaftsprozesse oder für die Bevölkerung wesentlichen Phänomene“ als „Hauptziel“<sup>27</sup> der liberalen Regierung und ihrer Sicherheitsdispositive herausarbeitet, drängt sich die Untersuchung einer als Instrument der Sicherheitspolitik auftretenden Wirtschaftspolitik in besonderem Masse auf. Im Wesentlichen lassen sich in den bundesrätlichen Ausführungen zur Wirtschaftspolitik sechs Techniken der Sicherheit ausmachen.<sup>28</sup> Kursiv gesetzt sind jeweils die von mir dafür gewählten Bezeichnungen:

- *Standort- und Wettbewerbspolitik*: Wirtschaftspolitik meint für den Bundesrat die Stärkung der „Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Volkswirtschaft“ und die Förderung des „Wirtschaftsstandorts Schweiz“. Dies soll über die Schaffung rechtlicher „Rahmenbedingungen“ geschehen. Ziel der Wirtschaftspolitik sei ein langfristiges Wirtschaftswachstum, welches Arbeitsplätze schaffen, die Umwelt berücksichtigen sowie sozialen Ausgleich und gesellschaftlichen Zusammenhalt sicherstellen soll.
- *Öffnung der Märkte*: Die Attraktivität der Schweiz für Investitionen und qualifizierte Arbeitskräfte soll erhöht werden. Über die Öffnung der Märkte soll die Zirkulation von Exporten, Importen und Investitionen verbessert werden.
- *Internationale Zusammenarbeit und Regelwerke*: Mit den Zielen der globalen Stabilität und eines Welthandelssystems offener Märkte strebt der Bundesrat völkerrechtliche Vereinbarungen und die internationale Zusammenarbeit zur Schaffung verbindlicher Regeln für die Weltwirtschaft an.
- *Verhinderung von Diskriminierung und Protektionismus*: Wo aus Sicherheitsüberlegungen der Handel eingeschränkt werde, müsse die Schweizer Wirtschaftspolitik dafür sorgen, dass die Auswirkungen dieser Einschränkungen so wenig handelsverzerrend wie möglich und nicht diskriminierend wirken. Namentlich Sicherheitsüberprüfungen bei Waren, Fi-

---

<sup>24</sup> M. Foucault 2006, Sicherheit, Territorium, Bevölkerung, *op. cit.*, S. 73.

<sup>25</sup> Ein weiterer Beleg für diese Interpretation findet sich unter den „Interessen und Zielen“ der Sicherheitspolitik (Bundesrat, *op. cit.*, S. 8). Dort werden zwar wirtschaftliche Prosperität, Wohlstand, eine freiheitliche Gesellschaft, die Förderung von Chancengleichheit und Zusammenhalt usw. als nationale Interessen definiert, welche „nicht *Sicherheitsinteressen* im engeren Sinn“ (Hervorhebung im Original) seien. Es sei nicht Aufgabe der Sicherheitspolitik, dafür zu sorgen, dass die politischen Institutionen funktionierten. Im selben Atemzug wird hingegen gesagt, Sicherheitspolitik habe die Aufgabe zu verhindern, „dass das Funktionieren dieser Institutionen durch Machtpolitik oder Kriminalität beeinträchtigt wird“.

<sup>26</sup> Bundesrat, *op. cit.*, S. 29.

<sup>27</sup> M. Foucault 2006, Sicherheit, Territorium, Bevölkerung, *op. cit.*, S. 506.

<sup>28</sup> Bundesrat, *op. cit.*, S. 63-67.

nanztransaktionen und im Geschäftsreiseverkehr dürften nicht zu protektionistischen Zwecken missbraucht werden.

- *Wirtschaftliche Landesversorgung*: Diese konzentrierte sich auf Versorgungsengpässe. Der Markt soll durch Angebotslenkungsmassnahmen solange wie möglich zu hundert Prozent mit lebenswichtigen Gütern wie Energie, Nahrungs- und Heilmitteln versorgt werden. Zur Not würden Massnahmen der Nachfragenlenkung wie Kontingentierung und Rationierung eingeführt.
- *Exportkontrollen und Wirtschaftssanktionen*: Durch die Beteiligung an international abgestützten Sanktionen werde auch die Sicherheit der Schweiz erhöht.

Die drei erstgenannten Massnahmen der Standort- und Wettbewerbspolitik, der Öffnung der Märkte sowie der internationalen Zusammenarbeit und der Bereitstellung von Regelwerken sind Techniken zur Herstellung von rechtlichen Rahmenbedingungen für Markt und Wettbewerb. Sie lassen sich als Techniken der „Rahmenpolitik“<sup>29</sup> bezeichnen. Die Verbindung von Rahmen- und Wettbewerbspolitik entspricht dem Neoliberalismus der ordoliberalen Freiburger Schule. Der Markt stellt darin nicht wie im klassischen Liberalismus eine natürliche ökonomische Realität dar, deren Eigengesetzlichkeiten die Regierung beachten und respektieren muss. Umgekehrt kann der Markt überhaupt nur durch politische Interventionen konstituiert und stabilisiert werden. Eine solche Vorstellung von Ökonomie erfordert eine Gesellschafts- oder Rahmenpolitik, welche die sozialen und rechtlichen Bedingungen für Wettbewerb und Markt laufend aktiv herstellt. „Man muss [...] nicht die Mechanismen der Marktwirtschaft beeinflussen, sondern die Bedingungen des Marktes.“<sup>30</sup> So sehr das Eingreifen der Regierung auf der Ebene der wirtschaftlichen Prozesse zurückhaltend sein soll, soll es im Gegensatz massiv sein, „sobald es um diese Gesamtheit von technischen, wissenschaftlichen, rechtlichen, demographischen, vereinfachend gesagt gesellschaftlichen Gegebenheiten geht“<sup>31</sup>. Ziel der politischen Strategie der ordoliberalen Gesellschafts- bzw. Rahmenpolitik ist eine Vervielfachung und Ausweitung von Unternehmensformen. Was man zu erreichen versucht, ist eine Gesellschaft der Unternehmen, eine „Unternehmensgesellschaft“<sup>32</sup>. Diese Rahmenpolitik für den Markt fasst die ordoliberale Schule unter das Programm der sozialen Marktwirtschaft.<sup>33</sup>

Meines Erachtens schliesst die Wettbewerbs- und Rahmenpolitik, welche der Bundesrat in seinem sicherheitspolitischen Bericht formuliert, wenn auch nicht in Reinform, so doch massgeblich an dieses ordoliberale Modell an. Wie wir im ersten Abschnitt gesehen haben, richtet sich die im Bericht skizzierte Bedrohung durch den Terrorismus auf den kontinuierlichen Fluss der Prozesse der Bevölkerung, der Zirkulation von Waren, Personen, Energie, Information und Verkehr. Dass diese Zirkulation als wettbewerbsförmig affirmiert wird, wird in weiteren Ausführungen des Bun-

<sup>29</sup> M. Foucault 2006, Geburt der Biopolitik, *op. cit.*, S. 199.

<sup>30</sup> *Ibid.*, S. 197.

<sup>31</sup> *Ibid.*, S. 201.

<sup>32</sup> *Ibid.*, S. 208.

<sup>33</sup> *Ibid.*, S. 205.

desrates deutlich. Denn mit der Globalisierung der Weltwirtschaft gehe eine deutliche Verstärkung des weltweiten Wettbewerbs einher, der die Wirtschaftssubjekte zu Innovation, Kosteneinsparung und Spezialisierung zwingt. Diese Form der wirtschaftlichen Zirkulation gelte es heute sicherzustellen: Voraussetzung für „das Funktionieren dieses Systems“<sup>34</sup> sei ein weitgehend störungsfreies Umfeld. Die Schweiz muss in der Sichtweise des sicherheitspolitischen Berichts aber nicht nur den Unternehmen Wirtschaftsstandort mit guten Rahmenbedingungen sein, sie soll sich auch selber unternehmerisch verhalten. Der sicherheitspolitische Bericht reduziert die Schweiz auf einen „Wirtschaftsstandort“<sup>35</sup> und sieht das Land als unternehmerische Teilnehmerin in einem globalen Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte, Exporte, Importe und Investitionen. In Anlehnung an Foucault formuliert, wird die Schweiz hier zur Unternehmerin ihrer selbst.<sup>36</sup>

Die im Nachgang zu den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA ergriffenen Kontrollmassnahmen bei Warenströmen, Finanztransaktionen und Geschäftsreiseverkehr stellen nun aber genau diese Weise der Zirkulation in Frage. Die Schweizer Sicherheitspolitik ist daher auch mit der Verhinderung von Diskriminierung und Protektionismus befasst. Laut dem Bundesrat geht es darum, dass Auswirkungen von Sicherheitsmassnahmen „so wenig handelsverzerrend wie möglich sind und die Massnahmen nicht diskriminierend umgesetzt werden“, ebenso sei zu verhindern, dass diese Vorkehrungen „zu protektionistischen Zwecken missbraucht“<sup>37</sup> werden. Sicherheit der Zirkulation wird damit auch in der internationalen Dimension operationalisiert: Internationale Zusammenarbeit und Regelwerke sollen die rechtlichen Bedingungen für den Markt bereitstellen und diesen durch Koordination und Gerichtsbarkeit durchsetzen und aufrechterhalten. So wird auch die „Aussenwirtschaftspolitik“<sup>38</sup> zu einem Element des rahmenpolitischen Sicherheitsdispositivs. Nichts weniger als die wettbewerbsgesteuerte Marktwirtschaft steht für den Bundesrat also auf dem Spiel.

Scheinbar kann die Wettbewerbspolitik aber doch nicht ganz auf Protektionismus – und damit auf eine Sicherheitstechnik der Souveränität – verzichten. Wo verbinden sich protektionistische Techniken mit der ansonsten eher ordoliberal formulierten Sicherheitspolitik? Erstens soll Standortpolitik zugunsten der Schweiz und den „massgebenden Handelsmächten“ betrieben werden; etwa bei internationalen Regelwerken, an deren Einhaltung diese Handelsmächte „ein gemeinsames Interesse“<sup>39</sup> hätten. Zwar werden diese Interessen im Rahmen überstaatlicher Organisationen wie etwa der Welthandelsorganisation (WTO), der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Europäischen Union (EU)

---

<sup>34</sup> Bundesrat, *op. cit.*, S. 65.

<sup>35</sup> *Ibid.*, S. 63.

<sup>36</sup> M. Foucault 2006, Geburt der Biopolitik, *op. cit.*, S. 314.

<sup>37</sup> Bundesrat, *op. cit.*, S. 64.

<sup>38</sup> *Ibid.*, S. 63.

<sup>39</sup> *Ibid.*, S. 64.



über nationalstaatliche Territorien hinweg verknüpft, jedoch nur bis an die Grenzen neugebildeter Interessenblöcke. Zweitens schreiben sich mit der wirtschaftlichen Landesversorgung in Notlagen und den Exportkontrollen protektionistische Sicherheitsmechanismen in die Sicherung der Zirkulation ein. Zusätzlich sind im Sicherheitsdispositiv Vorschriften und Normen enthalten, die mit Foucault als disziplinarische Instrumente gelesen werden können und daher wie die zuvor erwähnten protektionistischen Massnahmen einer anderen als dem ordoliberalen Sicherheitsdenken entstammen: Die Schweizer Sicherheitspolitik behält sich für den Fall der „Störung“ der wirtschaftlichen Landesversorgung sogar direkte „Angebotslenkungsmassnahmen“ vor, um die Norm einer Marktversorgung „zu 100 Prozent“<sup>40</sup> aufrechtzuerhalten. Obwohl sie lediglich von Lenkung spricht, greift die Sicherheitspolitik damit in die Mechanismen des Marktes selber ein: „Pflichtlagervorräte würden rasch freigegeben, gleichzeitig Importe gezielt gefördert und allenfalls die Produktion gelenkt.“<sup>41</sup> Im Falle einer trotz Angebotslenkungsmassnahmen fortgesetzten Versorgungskrise sieht das Sicherheitsdispositiv der Landesversorgung auch die Nachfragelenkung durch Kontingentierung und Rationierung vor.

### Durch (Un-)Sicherheit und Zirkulationsfreiheit regieren

Grundsätzlich will die Sicherheitspolitik, wie sie im sicherheitspolitischen Bericht des Bundesrates vorgesehen ist, Investitionen und Waren über die nationalen Grenzen hinweg zirkulieren lassen. Doch bei der internationalen Zusammenarbeit und der Landesversorgung in Notlagen orientiert man sich auch an der nationalstaatlichen Souveränität über territoriale Grenzen und an disziplinarischen Normen. Es lässt sich also sagen, dass das skizzierte Sicherheitsdispositiv auch souveräne und disziplinarische Mechanismen vorsieht. Dies allerdings ohne die „Dominante“ im „Korrelationsystem“<sup>42</sup> ausser Kraft zu setzen: das ordoliberale Sicherheitsdispositiv der Sicherung der Zirkulationsfreiheit und des wettbewerbsförmigen Prozessierens der Bevölkerung. Diese dürfen in der Sicht des Bundesrates nicht beeinträchtigt werden. Man müsse „sorgfältige Güterabwägungen“<sup>43</sup> vornehmen, denn die sicherheitspolitischen Instrumente der Wirtschaftspolitik würden „Kosten und unternehmerische Einschränkungen“<sup>44</sup> mit sich bringen. Der Bundesrat erkennt daher auch Grenzen etwa der nachrichtendienstlichen Mittel: Der Versuch, einen systematischen Überblick über alle denkbaren Verwundbarkeiten der Bevölkerung zu geben, würde „ins Uferlose“ abzugleiten drohen. Dies wäre nicht nur „der Übersichtlichkeit abträglich“, sondern sei „sicherheitspolitisch möglicherweise gar nicht wünschbar“.<sup>45</sup> Auch wirksame Mass-

---

<sup>40</sup> Ibid., S. 65.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> M. Foucault 2006, Sicherheit, Territorium, Bevölkerung, *op. cit.*, S. 23.

<sup>43</sup> Bundesrat, *op. cit.*, S. 14.

<sup>44</sup> Ibid., S. 64-65.

<sup>45</sup> Ibid., S. 19.

nahmen gegen Terrorismus könne es nicht geben, ohne gleichzeitig die individuellen Rechte einzuschränken oder das Funktionieren von Gesellschaft und Wirtschaft zu beeinträchtigen. In die Sicherheitsdispositive eingelassen ist also das Wissen um den Preis von Sicherheitsinterventionen. Die Zirkulation verlangt ein ständiges Abwägen und Justieren, was Alex Demirovic einen „Prozess der Feinabstimmung“<sup>46</sup> von Freiheit und Sicherheit nennt. Daher widerspricht sich der Bericht nicht selbst, wenn er die beschriebenen protektionistischen Massnahmen einerseits negativ als unternehmerische Einschränkungen bewertet, sie andererseits aber positiv als Beitrag zur „Risikominderung“<sup>47</sup> betrachtet. Es scheint, als würden hier Freiheit und Sicherheit miteinander und aneinander arbeiten, um eine „zukunftssichernde, langfristige Form der Regierung der Gesellschaft zu gewährleisten“.<sup>48</sup> Das beschriebene Sicherheitsdispositiv ist durchaus machtförmig, zielt aber nicht auf die Etablierung eines umfassenden Überwachungs-, Kontroll- oder Sicherheitsstaates. Auf diese Weise würde Sicherheit die Zirkulation gerade gefährden. Im Gegenteil geht es der Schweizer Sicherheitspolitik in der Fassung des sicherheitspolitischen Berichts zwar nicht nur, aber primär um die Aufrechterhaltung des wettbewerbsgesteuerten Marktes.

Meine Analyse des sicherheitspolitischen Berichts deutet darauf hin, dass die Schweiz massgeblich durch (Un-)Sicherheit und Zirkulationsfreiheit regiert wird. Dabei ist die Sicherung der Zirkulationsfreiheit auf Sicherheitspolitik angewiesen. Die Sicherheitspolitik reagiert aber nicht bloss auf Unsicherheit, sondern stellt diese Unsicherheit auch selbst her: Die Sicherheitsdispositive arbeiten gerade mit Beschwörungen der Bedrohtheit der Zirkulationsfreiheit. Sicherheitstechnische Interventionen müssen erfolgen, weil die Prozesse der wirtschaftlichen Zirkulation als permanent bedroht vorgestellt werden. Es ist also der sicherheitspolitische Bericht selbst, welcher die terroristische Bedrohungslage rahmt und so ein zu bearbeitendes Bedrohungsszenario postuliert. Um das Jahr 2010 nimmt dieses Bedrohungsszenario Namen und Merkmale des Terrorismus an.

---

<sup>46</sup> Alex Demirovic, Liberale Freiheit und das Sicherheitsdispositiv. Der Beitrag von Michel Foucault, in: Patricia Purtschert, Katrin Meyer, Yves Winter (Hg.), *Gouvernementalität und Sicherheit. Zeitdiagnostische Beiträge im Anschluss an Foucault*, Bielefeld 2008, S. 248.

<sup>47</sup> Bundesrat, *op. cit.*, S. 64-65.

<sup>48</sup> A. Demirovic, *op. cit.*, S. 248.

## Tabellen

**TABELLE 1: Bedrohungen und Gefahren**

### Direkte

- Natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen und Notlagen
- Versorgungsstörungen infolge von Konflikten
- Militärische Angriffe mit konventionellen oder Massenvernichtungswaffen auf Territorium und Luftraum
- *Angriffe mit Fernwaffen grösserer Reichweite in den Händen terroristischer Gruppen*
- Nötigung mit wirtschaftlichen Mitteln
- Verbotener Nachrichtendienst
- *Angriffe auf die Informatik- und Kommunikationsinfrastruktur*
- *Ethnisch-nationalistisch und dschihadistisch motivierter Terrorismus*
- *Gewalttätiger Extremismus*
- *Organisiertes Verbrechen*
- Gewalt gegen Leib und Leben

### Indirekte

- *Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Trägersystemen längerer Reichweite*
- *Zerfall staatlicher Strukturen*
- Migrationsprobleme
- Klimawandel
- Pandemien
- Demographische Entwicklung
- Ressourcenknappheit

**TABELLE 1:** Übersicht der „Bedrohungen und Gefahren“ für die Schweiz gemäss dem sicherheitspolitischen Bericht (Bundesrat, *op. cit.*, S. 10-16, eigene Darstellung). Alle kursiv gesetzten Bereiche handeln von der direkten oder indirekten Bedrohung durch Terrorismus.

**Michael Mülli, BA:** Masterstudent der Soziologie und Philosophie an der Universität Basel und der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau. Ehemaliger Hilfsassistent am Seminar für Soziologie der Universität Basel. Forschungsschwerpunkte: Kulturosoziologie, Studies of Governmentality, soziologische Theorie.

Kontakt: [michael.muelli@stud.unibas.ch](mailto:michael.muelli@stud.unibas.ch)