

Universität Bern

Institut für Sozialanthropologie

Bachelorarbeit

Eingereicht bei Dr. Jelena Tošić

FS 2017

## Die Grenze trennt, der Zoll verbindet

Wie die Schweizer Grenze verstärkt wird und zugleich verschwinden kann

Sarah Affentranger

Grabenpromenade 5

3011 Bern

[sarah.affentranger@students.unibe.ch](mailto:sarah.affentranger@students.unibe.ch)

Matrikelnummer: 12-107-389

## Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung und Fragestellung	4
2	Theoretische Einordnung	6
2.1	Border Studies: Stand der Forschung	6
2.2	Über Staaten und Grenzen	8
2.3	Grenzregime	10
2.4	Die Globalisierung und das entstehende Paradox	11
3	Thematischer und transnationaler Kontext	14
3.1	Wichtige historische Ereignisse der Schweizer Grenze	14
3.2	Begrifflichkeiten gemäss Zollgesetz (ZG)	15
3.3	Organisation der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV)	17
3.3.1	Die Sektion internationale Angelegenheiten (SIA)	20
3.3.2	Das Grenzwachtkops – Abteilung Sicherheitszusammenarbeit und Normatives	21
3.4	Die internationale Einbettung der Schweiz	23
3.4.1	Die Schweiz, die Europäische Union und Schengen	24
3.4.2	Die Schweiz, die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) und die Weltzollorganisation (WZO)	26
4	Methodik	29
4.1	Feld und Feldzugang	29
4.2	Datenerhebung	29
4.2.1	Teilnehmende Beobachtung und die Erarbeitung von Erinnerungen	30
4.2.2	Leitfaden- und Narrative Interviews	30
4.2.3	Experteninterviews	32
4.2.4	Datenauswertung	32
5	Datenanalyse und Diskussion	34
5.1	Das Grenzregime der Eidgenössischen Zollverwaltung	34
5.2	Wichtige Handlungsspielräume	36
5.3	Das anscheinende Paradox der Globalisierung	38
6	Fazit	45
7	Bibliographie	48

## **Vorwort**

Während einem Jahr absolvierte ich ein Praktikum in der Sektion Internationale Angelegenheiten der Eidgenössischen Zollverwaltung. Mein Arbeitsort war die Oberzolldirektion in Bern. Die Oberzolldirektion ist weniger mit dem Alltagsgeschäft des Zolls an der Grenze betraut, sondern arbeitet auf einer höheren Ebene sowohl strategische wie auch operative Anpassungen aus, dokumentiert Richtlinien und Reglements oder ist in der Planung von Missionen und internationalen Einsätzen involviert. Im Rahmen meines Praktikums assistierte ich in unterschiedlichen Projekten und gewann so einen Eindruck in das breitgefächerte Engagement und die vielseitigen Tätigkeiten des schweizerischen Zolls. Als Studentin der Sozialanthropologie beschäftigte ich mich auch während diesem Praktikum mit Fragen der Anthropologie des Staates und der Bürokratie. Von besonderem Interesse waren für mich die Menschen als Akteure, die in einer bürokratischen Organisation arbeiten. Während meines Praktikums entstanden diverse Diskussionen über Handlungsspielräume und persönliche Interpretationen von Mitarbeitenden der Zollverwaltung. Nebst ideologischen Einstellungen interessierte mich vor allem auch die Art und Weise wie der Zoll durch alltägliche Praktiken der Mitarbeitenden konstruiert und die Grenze verwaltet wird. Rückblickend war wohl der Leitsatz meines damaligen Chefs Andrea Canonica ausschlaggebend diese Arbeit zu verfassen: „Die Grenze trennt, der Zoll verbindet“<sup>1</sup>. Dieser aus dem Zollmagazin Forum Z. geborgte und nur leicht angepasste Satz des Generalsekretärs der Weltzollorganisation wurde zum Ausgangspunkt der in dieser Arbeit vorliegenden Gedanken und Ausführungen.

---

<sup>1</sup> Im Original lautet der Satz: „Die Grenzen trennen, der Zoll verbindet“ (EZV 2012: 18).

## 1 Einleitung und Fragestellung

Manifestiert die Grenze eine Bedrohung oder eine Chance? Aus ökonomischer Sicht stellt die Grenze eine wesentliche Einnahmequelle auf nationaler Ebene dar, da rund ein Drittel der Bundeseinnahmen am Zoll generiert werden. Die Grenze generiert jedoch auch bestimmte Formen der Kriminalität, namentlich Schmuggel oder irreguläre Migration. Auf internationaler Ebene sind trans- und supranationale Organisationen wie die Weltzollorganisation bestrebt, Zollabfertigungen und Richtlinien zu harmonisieren, um die Wirtschaftlichkeit der Mitgliedsstaaten weiter zu fördern. Je nach dem aus welcher Perspektive man eine Grenze betrachtet, sind unterschiedliche Chancen und Probleme erkennbar. Eine Grenze ist ein komplexes Spannungsfeld in dem unterschiedlichste Akteure täglich neu über den räumlichen Verlauf und die Durchlässigkeit diskutieren. Die sozialanthropologische Forschung im Gebiet der Grenzthematik, speziell unter Einbezug des Einflusses der Globalisierung, führte auch zu neuen Sichtweisen in Bezug auf den Staat. „How can an anthropological approach further our understandings of the state as a multilayered, contradictory, translocal ensemble of institutions, practices, and people in a globalized context?“ (Sharma und Gupta 2006: 6). Nach Sharma und Gupta ist die weitverbreitete Anschauung der Globalisierung und der damit verbundenen Grenzziehung kritisch zu hinterfragen. Globalisierung bedeutet demnach weniger nationalstaatliche Souveränität, was mit einem schwächeren Staat gleichzusetzen ist (Sharma und Gupta 2006: 6). Doch wird der Staat tatsächlich schwächer? Werden die Grenzen und somit der Staat nicht zugleich stärker und präsenter in unserem täglichen Leben? Wie kann die Grenze gleichzeitig verschwinden und undurchdringlicher werden?

Aufgrund dieser offenen Fragen habe ich mir zum Ziel gesetzt in der vorliegenden Arbeit einen Beitrag zu einem klareren Verständnis von globalen Phänomenen und deren Auswirkungen auf nationaler Ebene zu leisten. Am Beispiel der Schweizer Zollverwaltung versuche ich die Struktur der bürokratischen Oberzolldirektion hinsichtlich ihrer Praktiken und deren Auswirkungen auf Bevölkerung und Wirtschaft zu untersuchen und in einem nächsten Schritt das konstruierte Grenzregime mit Theorien der sozialanthropologischen Border Studies zu verknüpfen. In Zeiten der

fortgeschrittenen Globalisierung ist das Forschungsfeld der Border Studies besonders interessant und speziell hinsichtlich aktueller geopolitischer Entwicklungen auf der ganzen Welt und der Schliessung von Grenzen sehr relevant. Die Hauptforschungsfrage, die ich im Rahmen der vorliegenden Arbeit behandle, lautet daher wie folgt:

*Wie wirkt sich Globalisierung auf das hegemoniale nationalstaatliche Grenzverständnis aus und wie können entgegengesetzte Trends des stärker und schwächer Werden des Staats und der Grenzen gleichzeitig bestehen?*

Insbesondere befasse ich mich mit dem Paradox der anscheinend abnehmenden staatlichen Souveränität bei gleichzeitiger Zunahme der Bedeutung nationalstaatlicher Grenzen. Anhand der Verbindung von Theorien der Border Studies mit Erkenntnissen aus geführten Interviews schaue ich hinter diese paradoxe Sichtweise und versuche, jenes durch alltägliche Praktiken der Eidgenössischen Zollverwaltung (re-)konstruierte Grenzregime zu entpacken.

Um meine Fragestellung in einem bewältigbaren Rahmen zu diskutieren, konzentriere ich mich auf ausgewählte Theorien der sozialanthropologischen Border Studies. Diese Theorien verknüpfe ich mit relevanten geschichtlichen Ereignissen und Richtlinien der schweizerischen Eidgenossenschaft um Entwicklungen im Grenzverständnis besser darzustellen. Ausserdem werden anhand von Fallbeispielen von Mitarbeitenden der Eidgenössischen Zollverwaltung konkrete alltägliche Praktiken gezeigt und mögliche Konflikte identifiziert. Die vorliegende Arbeit basiert auf Erkenntnissen aus der Literatur und aus Interviews, sowie während des Praktikums gesammelten Eindrücken.

Die vorliegende Arbeit ist in fünf Hauptteile gegliedert. Im ersten Teil dieser Arbeit werden relevante sozialanthropologische Theorien zum Thema Staat und Grenzen vorgestellt und die Begriffe des Grenzregimes und des Paradox der Globalisierung erörtert. Im zweiten Abschnitt wird ein thematischer und transnationaler Kontext zur Eidgenössischen Zollverwaltung erarbeitet in dem Begrifflichkeiten geklärt werden, ein kurzer historischen Abriss diskutiert und die Organisation und ihre Abteilungen sowie die internationale Vernetzung vorgestellt. Danach folgt ein Kapitel zur angewandten Methodik. Im vierten Teil wird Theorie und Praxis verbunden und anhand von Aussagen von Interviewpartnern ausgearbeitete Themenfelder

analysiert. Dabei werden typische Fallbeispiele mittels Verbindung zur Theorie kritisch diskutiert. Der letzte Teil dieser Arbeit beinhaltet die Beantwortung der Forschungsfrage und ein Fazit.

## **2 Theoretische Einordnung**

### **2.1 Border Studies: Stand der Forschung**

Der sozialanthropologische Diskurs über Staatsgrenzen hat sich über die Zeit stark verändert. Mobile Menschen und Bevölkerungen von Grenzregionen waren lange Zeit keine traditionellen Objekte sozialanthropologischer Feldforschung. Sesshaftigkeit galt lange als Norm und die anscheinende Verwurzelung des Menschen und der Kultur mit dem Boden wurde nicht weiter hinterfragt. Grenzen wurden in der sozialanthropologischen Feldforschung zwar erwähnt, sie waren jedoch vielmehr Nebenbedingungen des eigentlichen Forschungsinteresses (Wilson und Donnan 1999: 26). Seit den 1990er Jahren und Ereignissen wie dem Fall des Eisernen Vorhangs und dem Zerfall der sozialistischen Staaten, beschäftigt sich allerdings eine zunehmende Zahl von Sozialanthropologinnen und Sozialanthropologen mit sogenannten Border Studies. Border Studies thematisieren die dynamischen Aushandlungsprozesse des Staates, indem sie Praktiken und Spannungen an dessen Grenzen genauer erforschen. Nebst dem Interesse an der Entstehung von Staaten und der Konstruktion von Grenzen wuchs mit den Border Studies auch das Interesse an Grenzregionen und der Frage, inwiefern das Leben in der Nähe einer internationalen Grenze lokale sozio-kulturelle Prozesse beeinflusst (Wilson und Donnan 1999: 34). Ein weiterer Schwerpunkt wurde auf mobile Menschen gelegt, die freiwillig resp. unfreiwillig Grenzen überqueren. Dazu gehören nebst Händlern und Arbeitern auch Migranten und Flüchtlinge (Wilson und Donnan 1999: 34). „[...] most of these studies have focused on how social relations, defined in part by the state, transcend the territorial limits of the state and, in doing so, transform the structure of the state [...]“ (1999: 34). Ein wichtiger Ausgangspunkt der Anthropologie des Staates und der Border Studies ist auch die Anthropologie der Bürokratie. Diverse Ethnografinnen und Ethnografen thematisierten dabei das Beamtentum und dessen Einfluss auf die Konstruktion des Staates. „Examining everyday state practices also allow us to understand how state institutions are both recognized and reproduced [...] through the daily work of bureaucracies“ (Sharma

und Gupta 2006: 13). Auch der Zoll wurde dabei thematisiert und unterschiedliche ethnografische Forschungen zu Zollmitarbeitenden publiziert. So untersuchte beispielweise Brenda Chalfin die Art und Weise, wie die Souveränität des ghanaischen Staates im Kontext des internationalen Flughafens und der transnationalen Mobilität von den „Customs officers“ hergestellt wird (Chalfin 2008: 519). Die theoretische Weiterentwicklung der Border Studies brachte ausserdem eine Vielzahl an neuen Ideen, Konstrukten und Theorien zum Vorschein, welche die Grenze als mehrdimensionales Gebilde beschreiben, das auf mehreren Ebenen gleichzeitig existiert (Wilson und Donnan 1999: 35). Chalfin beschreibt, dass wenn man die intensivierete Sicherheitspolitik und die Ausbreitung der „commercial flows“, welche die gegenwärtige Ära ausmachen, untersucht, die zolltechnische Perspektive diese Verschmelzung präzise aufzeigt. Einerseits zeigt eine Untersuchung des Zolls neoliberale Tendenzen des Staates und andererseits präsentiert sich der Staat als souverän (Chalfin 2006: 260). Diese Aussage von Chalfin stammt aus einem Forschungsprojekt zu globalen Zollregimen, in der sie eine top-down Herangehensweise wählt und die nationalen Zollregime und deren trans- und supranationalen Verstrickungen mit Auswirkungen auf jeweilige Nationalstaaten untersucht (2006: 243).

„While upholding the authority of individual states, national customs administrations have come to depend on the extranational – whether supranational regulatory or customs services provided by private firms or other states – for the standards they pursue and the controls and capacities they assert“ (Chalfin 2006: 260f).

Neben Massnahmen zur Förderung des internationalen Handels strebt der Staat eine Vereinfachung von Waren-, Geld- und Ideenströmen an. Gleichzeitig soll der Staat Zutritt und Einwanderung stärker regulieren. Dieser Sicherheitsgedanke wird durch neuste geopolitische Entwicklungen immer wichtiger. Divergierende Prozesse des Öffnens und des Schliessens scheinen sich jedoch im Zuge der Globalisierung nicht auszuschliessen. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit sollen diese divergierenden Prozesse in der Organisation der Eidgenössischen Zollverwaltung verortet und das dabei konstruierte Grenzregime untersucht werden. Dieses Forschungsinteresse soll als Fallbeispiel zu nationalen Grenzregimen und deren inter- und transnationalen Vernetzungen einen Beitrag zu dieser aktuellen Debatte beitragen.

## 2.2 Über Staaten und Grenzen

Gemäss Diener und Hagen sind Grenzen kein natürliches Phänomen sondern existieren Grenzen lediglich aufgrund dessen, dass Menschen ihnen eine Bedeutung zuschreiben – sie sind sozial konstruiert und deshalb kein fixes Konzept (2012: 1). Das Ein- und Abgrenzen von Räumen und Territorien zwischen verschiedenen sozialen Gruppen wird seit Jahrhunderten praktiziert. So beschreiben Diener und Hagen in ihrer kurzen Einführung zu Grenzen, dass diese in Europa erst seit dem Westfälischen Frieden 1648 zu fix anmutenden Trennlinien zwischen einzelnen Nationalstaaten wurden (2012: 3). Staatliche Bemühungen, Räume bürokratisch zu kontrollieren oder ethnische, kulturelle oder religiöse Unterscheidungen zu definieren, resultierten in einer grösseren Teilung des Staates und dessen Räume (2012: 3). Diener und Hagen schreiben, dass so die Welt regelrecht mit geografischen Grenzlinien durchkreuzt wurde, die teils bis heute als natürlich und zeitlos angesehen werden (2012: 3f). Sarah Green thematisiert die Existenz von Grenzen und ihre Berechtigung ebenfalls:

„[...] borders are often claimed to have been built out of an eternal truth – one of the most common being the nation, which is regularly claimed to preexist the bounded territory that rightfully belongs to the nation: that is, of course, a part of asserting that the border *marks* a preexisting eternal truth, rather than itself being or generating one” (Gourgouris, Stathis zitiert nach Sarah Green 2012: 576).

Im Folgenden werden ausgewählte Theorien zu Staat und Grenzen diskutiert, welche diese im Alltagsdiskurs konstruierte Aura des „immer-da-seins“, dieses ideologische Bild des Staates, dekonstruieren.

Wilson und Donnan beschreiben Staatsgrenzen in ihrem Kapitel *Borders and Boundaries in Anthropology* als kennzeichnend für geografische Räume und international definierte rechtliche Zugehörigkeiten. Demnach markieren Staatsgrenzen auch die Grenzen der Souveränität und der staatlichen Kontrolle über Bürgerinnen und Bürger („citizens“) und können mittels Gewalt oder der reinen Androhung von Gewalt aufrechterhalten werden. Aufgrund dieser konkreten und meist auch sichtbaren Eigenschaft werden Staatsgrenzen objektiv wahrnehmbar (1999: 26). Auch Diener und Hagen beschreiben die primäre Funktion von

geografischen Grenzen als räumliche Trennung und somit Erschaffung von sogenannten Territorien (2012: 4). Als Territorium, das durch die Ziehung von Grenzen überhaupt entstehen und existieren kann, definieren Diener und Hagen folglich die Jurisdiktion eines Staates. Territorialität ist demnach ein sozialer Mechanismus der Kontrolle, in dessen Aushandlungsprozess die Unterscheidung zwischen „Uns“ und „Ihnen“ stetig neu verhandelt wird (2012: 6). „Regardless of its origin, territoriality has become institutionalized in the modern era with the effect of naturalizing the overtly social processes of bordering“ (Diener und Hagen 2012: 6). Anstatt wie früher Grenzen als fixe Linien zu betrachten, die teils noch heute durch Zäune und Mauern physikalisch wahrnehmbar sind, fokussiert die zeitgenössische Theorie des Bordering viel mehr auf die Prozesshaftigkeit von Grenzen. Daraus resultiert auch der Name der Theorie: Bordering – aus dem Substantiv Grenze wird ein Verb (Diener und Hagen 2012: 59). Die Territorialisierung des uns umgebenden Raumes ist soweit institutionalisiert, dass Bordering weitgehend als natürlicher Prozess angesehen wird und die soziale Konstruktion der Grenze vernachlässigt wird (2012: 6). Mezzadra und Neilson sind ebenfalls der Ansicht, dass Grenzen keineswegs nur die geografischen Ränder von Territorien darstellen (2013: 3). „They are complex social institutions, which are marked by tensions between practices of border reinforcement and border crossing“ (2013: 3). Dieser Definition von Grenze entsprechend untersuchen Mezzadra und Neilson nicht die geopolitische Bedeutung von Grenzen und deren Ausbreitung und Vervielfachung, sondern deren Heterogenisierung (2013: 3). Trotz der seit dem 11. September 2001 immer stärker werdenden Sicherheitspolitik, ist die Exklusion nach Mezzadra und Neilson nicht die einzige Funktion der Grenze. Die Grenze als Institution ist viel flexibler zu betrachten. Gemäss der von ihnen erläuterten Theorie ist der Mechanismus der Inklusion ein ebenso wichtiger Bestandteil der Grenze (2013: 7). Mezzadra und Neilson definieren die Grenze demnach als:

„[Borders are an] *epistemological* viewpoint that allows an acute critical analysis not only of how relations of domination, dispossession, and exploitation are being redefined presently but also of struggles that take shape around these changing relations“ (2013: 18, Hervorhebung durch die Autorin).

Die Grenze kann folglich zur Methode werden, denn sie ist Schauplatz des „Struggle“ und der Aushandlungen (2013:18). Die Grenze als Methode erlaubt es nicht nur ein

Objekt zu untersuchen, sondern die Entstehung und Konstruktion eben dieses zu verstehen. Im Fokus steht dabei die problematische Unterscheidung zwischen „innen“ und „ausen“ (2013: 18). „The method we pursue emerges from a continual confrontation with the materiality of the tensions and conflicts that constitute the border as an institution and set of social relations“ (2013: 19). Die Grenze ist auch ein Raum in dem verschiedene Arten der Wissenskonstruktion konkurrieren (2013: 17). „[...] it is about the relation of action to knowledge in a situation where many different knowledge regimes and practices come into conflict“ (2013: 17). Die Untersuchung der Grenze als Methode beinhaltet nach Mezzadra und Neilson neben den Praktiken zur Konstruktion der Grenze daher auch ein Fokus auf die unterschiedlichen Arten von Wissen und deren Konstruktion und Interaktion. Um diese Wissensregime zu analysieren wird ein epistemologischer Blickwinkel vorgeschlagen (2013: 17f).

„Insofar as it serves to make divisions and establish connections, the border is an epistemological device, which is at work whenever a distinction between subject and object is established“ (Mezzadra und Neilson 2013: 16).

Welches epistemologische Verständnis bei der Schweizer Zollverwaltung herrscht und wie sich dieses Verständnis an der Grenze manifestiert oder eventuell mit anderen konkurriert, soll im Rahmen dieser Arbeit weiter thematisiert werden.

### **2.3 Grenzregime**

Der Begriff des Grenzregimes wird in der sozialanthropologischen Literatur oft verwendet obwohl sich dessen Definition und Verwendungsrahmen in der Praxis schwierig gestalten. Gemäss Ramona Lenz wird „der Begriff Regime [...] seit den 1990er Jahren häufig verwendet, weil er der veränderten Bedeutung nationalstaatlicher Souveränitäten Rechnung trägt“ (2010: 20). Grillo definiert Regime zusätzlich als „sets of beliefs and values that provide guidelines (or imperatives) for right proper conduct [...], and in a globalising world these come under pressure [...]“ (2010: 1). Das Konzept der Grenzregime ermöglicht es, verschiedene Akteure, „deren Praktiken zwar aufeinander bezogen, nicht aber in Gestalt einer zentralen (systemischen) Logik geordnet“ sind, auf unterschiedlichen Ebenen zu untersuchen (Karakayali 2008: 47). Es herrschen verschiedene Logiken in einem Raum, welche je nach Kontext stets neu ausgehandelt werden. Bezogen auf Grenzregime heisst das: „Borders provide the possibility of making different,

perhaps additional, worlds [and] they could generate and reflect many possible ontologies“ (Green 2012: 580). Verändern sich Grenzregime, so werden auch die betroffenen Räume und ihre Beziehungen untereinander neu definiert und konkurrieren um hegemoniale Positionen (Green 2013: 349 und Grillo 2010: 7). Grenzen sind nie abgeschlossene Projekte und die Prozesshaftigkeit, das Bordering, gewinnt in dieser Hinsicht an Bedeutung (Green 2013: 350). Um die Praktiken und Prozesse an der Grenze zu verstehen, eignet sich nach Green das Konzept der Grenzregime: „[...] border regimes are forms of classificatory systems and knowledge practices that define the places in which people live and move, then the techniques used to actually build, maintain, control, and alter borders require some further understanding“ (2013: 355). Diese Arbeit soll aufzeigen, wie sich das schweizerische Grenzregime in der Arbeit der Eidgenössischen Zollverwaltung manifestiert, wie die Handlungsspielräume der Akteure genutzt werden und soll allenfalls weitere involvierte Akteure aufzeigen und deren Vernetzung diskutieren.

#### **2.4 Die Globalisierung und das entstehende Paradox**

Seit den geopolitischen Veränderungen der 1980er Jahre gerät das Verständnis des Nationalstaats zunehmend in Bedrängnis (Diener und Hagen 2012: 60). Globalisierung als weltweiter Prozess verlangte nach einem neuen Verständnis von Grenzen und deren Funktion. Nach Diener und Hagen gibt es zwei Verständnisse zu den Folgen der Globalisierung. Gemäss der einen Ansicht erodiert die Förderung der internationalen Zusammenarbeit und Integration das statische Verständnis von Nationalstaaten und deren Grenzen (2012: 60). Laut Diener und Hagen könne die zunehmende Irrelevanz und Durchlässigkeit von internationalen Grenzen eine neue Weltordnung zur Folge haben (2012: 60). Dem gegenüber steht die Ansicht, dass anstelle der weltweiten Öffnung der Landesgrenzen und der zunehmenden Selektionierung der Mobilität, eine verstärkte Kontrolle und Sicherung der Aussengrenzen nötig sei (2012: 60f). Dies zeigt sich vor allem im Personenverkehr und in der äusseren Erscheinung der Grenzen selbst. Jüngste Entwicklungen zeigen, dass immer mehr Zäune, Mauern und bewaffnetes Sicherheitspersonal zum Einsatz kommen. „Although globalization is seen by many as direct challenge to the nation-state system, state borders and territorial sovereignty have never been consistently enacted, performed, or perceived“ (2012: 61). Grenzen befinden sich in einem Spannungsfeld zwischen globalem ökonomischen Handeln („integrationalism“ (2012:

63)) und dem zunehmenden Sicherheitsgedanken, der auf der Angst vor transnationalem Terrorismus beruht („neo-isolationism“ (2012: 63)).

„These contradictions suggest that borders may be conceived as spatial practices comprised and maintained by a continual negotiation between the boundedness of territories and cross-border flows of people, goods, capital, and information“ (2012: 9).

Die Grenze stellt sich folglich sowohl als Chance als auch als Bedrohung heraus (Diener und Hagen 2012: 61). Diese entgegengesetzten Prozesse verlangen ebenfalls Gedanken zu einer Neuaushandlung des Souveränitätsverständnisses. Territoriale Souveränität, die staatliche Autorität und Kontrolle über ein bestimmtes Territorium und dessen Bevölkerung und Ressourcen, muss in diesem Kontext neu diskutiert werden (Diener und Hagen 2012: 7). Die wachsende Bedeutung transnationaler oder supranationaler Institutionen und Organisationen verlangt nach einer neuen Auseinandersetzung mit dem Territorialitätsbegriff. Als supranational wird hier die Tatsache bezeichnet, dass Staaten Teile ihrer Souveränität grösseren Institutionen, sogenannten „quasi-federal entit[ies]“ überlassen (Diener und Hagen 2012: 108). Grenzen sind nicht mehr die klaren, schwarzen, in Stein gemeisselten Trennlinien auf Karten, sondern Aushandlungsräume in denen je nach Kontext verschiedene lokale und globale Akteure kontinuierlich neu verhandeln (Diener und Hagen 2012: 76). Grenzen sind Schauplätze von globalen kapitalistischen Dynamiken und Konflikten und eignen sich gemäss Mezzadra und Neilson aus diesem Grund für strategische Analysen vorherrschender Globalisierungsprozesse (2013: 4).

Auch James Anderson beschreibt Grenzen zu Zeiten des neuen Imperialismus als zunehmend komplexer, wandelbarer und differenzierter in ihrer Durchlässigkeit (Anderson 2012: 139). Im Zuge der Globalisierung werden manche Grenzen geschwächt, während andere verstärkt werden. „With recent globalization, and particularly since 9/11, borders are perhaps more contradictory or paradoxical and more indicative of wider global transformations than ever before“ (Anderson 2012: 139). Weiter schreibt Anderson in seiner Analyse, dass Grenzen nicht nur die Welt in einzelne Nationalstaaten unterteilen, sondern zentrale Mechanismen des kapitalistischen Systems darstellen (2012: 153).

„On the one hand, the separation enables cross-border *economic* ownership and FDI [foreign direct investment], economic interdependencies and globalization largely unimpeded by political claims to national independence. On the other hand, it simultaneously enables states to make plausible claims of political independence and national sovereignty, because economic production is largely excluded from considerations of national and democratic accountability” (Anderson 2012: 153).

Mit seinen Ausführungen zeigt Anderson auf, dass eine Welt ohne Grenzen im kapitalistischen System sowohl theoretisch als auch praktisch nicht denkbar ist und Grenzen somit auch zukünftig Bestand haben werden (2012: 153f).

Um meiner Fragestellung nachzugehen, wird im folgenden Teil der Arbeit ein thematischer und transnationaler Kontext der Eidgenössischen Zollverwaltung erarbeitet. Dies soll als Grundlage dienen, in der Datenanalyse die theoretischen Ausführungen erneut aufgreifen zu können und mit Aussagen von Interviewpartnerinnen und -partnern und Fallbeispielen aus ihrem Berufsalltag aufzuzeigen, wie sich dies in ihrer Tätigkeit manifestiert.

### 3 Thematischer und transnationaler Kontext

#### 3.1 Wichtige historische Ereignisse der Schweizer Grenze

Aufgrund der Umfänglichkeit der Schweizer Geschichte, werden im Folgenden lediglich wichtige historische Eckdaten und Ereignisse beschrieben. Die Schweizer Geschichte, so Holenstein, „ist die Geschichte eines Raumes, der sich im Austausch und in steter Auseinandersetzung mit seinem räumlichen Umfeld nach und nach als Staat territorial abgrenzte [...]“ (2014: 245). So war die Schweiz auf Grund ihrer geografischen Lage immer ein wichtiger Produktionsstandort und ein Dienstleistungsanbieter sowie ein Transitland für Europa. Die Schweiz befriedigte bereits im 19. Jahrhundert „vitale sicherheits-, wirtschafts- und handelspolitische Bedürfnisse der europäischen Mächte [...]“ (2014: 247). Bevor es jedoch dazu kommen konnte, musste die föderalistische Willensnation erst entstehen. Als erster Schritt in Richtung Bundesstaat, setzten sich um 1835 liberale Revolutionäre ein, das „zersplitterte Mass-, Währungs- und Zollsystem“ zu vereinheitlichen (Fahrni 2002: 63). Diese Vereinheitlichung sollte durch die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes industriellen Aufschwung zur Folge haben (2002: 63). Die bald folgende neue Bundesverfassung hielt an der Souveränität der Kantone fest. „Die wichtigsten Hindernisse für eine ungehemmte wirtschaftliche Entwicklung wurden beseitigt“ indem unter anderem die Zollhoheit dem Bund zugesprochen wurde (2002: 66). Ausserdem wurden mit dem 1848 gegründeten Bundesstaat alle Binnenzölle abgeschafft (2002: 70).

Die Zuständigkeiten an den Grenzen seien zum Teil historisch bedingt, erklärt Sektionschef der internationalen Angelegenheiten SIA Andrea Canonica während dem Interview. Bei gewissen Ländern habe man aufgrund trauriger Geschichtskapitel versucht, die Macht des Staates auf verschiedene Ministerien zu verteilen. Insbesondere diejenigen Kompetenzen der sogenannten „Blaulichorganisationen“ standen im Fokus, in der Hoffnung, allfälliger Missbrauch der Macht zu verhindern<sup>2</sup>. Auf die Frage, ob die Zuständigkeiten der Zollverwaltung der Schweiz nun sinnvoll aufgeteilt sind, entgegnete der Sektionschef, dass dies seit Jahrzehnten auf Bundesebene diskutiert werde und es sich dabei um ein Dilemma des

---

<sup>2</sup> Andrea Canonica, Interview mit der Autorin, 7. April 2016. Zeilen 451-462.

schweizerischen Föderalismus handle. „Wie viele Kompetenzen, Aufgaben und Ressourcen brauchen die Kantone und wie viele der Bund?“<sup>3</sup>.

Da sich im Laufe der Zeit auch die Gütermärkte und Transportmittel stark veränderten, musste die Zollverwaltung auch ihre Verfahren anpassen und 1992 mittels Totalrevision Kompatibilität des Zollgesetzes mit dem europäischen Binnenmarkt herstellen.

„Mit der Revision wurde den nationalen Interessen von Handel und Wirtschaft Rechnung getragen. Die Schweiz muss (unabhängig von einer möglichen EU-Mitgliedschaft) darauf achten, dass sie den Personen- und Güterverkehr mit dem europäischen Binnenmarkt nicht unnötig erschwert“ (Cottier und Herren 2009:30f).

So ist auch der Aufgabenbereich von Andrea Canonica von diesem Gedanken der effizienten Gestaltung von Zollprozessen bestimmt. Er beschreibt die Schweiz als Logistikkbasis in Europa, von welcher verlangt wird, effiziente Prozesse zu haben. Deshalb brauche die Schweiz einen effizient funktionierenden Zoll, der auch bereit ist, grosszügige Lösungen für die Wirtschaft zu realisieren<sup>4</sup>. Die Schweizer Wirtschaft stehe dabei im Fokus. Der Exportwirtschaft, die bereits unter dem starken Franken zu leiden hat, dürfen, so Canonica, keine zusätzlichen oder unnötigen Barrieren gestellt werden<sup>5</sup>. Das entstehende Spannungsfeld zwischen wirtschaftlichen Zugeständnissen und der inneren Sicherheit, die ebenfalls zu gewährleisten ist, wird im weiteren Teil dieser Arbeit thematisiert.

### **3.2 Begrifflichkeiten gemäss Zollgesetz (ZG)**

Die folgenden Ausführungen stützen sich auf das Zollgesetz (ZG), in dem in Artikel 3 die Grenze mittels verschiedener Begrifflichkeiten unterschiedlich definiert und territorial dargelegt wird.

„Das *Zollgebiet* ist das Schweizerische Staatsgebiet mit den Zollanschlussgebieten, jedoch ohne die Zollausschlussgebiete“ (Cottier und Herren 2009: 61, Hervorhebung durch die Autorin). Das Zollgebiet ist demnach ein abgegrenzter geografischer Raum, „in dem das schweizerische Zollrecht zur Anwendung kommt“ (2009: 62). Dieser Raum ist deckungsgleich mit der politischen Landesgrenze und definiert so

---

<sup>3</sup> Andrea Canonica, Interview mit der Autorin, 7. April 2016. Zeilen 473-475.

<sup>4</sup> Andrea Canonica, Interview mit der Autorin, 7. April 2016. Zeilen 812-817.

<sup>5</sup> Andrea Canonica, Interview mit der Autorin, 7. April 2016. Zeilen 851-853.

das schweizerische Staatsgebiet. „*Zollanschlussgebiete* sind schweizerische Grenzgebiete, die auf Grund völkerrechtlicher Verträge oder der Völkergewohnheitsrechts zum Zollgebiet gehören“ (2009: 61, Hervorhebung durch die Autorin). Zollanschlussgebiete sind demnach Räume in fremdem Hoheitsgebiet, deren Ausdehnung und Anschluss an das schweizerische Zollgebiet gesetzlich geregelt ist. Demgegenüber stehen die *Zollausschlussgebiete*. Dabei handelt es sich um „schweizerische Grenzgebiete, welche vom Bundesrat [...] vom Zollgebiet ausgeschlossen werden“ (2009: 64). Nichtsdestotrotz ist die Eidgenössische Zollverwaltung befugt, diese Gebiete zu überwachen. Das definierte Zollgebiet wird von der *Zollgrenze* geografisch demarkiert.

„Mit dem Beitritt der Schweiz zum Schengenraum und dem Inkrafttreten der entsprechenden Abkommen im Jahre 2008 relativiert sich die Bedeutung der Zollgrenze insofern, als Passkontrollen an den Aussengrenzen der Schweiz im Unterschied zu Kontrollen im Warenverkehr nicht mehr ständig und regelmässig durchgeführt werden“ (2009: 67).

Ein weiterer wichtiger Begriff ist der Grenzraum. In diesem vom Eidgenössischen Finanzdepartement definierten Geländestreifen entlang der Zollgrenze, „[...] kann die Zollverwaltung in Koordination mit den zuständigen Behörden sicherheitspolitische Aufträge wahrnehmen, insbesondere Fahndungs- und Überwachungsfunktionen“ (2009: 67). Die mobilen Kontrollen des Grenzwachtkorps in diesen Räumen geschehen „im Einvernehmen mit den Grenzkantonen“ und erfahren seit dem Beitritt zum Schengenraum an Ressourcenzuwachs (2009: 67).

Was Grenzen ausmacht oder was genau sie abgrenzen, beschäftigt auch meine beiden Interviewpartner Andrea Canonica und Patrice O'Brien. Grenzwachtkorpsmitarbeiterin und studierte Juristin Patrice O'Brien klärte im Interview auf, dass je nach dem welche Organisation es betreffe, Grenzen ganz anders interpretiert werden. Schon in der Schweiz alleine gebe es die Landesgrenze und die Zollgrenze, die sich nicht entsprechen<sup>6</sup>. O'Brien differenziert weiter, es gebe Kantongrenzen, Landesgrenzen, die eigentlich Binnengrenzen seien, dann Aussengrenzen wie an Flughäfen und die Schengen-Aussengrenze, die EU-Aussengrenze, was auch nicht dasselbe sei. Für sie fangen Grenzen im Kleinen an

---

<sup>6</sup> Patrice O'Brien, Interview mit der Autorin, 15. Juni 2016. Zeilen 3-5.

und weiten sich dann immer mehr aus. Deshalb habe sie auch bei ihrer Arbeit stets mehrere Grenzen zu berücksichtigen<sup>7</sup>.

Andrea Canonica stellte in unserem Gespräch ebenfalls fest, dass in der Schweiz, salopp gesagt, Zoll und Zollbehörde identisch seien und sowohl als Akteure an der Grenze als auch im Inland in Erscheinung treten<sup>8</sup>. Die Grenze hingegen sei „der klassische Grenzverlauf, der mit Grenzsteinen markiert ist“<sup>9</sup>.

### 3.3 Organisation der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV)

Die Eidgenössische Zollverwaltung EZV ist Teil des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD, dem aktuell Bundesrat Ueli Maurer vorsteht.

„Die EZV erfüllt zahlreiche Aufgaben für Staat, Wirtschaft und Bevölkerung. Dabei bewegt sie sich in einem Spannungsfeld verschiedenster, zum Teil gegensätzlicher Erwartungen und Interessen, da sie gleichzeitig als Dienstleistungserbringer und als Durchsetzungsorgan aufzutreten hat. Diesen Herausforderungen gilt es mit grosser Flexibilität und effizientem Ressourceneinsatz zu begegnen“<sup>10</sup>.

Die Schweizerische Zollverwaltung ist intern in sechs Hauptabteilungen unterteilt, die jeweils von den Vize-Direktorinnen und -Direktoren verwaltet werden. Aktueller Oberzolldirektor ist Herr Christian Bock. Sowohl der Departementsvorsteher als auch der Oberzolldirektor wurden anfangs 2016 neu ins Amt gewählt. Grundsätzlich lässt sich die Organisation der EZV anhand der Unterteilung in den zivilen Zoll und das Grenzwachtkorps GWK erklären. Andrea Canonica, bezeichnet diese Unterteilung als die zwei Seelen der Zollverwaltung, die er in seiner Laufbahn beide erleben konnte. Canonica zufolge gibt es einerseits die „uniformierte, bewaffnete Seele vom Grenzwachtkorps [und andererseits] den zivilen Dienst, genannt den zivilen Zoll“<sup>11</sup>.

„Rund 1'400 Zollfachleute [des zivilen Zolls] sind für die Kontrolle [der] täglich etwa 70'000 Warensendungen verantwortlich“<sup>12</sup>. Ihnen obliegt die Kontrolle von Waren

---

<sup>7</sup> Patrice O'Brien, Interview mit der Autorin, 15. Juni 2016. Zeilen 357-361.

<sup>8</sup> Andrea Canonica, Interview mit der Autorin, 7. April 2016. Zeilen 226-228.

<sup>9</sup> Andrea Canonica, Interview mit der Autorin, 7. April 2016. Zeilen 224-225.

<sup>10</sup> Eidgenössische Zollverwaltung EZV 2012: Leistungsauftrag 2013-2016. Offizielle Webseite Schweizerische Eidgenossenschaft, EZV. (07.12.2012). <<http://www.ezv.admin.ch/org/04134/04176/index.html?lang=de>>. 12. Mai 2016.

<sup>11</sup> Andrea Canonica, Interview mit der Autorin, 7. April 2016. Zeilen 19-21.

<sup>12</sup> Eidgenössische Zollverwaltung EZV 2015: Ziviler Zoll - Grenzenlose Vielfalt. Offizielle Webseite Schweizerische Eidgenossenschaft, EZV. <<http://www.ezv.admin.ch/org/04135/04695/index.html?lang=de>>. 12. Mai 2016.

und Handelsgütern und deren korrekte Anmeldung an den Zollstellen. Sie prüfen aber nicht nur, ob die Güter korrekt angemeldet sind, sondern setzen auch Abgaben fest und sorgen für die Einhaltung zahlreicher Bestimmungen zum Schutz von Bevölkerung und Wirtschaft. Dem zivilen Zoll gehören ausserdem weitere Berufsgruppen wie zum Beispiel Chemikerinnen die Edelmetallkontrollen durchführen, oder Juristen und Volkswirtschaftlerinnen an.

Das Grenzwachtkorps „ist der bewaffnete und uniformierte Verband der Eidgenössischen Zollverwaltung“<sup>13</sup>. Die rund 2'000 Mitarbeitenden des GWK sind verantwortlich für die Personenkontrollen an der Zollgrenze und die Überwachung des Grenzraums. Zu ihren Aufgaben gehören vor allem sicherheitspolizeiliche Angelegenheiten wie „Personen-, Sach- und Fahrzeugfahndung und das Aufdecken von Dokumentenfälschungen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität“<sup>14</sup>. Zusätzlich übernehmen sie Zollaufgaben zur Bekämpfung des Schmuggels und Migrationsaufgaben wie zum Beispiel Passkontrollen an den Schengen-Aussengrenzen. Mit der Umsetzung des Schengen-Abkommens, welches Grenzkontrollen im EU-Binnenraum aufhob, wurde die Zollverwaltung vor eine neue Herausforderung gestellt. Patrice O'Brien erklärt in unserem Gespräch, dass, aufgrund der bereits bestehenden Zollunion Europas, die einzigen Kontrollen vor der Einführung des Schengen-Abkommens die Einreisekontrollen waren. Für die Schweiz sei es genau umgekehrt gewesen. Die Schweiz sei nicht Teil der europäischen Zollunion und führe aus diesem Grund Grenzkontrollen im zollrechtlichen Rahmen durch. Dies erlaubt es dem Grenzwachtkorps auch systematisch nach Waren im Personenverkehr zu fragen, da Zollkontrollen keinen Teil des Schengen-Abkommens sind<sup>15</sup>. Die dem Grenzwachtkorps zugewiesenen Kompetenzen stützen sich demnach auf das Zollgesetz. „Also die Warenkontrolle im Personenverkehr über die Grenze wird von uns kontrolliert und [wir] haben so auch Befugnis die Leute nach ihrem Aufenthalt zu kontrollieren. Also das ist das Zollgesetz“<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Eidgenössische Zollverwaltung EZV 2015: Grenzwachtkorps GWK. Offizielle Webseite Schweizerische Eidgenossenschaft, EZV. <<http://www.ezv.admin.ch/org/04135/04138/index.html?lang=de>>. 12. Mai 2016.

<sup>14</sup> Eidgenössische Zollverwaltung EZV 2015: Aufgaben. Offizielle Webseite Schweizerische Eidgenossenschaft, EZV. <<http://www.ezv.admin.ch/org/04135/04138/04141/index.html?lang=de>>. 12. Mai 2016.

<sup>15</sup> Patrice O'Brien, Interview mit der Autorin, 15. Juni 2016. Zeilen 24-33.

<sup>16</sup> Patrice O'Brien, Interview mit der Autorin, 15. Juni 2016. Zeilen 48-50.

Die folgenden Ausführungen stützen sich auf den Leistungsauftrag der EZV für den Zeitraum 2013-2016. Die darin festgehaltene Strategie der EZV bezieht sich auf vier verschiedene Produktgruppen und daraus abgeleitete Aufgaben der gesamten Verwaltung.

Aus der ersten Produktgruppe stehen dem Bund Einnahmen aus Handelswaren- und Reiseverkehr zu, welche die EZV an der Grenze und im Inland beschaffen. Dies geschieht mittels Zöllen, Verbrauchssteuern (Mehrwertsteuer bei Einfuhr, Tabak-, Bier-, Mineralöl-, und Automobilsteuer) sowie anderen Abgaben. Die EZV garantiert im Rahmen der zweiten Produktgruppe im Dienst der Wirtschaft eine reibungslose und zuverlässige Abwicklung der Veranlagungen an den Zollstellen. Zollstellen sind gemäss Vorgaben des e-Government mit moderner Infrastruktur und Informatik ausgerüstet um das Selbstveranlagungsprinzip weiter zu fördern (2012: 3). Die Überwachung der Ein- und Ausfuhr von Waren ist unter anderem ein Beitrag „zum Schutz der Landwirtschaft und zur wirtschaftlichen Landesversorgung“ (2012: 5). Die Produktgruppe 3 bilden Sicherheit und Migration. „Ein wirksamer Sicherheitsfilter an der Schweizer Grenze und im Grenzraum wird einerseits durch verdachtsabhängige Personenkontrollen sowie durch Zollkontrollen gewährleistet, andererseits durch systematische Personenkontrollen an den Schengenausgangsgrenzen (Flughäfen)“ (2012: 3). Die EZV leistet so einen Beitrag zur Umsetzung der schweizerischen Sicherheitspolitik, indem sie sowohl mit der EU als auch mit den einzelnen Kantonen zusammen arbeitet um illegale Handlungen zu bekämpfen. Im Rahmen der vierten Produktgruppe werden Kontrollen hinsichtlich der Vermeidung der Gefährdung von Umwelt und Bevölkerung durchgeführt. Dies geschieht mittels einer Analyse der Risikolage und anhand von Aufträgen anderer Verwaltungseinheiten. „Zum Schutz von Bevölkerung und Umwelt werden Massnahmen zur Wahrung der menschlichen Gesundheit, der Lebensmittelkontrolle an der Grenze, des Tier-, Pflanzen- und Artenschutzes [...] getroffen“ (2012: 6). Ziel dieses gemeinsamen Leistungsauftrags des zivilen Zolls und des GWKs ist, dass sich die Aufgabenbereiche gegenseitig ergänzen.

„[...] [Sie haben] weitgehend den gleichen Grundauftrag – das Grenzwachtkorps schwergewichtig im Reiseverkehr und der zivile Zoll schwergewichtig für den Handelswarenverkehr. [...] Dies ermöglicht der EZV einen breiten und flexiblen Einsatz der vorhandenen Ressourcen und erlaubt,

in einem einzigen Kontrollprozess eine Vielzahl von Aufgaben zu vollziehen“ (2012: 8).

Andrea Canonica beschreibt die Schweizer Lösung als sehr pragmatisch und prozessorientiert. Im Gegensatz zu anderen Ländern ist in der Schweiz die EZV die einzige an der Grenze aktive Behörde. Canonica bekräftigt zudem, dass es, so lange wir nicht Teil einer Zollunion seien, Sinn mache, dass das Grenzwachtkorps und der zivile Zoll die anfallenden Aufgaben an der Grenze gemeinsam wahrnehmen<sup>17</sup>. Es habe sehr viele Vorteile als einzige Verwaltung vor Ort zu sein. Das von der EZV beschriebene Spannungsfeld zwischen Dienstleistungserbringer und Durchsetzungsorgan soll in den Interviews und der Datenanalyse weiter thematisiert werden um dessen Manifestation und eventuelle Implikationen aufzuzeigen.

### **3.3.1 Die Sektion internationale Angelegenheiten (SIA)**

Das kleine Team der Sektion internationale Angelegenheiten SIA, bestehend aus vier Zollfachmännern und einer Praktikantin, vertritt die EZV auf internationaler Ebene und ist mit unterschiedlichen Kompetenzen vertraut, die im Folgenden vorgestellt werden. Die Ausführungen stützen sich auf das Informationsdossier der Sektion.

Im Rahmen der Aussen-, Friedens-, Sicherheits- und Handelspolitik organisiert und entsendet die Sektion in Zusammenarbeit mit lokalen Zollbehörden und internationalen Organisationen Fachpersonal. Ziel dieser Auslandeinsätze ist es, gemeinsam mit dem Empfängerland effizientere Zollprozesse zu entwickeln. Auf die Frage nach seinen Aufgaben als Sektionschef antwortet Andrea Canonica: „Also wenn ich übertreibe sage ich immer, wir müssen kleine Teile dieser Welt retten. Aber in Wirklichkeit geht es darum [...] „to facilitate“, also Brücken zu bauen, Zusammenarbeitsformen zu finden, mit verschiedenen Akteuren“<sup>18</sup>. Die Sektion schreibt, dass es im Bereich der Handelsförderung vorwiegend darum geht, „die politische und wirtschaftliche Situation dieser Länder [Empfänger] durch Reformen im Zollbereich zu verbessern“ (SIA 2016: 5). Nebst der Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit ermöglicht eine professionelle Zollabfertigung erleichterte Warenabfertigung und nimmt eine Schlüsselrolle in der Bekämpfung von

---

<sup>17</sup> Andrea Canonica, Interview mit der Autorin, 7. April 2016. Zeilen 553-555.

<sup>18</sup> Andrea Canonica, Interview mit der Autorin, 7. April 2016. Zeilen 51-54.

grenzüberschreitender Kriminalität und Terrorismus ein. Im Bereich der Friedensförderung stellt die EZV

„dem EDA [Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten] zugunsten internationaler Organisationen Personal des Grenzwachtkorps sowie des zivilen Zolls für Friedensoperationen zur Verfügung. Diese Spezialistinnen und Spezialisten haben die Aufgabe, das lokale Zoll- und Grenzwachtpersonal in Aufbauphasen nach Konflikten zu unterstützen, auszubilden und zu begleiten“ (SIA 2016: 6).

Diese Beteiligung geschieht hinsichtlich der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik. Zusätzlich zu Kurzzeitmissionen entsendet die EZV Fachpersonal zu internationalen Organisationen, „um aktiv am Gestaltungsprozess von Zoll-Bereichen, welche für die EZV von Bedeutung sind, mit zu wirken [sic]“ (SIA 2016: 3). Entsprechende Gremien sind die Weltzollorganisation (WZO), die Europäische Freihandelsorganisation (EFTA) sowie die Europäische Kommission (EU). Andrea Canonica beschreibt diesen Tätigkeitsbereich als sehr dynamisch und somit anspruchsvoll, da dies von seinem Team äusserste Flexibilität verlangt. Sobald es heisse, dass ein Einsatz im Land X jetzt opportun sei, ist es an der Expertise vom Team von Canonica, den richtigen Mann oder die richtige Frau, am richtigen Ort zu portieren, zu platzieren und während dem Einsatz zu betreuen<sup>19</sup>.

### **3.3.2 Das Grenzwachtkops – Abteilung Sicherheitszusammenarbeit und Normatives**

„Das GWK ist das grösste nationale, zivile Sicherheitsorgan der Schweiz“<sup>20</sup> und übernimmt diverse sicherheitspolitische Aufgaben. Dazu wird die Organisation in drei unterschiedliche Ebenen unterteilt. Die strategische Ebene, das sogenannte Kommando Grenzwachtkorps (Kdo. GWK), übernimmt, laut offizieller Webseite „strategische und operative Aufgaben [...]. Dazu gehören die Planung und Führung von nationalen und internationalen Operationen, überregionale Schwergewichtsbildungen, Auslandseinsätze und die Ausbildung“<sup>21</sup>. Die operative Ebene bilden sieben Grenzwachregionen (GWK Reg) welche auf die Schweiz

<sup>19</sup> Andrea Canonica, Interview mit der Autorin, 7. April 2016. Zeilen 77-80.

<sup>20</sup> Eidgenössische Zollverwaltung EZV 2015: Grenzwachtkorps GWK. Offizielle Webseite Schweizerische Eidgenossenschaft, EZV. < <http://www.ezv.admin.ch/org/04135/04138/index.html?lang=de>>. 6. November 2016.

<sup>21</sup> Eidgenössische Zollverwaltung EZV 2015: Organisation. Offizielle Webseite Schweizerische Eidgenossenschaft, EZV. < <http://www.ezv.admin.ch/org/04135/04138/04140/index.html?lang=de>>. 6. November 2016.

aufgeteilt sind. Letztlich stellt die taktische Ebene mit 38 Grenzwachtposten (GWK Po) den Dienstbetrieb der einzelnen Posten sicher<sup>22</sup>. Die bereits diskutierte Kompetenzverteilung innerhalb der Eidgenössischen Zollverwaltung, welche sich vorwiegend auf das Zollgesetz stützt, soll in diesem Abschnitt weiter spezifiziert werden. Die Kontrollen von Waren und Personen an der Grenze sind Aufgaben des Zolls. Einreise- und Ausreisekontrollen, sogenannte migrationsrechtliche Kontrollen, seien ursprünglich Aufgabe der Kantone gewesen, so O'Brien. Weil aber das Grenzwachtkorps aufgrund des Zolls immer schon an der Landesgrenze präsent war, haben die Kantone entschieden, dass das Grenzwachtkorps die Einreisekontrollen ebenfalls abfertigen und so auftretende Synergien genutzt werden können<sup>23</sup>. Die Grenzkontrolle wird gestützt auf das Schweizer Zollgesetz durchgeführt und beinhaltet folgenden Handlungsspielraum, welcher im Kontext von Schengen gegeben wird: Weil Schengen keine Grenzkontrollen mehr vorsieht, werden keine systematischen Einreisekontrollen mehr durchgeführt. Das heisst, erklärt O'Brien weiter, wenn das Grenzwachtkorps jemanden kontrolliert und feststellt, dass diese Person sich nicht an dieser Binnengrenze aufhalten darf, so darf diese Person nicht zurückgewiesen werden. Das Grenzwachtkorps muss diese Person wegweisen. Der Unterschied ist, dass eine Zurückweisung ein Einreiseverbot beinhaltet und bedeutet, „du darfst hier nicht rein“. Eine Wegweisung dagegen heisst, dass diese Person die Schweiz innerhalb einer bestimmten Zeit zu verlassen hat<sup>24</sup>. Dieses Vorgehen gestaltet sich anders an den Aussengrenzen, bei welchen es sich in der Schweiz lediglich um die Flughäfen handelt. Dort ist das Verfahren bei Nichterfüllung der Einreisebestimmungen eine Zurückweisung.

Patrice O'Brien übernimmt in der Stabsabteilung der Oberzolldirektion eine Art Querschnittsfunktion und „unterstützt alle anderen Fachdienste [...] im Grenzwachtkorps und in den Regionen draussen bei Fragen und Belangen“<sup>25</sup>. Patrice O'Brien ist jeweils in mehrere unterschiedliche Geschäfte und Anliegen gleichzeitig involviert. Die Verordnung der Schengen-Weiterentwicklung nehme zum

---

<sup>22</sup> Eidgenössische Zollverwaltung EZV 2015: Organisation. Offizielle Webseite Schweizerische Eidgenossenschaft, EZV. < <http://www.ezv.admin.ch/org/04135/04138/04140/index.html?lang=de>>. 7. November 2016.

<sup>23</sup> Patrice O'Brien, Interview mit der Autorin, 15. Juni 2016. Zeilen 37-42.

<sup>24</sup> Patrice O'Brien, Interview mit der Autorin, 15. Juni 2016. Zeilen 65-72.

<sup>25</sup> Patrice O'Brien, Interview mit der Autorin, 15. Juni 2016. Zeilen 132-133.

Beispiel sehr viel Zeit in Anspruch. Die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX soll durch eine neue Verordnung zur Grenz- und Küstenwache ersetzt werden, welche die Aussengrenzüberwachung des Schengenraums stärker reglementieren soll<sup>26</sup>. O'Brien erklärt weiter, dass die Schweizer Grenze gemäss dem Integrated Border Management, kurz IBM, geführt werde, welches vereinfacht ausgedrückt aus einem Vier-Filter-System besteht. Der erste Filter beinhalte alles, was bereits im Ausland passiere, wie zum Beispiel die Arbeit der Airport Liaison Officer. Diese in Drittstaaten tätigen Grenzwachtkorpsmitarbeitenden kontrollieren an Flughäfen die Dokumente der Passagiere, was einer vorgelagerten Kontrolle entspricht. Ein Visum ist nach O'Brien im Grunde dasselbe. All das seien Mittel und Möglichkeiten, Personen zu kontrollieren bevor diese die eigentliche Landesgrenze passieren<sup>27</sup>. Der zweite Filter des IBMs ist ebenfalls ausserhalb der Schweizer Landesgrenze lokalisiert und betrifft die gesamte vorgelagerte Grenzüberwachung der Schengen-Aussengrenze. Der dritte Filter sind die Tätigkeiten an der Schweizer Landesgrenze und an den Flughäfen. Der letzte Filter sind die mobilen Kontrollen im Landesinneren<sup>28</sup>. Trotz dieser klaren Unterteilung in Zuständigkeitsbereiche und Aufgaben endet das Interview mit der Juristin mit dem Fazit:

„Wir haben x Interpretationen gemacht als es darum ging die migrationsrechtlichen Grenzkontrollen zu definieren. Für welche Grenze gilt diese Definition jetzt? Binnengrenzen? Landesgrenzen? Aber sind Landesgrenzen denn dasselbe wie Schengen- und Binnengrenzen? Und was ist mit der Zollgrenze? Das ist Wahnsinn...“<sup>29</sup>. [...] „Man kann keine Grenzen definieren und dann halten sich alle an diese Grenzen. Man muss immer wissen welches Thema man behandelt und jedes Thema hat dann dementsprechend seine Grenzen“<sup>30</sup>.

### 3.4 Die internationale Einbettung der Schweiz

Gemäss Fahrni führte „erst die Veränderung der internationalen Rahmenbedingungen in den sechziger Jahren [...] zu einer zwar langsamen, aber sukzessiven Öffnung der Schweiz“ (Fahrni 2002: 111). Um die internationale

---

<sup>26</sup> Patrice O'Brien, Interview mit der Autorin, 15. Juni 2016. Zeilen 149-156.

<sup>27</sup> Patrice O'Brien, Interview mit der Autorin, 15. Juni 2016. Zeilen 262-271.

<sup>28</sup> Patrice O'Brien, Interview mit der Autorin, 15. Juni 2016. Zeilen 297-306.

<sup>29</sup> Patrice O'Brien, Interview mit der Autorin, 15. Juni 2016. Zeilen 684-689.

<sup>30</sup> Patrice O'Brien, Interview mit der Autorin, 15. Juni 2016. Zeilen 714-716.

Vernetzung der Schweiz zu thematisieren, werden im Folgenden kurz ausgewählte inter- und multinationale Abkommen vorgestellt.

### 3.4.1 Die Schweiz, die Europäische Union und Schengen

„Die Schweiz unterhält enge Beziehungen zur Europäischen Union (EU) sowohl auf politischer, wirtschaftlicher als auch kultureller Ebene. Diese Beziehungen werden durch ein Vertragswerk von bilateralen Abkommen und Vereinbarungen geregelt, die in den vergangenen Jahren zwischen der Schweiz und der EU bzw. ihren Vorgängerinnen (EWG=EG, EGKS, Euratom) abgeschlossen wurden“<sup>31</sup>.

Diese bilaterale Regelung zwischen der Schweiz und der Europäischen Union geht auf den Volksentscheid von 1992 zurück, als der Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR abgelehnt wurde (DEA 2015: 7). Das Schengen/Dublin Abkommen ist Teil der Bilateralen Verträge II, die als Ausdehnung in den Bilateralen Verträge I festgehaltenen Punkte der Zusammenarbeit verstanden werden (2015: 8). Gemäss der Direktion für Europäische Angelegenheiten ist es das Ziel des Schengen/Dublin Abkommens, dass der Reiseverkehr an den Binnengrenzen erleichtert wird. Ausserdem werden mit dem Abkommen die Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen und die internationale Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden verstärkt. Die Dubliner Zuständigkeitsregeln und gemeinsame Datenbanken wie Eurodac, in der Fingerabdrücke gespeichert werden, sollen mehrfache Asylgesuche vermeiden. So soll vor allem das nationale Asylwesen entlastet werden (DEA 2025: 8). Andrea Canonica bestätigt im Interview, dass dieser Entscheid zur Zustimmung und Erarbeitung des Schengen-Abkommens auch auf die geografische Lage der Schweiz zurückzuführen ist, „denn wir sind physisch mitten im Kuchen der EU und sind aber keine Zollunion, sind aber Mitglied vom Schengenraum. [...] Somit müssen wir sehr kompatibel bleiben [...]“<sup>32</sup>. Durch diese Verschiebung der Grenzkontrollen an die Schengen-Aussengrenzen, wurde auch die schweizerische Personenkontrolle aufgehoben. Waren- und Zollkontrollen werden jedoch immer noch durchgeführt und im Grenzraum finden zusätzliche mobile Kontrollen statt. Diese mobilen Kontrollen im Grenzraum, so erklärt Canonica,

<sup>31</sup> Direktion für Europäische Angelegenheiten DEA 2016: Schweizerische Europapolitik. Überblick Bilaterale Abkommen. Offizielle Webseite Schweizerische Eidgenossenschaft, EDA. <  
<https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/bilaterale-abkommen/ueberblick.html> >.6. Juni 2016.

<sup>32</sup> Andrea Canonica, Interview mit der Autorin, 7. April 2016. Zeilen 174-178.

beruhen auf Kooperationsvereinbarungen mit den jeweiligen Kantonen. „Für gewisse Leute ist 10 Kilometer zu viel – in Genf mit der Kantonsheheit und so... Und für andere sind 10 Kilometer – für andere Realitäten wie im Bündnerland – sind 10 Kilometer zu wenig [...]“<sup>33</sup>. Polizeilich motivierte Personenkontrollen dürfen weiterhin stattfinden (EJPD und Integrationsbüro EDA/EVD 2011: 6).

„Auf Warenkontrollen hat Schengen keinen Einfluss. Da zwischen der Schweiz und der EU keine Zollunion besteht, kontrollieren schweizerische Grenzwächter weiterhin den Warenfluss an der Grenze. Dabei können – bei einem konkreten polizeilichen Verdacht – auch Personen überprüft und nach allfälligem Diebesgut, Drogen oder Waffen gesucht werden (EJPD und Integrationsbüro EDA/EVD 2011: 7).

Im Gespräch mit Andrea Canonica kommt auch der Handlungsspielraum des Grenzwachtkorps, der durch diese Regelung entsteht, zur Sprache. Canonica betont, dass das Grenzwachtkorps auch dank dem Zollgesetz handle. Ihre Aufgaben samt Kompetenzen und der beinhalteten Verantwortung sei im Zollgesetz verankert. Denn gemäss Schengen dürfte das Grenzwachtkorps niemanden mehr kontrollieren. „Denn wir sind im Schengenraum – aber warum führt der Grenzwächter immer noch Kontrollen durch?“. Das Spezielle seien daran nicht die Warenkontrollen im Personenverkehr, sondern die Personenkontrollen. Canonica erklärt, dass dies basiert auf das Zollgesetz passiert und da die Schweiz nicht Teil der europäischen Zollunion ist, diese Kompetenzen dem Grenzwachtkorps übergeben werden. Ein Grenzwächter darf also, gestützt auf das Zollgesetz, Personen kontrollieren und auf Waren durchsuchen. Dies dürfe zum Teil nicht einmal die Polizei, so Canonica. Da dieser enge Kontakt mit Personen auch die persönliche Sicherheit des Grenzwachtpersonals gefährdet, dürfen die Identitätspapiere des Klientels verlangt werden. [REDACTED]

[REDACTED]<sup>34</sup>.

Zuhanden der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität wurde das Schengener Informationssystem (SIS) entwickelt. Dieses Fahndungsinstrument harmonisiert Belange der „Justiz-, Polizei- und Grenzbehörden über die Grenzen hinweg“ (EJPD und Integrationsbüro EDA/EVD 2011: 12). In diesem Schengener-

<sup>33</sup> Andrea Canonica, Interview mit der Autorin, 7. April 2016. Zeilen 271-274.

<sup>34</sup> Andrea Canonica, Interview mit der Autorin, 7. April 2016. Zeilen 672-693.

Doppel-Abkommen ist auch die Dublin-Zusammenarbeit enthalten. Dieses Abkommen ist jedoch für die vorliegende Arbeit von geringerer Bedeutung.

### **3.4.2 Die Schweiz, die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) und die Weltzollorganisation (WZO)**

Die „European Free Trade Association“ EFTA wurde um 1960 von Norwegen, Schweden, Dänemark, Österreich, Portugal, Grossbritannien und der Schweiz gegründet, mit dem Ziel, den ökonomischen Handel in Europa unterstützend zu fördern. Während einige Länder die EFTA im Laufe der Jahre wieder verliessen, um der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft EWG beizutreten, blieben Norwegen, Island, das Fürstentum Liechtenstein und die Schweiz Mitgliedstaaten. In den 1990er Jahren nahm die EFTA Gespräche mit dem Europäischen Wirtschaftsraum über Verhandlungen eines Freihandelsabkommens auf. Die Schweiz unterzeichnete das Freihandelsabkommen mit den Staaten der Europäischen Union von 1992 als einziger Mitgliedsstaat nicht. Bis heute wurden zahlreiche Zusammenarbeits- und Freihandelsabkommen zwischen den EFTA Staaten und weiteren Ländern unterzeichnet<sup>35</sup>.

„Through EFTA, the Member States have created one of the world's largest networks of preferential trade relations. EFTA's network of free trade agreements (FTAs) secures economic operators preferential access to markets currently of around 440 million consumers outside the European Union“<sup>36</sup>.

Ziel der Europäischen Freihandelsassoziation ist es, den freien Waren- und Personenverkehr zu fördern und zu liberalisieren. Dazu gehört, „eine kontinuierliche und ausgewogene Verstärkung des Handels und der Wirtschaftsbeziehungen unter lauterer Wettbewerbsbedingungen [...] in Anerkennung gleichwertiger Regeln innerhalb der Assoziation zu fördern“<sup>37</sup>.

Ein weiteres erklärtes Ziel ist die schrittweise Liberalisierung des Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs. Nebst den genannten Vorteilen, könnte die Tatsache, dass die EFTA keine politische Union anstrebt, ein möglicher Grund für den Beitritt der Schweiz zur Freihandelszone sein (Fahrni 2002: 111).

---

<sup>35</sup> EFTA Sekretariat 2014: EFTA Through the Years. EFTA. <<http://www.efta.int/about-efta/history>>. 23. Mai 2016.

<sup>36</sup> EFTA Sekretariat 2014: Free Trade. EFTA. <<http://www.efta.int/free-trade>>. 23. Mai 2016.

<sup>37</sup> Der Bundesrat 2016: Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). 0.632.31. Offizielle Webseite Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesrecht. <<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19600001/index.html>>. 23. Mai 2016.

Auf supranationaler Ebene ist die Schweiz Teil der 180 Mitgliedsstaaten umfassenden Weltzollorganisation. Gemäss Angaben der Weltzollorganisation sind dreiviertel der Mitgliedsstaaten Entwicklungsländer und es werden insgesamt rund 98% des Welthandels abgedeckt<sup>38</sup>. Das Leitbild der Weltzollorganisation lautet wie folgt: „The WCO provides leadership, guidance and support to Customs administrations to secure and facilitate legitimate trade, realize revenues, protect society and build capacity“<sup>39</sup>. Dieses Leitbild bezieht sich auf die Zukunftsvision des Generalsekretärs der WZO Kunio Mikuriya für den weltweiten Zoll, die dieser Arbeit den Titel leiht und bereits mehrfach angesprochen wurde: „Borders divide, Customs connects“<sup>40</sup>. Im Rahmen des WZO Capacity Buildings ist die Eidgenössische Zollverwaltung engagiert, ihre identifizierten Kernkompetenzen mittels kürzeren Workshops oder längeren Auslandsprojekten weiterzugeben und ihre Unterstützung anzubieten.

Ein Beispiel dieses Engagements der EZV ist der Umgang mit zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten, oder AEO (Authorized Economic Operator), welcher im Folgenden kurz erläutert wird. AEO sind vertrauenswürdiger als andere Handelsträger und dürfen zum Beispiel, wenn die Standards von Land zu Land anerkannt sind, sich auf präferierten Kanälen austauschen<sup>41</sup>. Präferierte Kanäle bedeutet, dass für die Import- und Exportsendungen der akkreditierten Firmen weniger Kontrollen anfallen, da sie von den betroffenen Zollbehörden als vertrauenswürdig eingestuft wurden und die von der Weltzollorganisation vorgeschlagenen Kriterien erfüllen. Bei diesen Kriterien handelt es sich um unterschiedliche Belange zur Sicherstellung der Sicherheit des versandten Cargos. Dazu gehört unter anderem eine saubere Buchhaltung, die Sicherheit der Logistikkette und vertrauenswürdiges Personal. Die WZO versuche, alle Bestrebungen zu harmonisieren und gemäss gemeinsamen Standards Empfehlungen zur Umsetzung zu geben. Die WZO habe nicht die Befugnis Normen

---

<sup>38</sup> World Customs Organization 2016: Membership. Offizielle Webseite World Customs Organization. <<http://www.wcoomd.org/en/about-us/wco-members/membership.aspx>>. 9. Juni 2016.

<sup>39</sup> World Customs Organization 2016: WCO Mission Statement. Offizielle Webseite World Customs Organization. <[http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/mission\\_statement.aspx](http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/mission_statement.aspx)>. 9. Juni 2016.

<sup>40</sup> World Customs Organization 2016: Strategic Plan 2013-2014 to 2015-2016. Offizielle Webseite World Customs Organization. <<http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/strategic-plan.aspx>>. 9. Juni 2016.

<sup>41</sup> Andrea Canonica, Interview mit der Autorin, 7. April 2016. Zeilen 240-242.

festzulegen, sie könne lediglich Empfehlungen abgeben, die auf Best-Practice-Beispielen beruhen<sup>42</sup>.

Die multi- und supranationale Einbettung der Schweiz ist für die vorliegende Arbeit von Bedeutung, da nach Canonica die Bestrebungen lokaler Akteure oft mit globalen Tendenzen übereinstimmen. Durch die internationale Vernetzung entstehen neue Räume mit neuen Spielregeln, was auch Andrea Canonica anspricht. Es gebe vermehrt grosse Wirtschaftsräume, die durch Zollunionen entstehen. Nach Canonica werden Zollunionen so zunehmend auch Mittel der Macht. Wirtschaftsunionen und Zollunionen würden nicht nur dafür genutzt, Wirtschaftsbarrieren abzubauen und den Handel zu fördern, sondern würden auch zu Machtinstrumentarien. Denn durch die Grenzabfertigung und das Festlegen und der Kontrolle der jeweiligen Spielregeln kann über Mitgliedsländer bestimmt werden, womit eine Machtposition entstehen könne<sup>43</sup>. Das hier entstehende Spannungsfeld zwischen den Auswirkungen der neoliberalen Globalisierung und dem Sicherheitsdiskurs der Politik, wird in der Datenanalyse vertieft untersucht.

---

<sup>42</sup> Andrea Canonica, Interview mit der Autorin, 7. April 2016. Zeilen 346-349.

<sup>43</sup> Andrea Canonica, Interview mit der Autorin, 7. April 2016. Zeilen 364-371.

## **4 Methodik**

### **4.1 Feld und Feldzugang**

Wie eingangs erwähnt, absolvierte ich im Jahr 2014-2015 ein Praktikum bei der Eidgenössischen Zollverwaltung in der Sektion internationale Angelegenheiten. Meine Tätigkeit ermöglichte mir, neben der Aneignung von fachlichem Wissen im Zollbereich und dem Kennenlernen zolltechnischer Abläufe, einen erleichterten Zugang zum Feld. Da ich mir das Praktikum an mein Sozialanthropologiestudium anrechnen lassen wollte und dafür einen Praktikumsbericht verfassen musste, blieb ich auch nach Ablauf des Praktikums in stetigem Kontakt mit dem Team, um allfällige Nachfragen oder Informationen zu erhalten. Als ich beschloss, die Eidgenössische Zollverwaltung in meiner Bachelorarbeit zu thematisieren, stellte sich schnell heraus, dass mir mein damaliger Chef Andrea Canonica, als Schlüsselinformant zur Verfügung stehen würde. Gemäss Breidenstein et al. sind Schlüsselinformanten wichtige Förderer eines Forschungsprojekts, die mit dem Forschungsinteresse sympathisieren und nebst exquisiten Insider-Informationen auch ihre sozialen Beziehungen zur Verfügung stellen, welche die Ethnografin weiter ins Feld führen können (2013: 53). Neben den sozialen Kontakten von Andrea Canonica, konnte ich auch auf meine Bekanntschaften während des Praktikums in der Oberzolldirektion zurückgreifen. Die Tatsache, dass ich Praktikantin auf der Oberzolldirektion war und man mich daher bereits kannte, oder meinen Namen schon einmal gehört hatte, war auch fördernd für die Bereitschaft potentieller Interviewtenehmerinnen und Teilnehmer und stiftete Vertrauen in meine Person.

### **4.2 Datenerhebung**

Das Praktikum sollte mir in erster Linie Klarheit verschaffen, ob ich mir eine berufliche Laufbahn bei der Bundesverwaltung vorstellen kann. Während dieser Zeit führte ich dementsprechend keine klassische Feldforschung durch und führte auch kein Feldtagebuch. Trotzdem ermöglichte mir meine starke Teilnahme „u Einblicke in die Binnenperspektive“ der Oberzolldirektion, insbesondere der Sektion internationale Angelegenheiten. Die Vorteile der starken Teilnahme ging „aber gleichzeitig auf Kosten von Aufzeichnungsaktivitäten und analytischen Distanzierungen“ (Breidenstein et al. 2013: 66). Demgegenüber gilt jedoch

festzuhalten, dass primäre Datenträger nicht nur die Aufzeichnungen einer Ethnografin sind, sondern gemäss Breidenstein et al. vor allem die sozialen Beziehungen (Breidenstein et al. 2013: 85).

Im Folgenden sollen angewandte Praktiken der Datenerfassung dargestellt werden. Diese bestehen sowohl aus Erinnerungsaufarbeitung als auch aus Interviews nach dem Praktikum.

#### **4.2.1 Teilnehmende Beobachtung und die Erarbeitung von Erinnerungen**

Um meine Erinnerungen aufzuarbeiten, dienten mir vor allem schriftliche Quellen wie öffentlich zugängliche amtliche Dokumente, Gesetzestexte und redaktionelle Publikationen. „Wir sind oft abhängig von den Schilderungen, Berichten, Aufzeichnungen, die Teilnehmer von ihrer vergänglichen Praxis bereits gemacht haben“ und „die Quellenausschöpfung nutzt Texte als *Berichte über* etwas, man könnte sagen: als Beobachtungsäquivalent“ (Breidenstein et al. 2013: 93). Durch die Wiederaufbereitung diverser Quellen, war es mir möglich, meine Arbeitserfahrungen und meine Erinnerungen aus der teilnehmenden Beobachtung mit der Literatur zu verknüpfen.

Dazu kommt, dass mein fortgeschrittenes Sozialanthropologiestudium mich auch während meines Praktikums darin bestärkt hat, alltägliche Abläufe und Praktiken des Teams zu hinterfragen und diese aktiv zu diskutieren. Dinge, „die den ‚normalen‘ Teilnehmern gar nicht auffallen, weil sie mitten drin sind“, habe ich wahrgenommen und registriert (Hauser-Schäublin 2008: 41). Obwohl ich im Laufe des Praktikums zunehmend meine Beobachterrolle verliess und „eine von ihnen“ wurde, konnte ich als Praktikantin eine gewisse Distanz zum Alltag der technischen Zollfachmänner<sup>44</sup> meines Teams wahren und ihre Praktiken und Perspektiven zu verschiedenen Sachverhalten reflektieren. Rückblickend kann ich mit grosser Gewissheit sagen, dass sich mir die Zollwelt nie gänzlich erschlossen hat und ich daher nie einen „going native“ Effekt erlebte.

#### **4.2.2 Leitfaden- und Narrative Interviews**

Gemäss Breidenstein et al. ist es „ein Problem des ethnografischen Interviews [...], schon über Wissen verfügen zu müssen, das das Interview erst verschaffen soll“ (2013: 81). Da ich ein Jahr lang als Praktikantin in meinem Forschungsfeld gearbeitet

---

<sup>44</sup> Es waren zu diesem Zeitpunkt nur Männer in meinem Team.

hatte, kannte ich diverse Abläufe und wichtige Kontexte bereits. Diese Insider-Perspektive ermöglichte es mir, das Feld mit anderen Augen zu sehen und erlaubte mir einen anderen Bezug zur Praxis als dass es einem Aussenseiter gewährt worden wäre. In den Monaten April und Juni 2016 führte ich zwei Interviews durch. Für die Interviews wurde im Vorfeld ein Leitfaden erstellt. In Anlehnung an Flick wurde dabei auch beachtet, dass trotz des Leitfadens die Interviews relativ offen gestaltet werden konnten, damit „die Sichtweisen des befragten Subjekts eher zur Geltung kommen“ (Flick 2006: 117). Dabei wurde auch beachtet, dass sich während des Interviews die Reihenfolge der Fragen ändern konnte oder eine Frage ganz weggelassen wurde, um die Ausführungen der Interviewpartnerin und des Interviewpartners nicht zu beeinträchtigen (Flick 2006: 143). Ein weiterer Beweggrund zur Wahl dieser Art von Interview, liegt darin, dass gemäss Flick „der konsequente Einsatz des Leitfadens die Vergleichbarkeit der Daten erhöht und dass sie durch die Fragen Struktur gewinnen“ (Flick 2006: 144f). Als Einstiegsfrage wurde eine offene Frage, welche zum Erzählen auffordern soll, gewählt. Gemäss Flick, eröffnen Erzählungen „einen umfassenderen und in sich strukturierteren Zugang zur Erfahrungswelt der Interviewpartner“ (2006: 146). Im Anschluss an die Erzählaufforderung verliefen die Interviews jeweils als eine Mischung zwischen narrativem Interview und Leitfadeninterview. Dieser Methodenmix wurde auch auf Grund mangelnder Erfahrung und Interviewtrainings seitens der Interviewerin gewählt. Während des Interviews wurde, in Anlehnung an Flick, darauf geachtet, dass der Erzählfluss der Interviewten nicht durch Fragen seitens des Interviewers behindert wurden (2006: 149). Im narrativen Nachfrageteil, wurden mangelhaft ausgeführte Erzählungen mittels erneuten Erzählaufforderungen aufgegriffen und vervollständigt und mit dem Leitfaden abgeglichen, ob alle Bereiche abgedeckt wurden. Gemäss Mey und Mruck heisst das, „zunächst [werden] immanente Fragen, die an das unmittelbar Vorgegangene anschliessen und es vertiefen [...]“ gestellt und im Anschluss exmanente Fragen, die „nach Inhalten [fragen], die bis dahin nicht zur Sprache gekommen sind“ (2011: 270f). In der anschliessenden „Bilanzierungsphase werden dann zunehmend auch abstraktere und auf Beschreibung und Argumentation abzielende Fragen gestellt“, damit die Interviewten ihre Haltungen und Meinungen zu bereits Geäussertem kundtun (Flick 2006: 149).

### **4.2.3 Experteninterviews**

Um den Wiedereinstieg ins Feld zu erleichtern, machte es Sinn, als erstes Interview eine Mischung aus narrativem und Experteninterview mit meinem Schlüsselinformanten durchzuführen. Dabei sollen die Angaben meiner Interviewpartner zu typischen Arbeitsabläufen und Praktiken keineswegs repräsentativ sein. „Vielmehr beschränkt sich das Erkenntnisinteresse bei Experteninterviews im Allgemeinen auf Partikulares“ (Schlehe 2008: 129). Der interviewte Experte sollte damit in gewisser Weise als Repräsentant eines bestimmten Handlungsfeldes gesehen werden (Flick 2006: 139). Das Interview war so gestaltet, dass nach dem narrativen Einstiegsteil der Leitfaden zunehmend an Bedeutung gewann um die Bandbreite der diskutierten Themen einzuschränken. Gemäss Flick übernimmt der Leitfaden eine wichtige Steuerungsfunktion, „da der Interviewte weniger als Person denn in einer bestimmten Eigenschaft interessiert“ (2006: 140f). Durch meine Vertrautheit mit der diskutierten Thematik waren die Bedingungen für ein erfolgreiches Interview gemäss Flick gegeben (2006:141).

### **4.2.4 Datenauswertung**

Das ethnografische Material besteht vorwiegend aus Interviewtranskripten und einigen offiziellen, öffentlich zugängigen Dokumenten. Um dieses Material aufzuarbeiten, wurde es mittels der Grounded Theory von Glaser und Strauss codiert und analytisch aufgearbeitet (Glaser und Strauss zitiert nach Birks und Mills 2015: 2). Gemäss dieser klassischen Vorstellung „entdeckt man die Themen der Analyse in den Daten, sie emergieren diesem Ansatz zufolge aus den Daten selbst“ (Breidenstein et al. 2013: 118). Hier ist jedoch anzumerken, dass Breidenstein et al. diese klassische Sichtweise hinsichtlich des Zeitpunkt der Schaffung von analytischen Themen bemängeln. Die Findung und Entwicklung ethnografischer Themen findet demnach nicht erst in der Datenauswertung statt, sondern bereits während der Konzipierung der Forschung und im Feld machen sich analytische Themengebiete bemerkbar (2013: 118). Die während der Feldforschung gesammelte „ethnografische Erfahrung bildet einen großen Pool, aus dem für die Versprachlichung von Phänomenen, für das kontextuelle Verständnis eines Protokollauszugs oder für die Identifizierung von Themen geschöpft werden kann“ (Breidenstein et al. 2013: 116). In einem ersten Schritt wurden alle Interviews systematisch codiert. Bei dieser noch offenen Codierung wurde Wert darauf gelegt,

sogenannte „in vivo“ Codes (Birks und Mills 2015: 10), auch „emische Kategorien“ genannt (Breidenstein et al. 2013: 126f), zu verwenden. In einem weiteren Schritt wurden mittels einer Auflistung der gesammelten Codes Klassen und Kategorien gebildet, welche Vernetzungen und Bedeutungsbeziehungen aufzeigen und die Daten vergleichbar machen sollten (Breidenstein et al. 2013: 127). Die gebildeten Oberkategorien dienen in einem letzten Schritt dazu, Themenbereiche zu identifizieren, welche in der folgenden Datenanalyse als Unterkapitel dienen.

## **5 Datenanalyse und Diskussion**

Im folgenden Abschnitt werden spezifische Themen und Problematiken welche sich in den Interviews herauskristallisierten erneut aufgegriffen und mit den vorgestellten Theorien der Border Studies verknüpft. Die vorliegende Analyse ist keineswegs voll ausgeschöpft und soll lediglich eine mögliche Herangehensweise zur Beantwortung meiner Fragestellung aufzeigen, welche viel grössere Kreise zieht als es der Rahmen dieser Arbeit zulässt.

### **5.1 Das Grenzregime der Eidgenössischen Zollverwaltung**

Um das Grenzregime der Schweizer Eidgenossenschaft aufzuzeigen, beginnt die Analyse im Alltagsgeschehen an der Grenze und der Rolle des Beamtentums in der Konstruktion des Staates. Nach Sharma und Gupta sind es diese alltäglichen Praktiken des Staatsapparates, anhand welcher der Prozess der Produktion und Reproduktion des Staates am besten ersichtlich wird (Sharma und Gupta 2006: 13). Patrice O'Briens Äusserung zum Fall Schweiz-Liechtenstein zeigt, wie Zollbeamte die für einen bestimmten Fall geltende Grenze definieren müssen. Im Beispiel Liechtenstein-Schweiz sei die Grenzziehung etwas komplexer, so O'Brien. Salopp gesagt sei es die Herausforderung einer jeden Grenzwächterin und eines jeden Grenzwächters die draussen an den Grenzen postiert sind, die gültige Grenze zu definieren. Das sei zwar für niemanden einfach, aber man könne nicht alles immer ins Endlose definieren. Diese Regelung erlaube eine dynamische Entwicklung, so dass man sich je nach Situation anpassen kann. Denn Zeiten und die damit einhergehenden Regelungen ändern sich ständig. Als Beispiel erwähnt O'Brien eine aktuelle Anfrage von Liechtenstein, in der um Erlaubnis gebeten wird, in einem gewissen Rahmen Zugriff auf Schweizer Datenbanken zu erhalten. In diesem Antrag schreiben sie, dass gemäss der Zollvereinbarung Liechtenstein dieselben Rechte zustehen, wie einem Schweizer Kanton. Dies sei jedoch genau das Lustige daran, so O'Brien. Denn in manchen Belangen wolle Liechtenstein als Kanton angesehen werden und in Anderen ganz und gar nicht. Da werde die Angelegenheit dann spannend für O'Brien. Wird Liechtenstein mit den Kantonen gleichgestellt, so umfasst die Schweizer Grenze auch das Gebiet Liechtenstein. Sobald aber zum Beispiel das Schengen-Abkommen oder andere wirtschaftliche Bereiche diskutiert würden, so sei Liechtenstein alles andere als ein Kanton. Das variere jeweils, je

nach dem in welchem Kontext eine Anfrage gestellt werde. In diesem Fall meinte O'Brien, wenn die gewünschten Datenabfragen zolltechnische Belange seien, könne man das zulassen. Sind die Abfragen jedoch polizeilicher Natur, etwa im Rahmen von laufenden Ermittlungen, könne die Anfrage nicht unter dem Zollgesetz behandelt werden und Liechtenstein müsste via einen anderen Kanal ein Rechtshilfegesuch stellen<sup>45</sup>.

Dieses Beispiel zeigt einerseits den kontextabhängigen Aushandlungsprozess der Grenze auf und andererseits den Handlungsspielraum der beteiligten Personen. Im Fall Liechtenstein-Schweiz wird auch die Mehrdimensionalität der Grenze ersichtlich. Je nach Anfrage der beteiligten Parteien betrifft es eine andere Institution innerhalb des Staates. Das Weitergeben von Informationen gestützt auf internationale Abkommen ist Teil der neoliberalen Globalisierung und der Vereinfachung von beispielsweise Warenströmen. Wie O'Brien klar stellt, besteht in anderen Belangen jedoch durchaus das Verlangen, die Souveränität des eigenen Staates aufrecht zu erhalten. [REDACTED]

[REDACTED]. Nach Canonica waren die Anschläge in New York 2001 die Auslöser. Ab diesem Zeitpunkt sei es zu einer Wende gekommen, wobei die Sicherheit an Bedeutung gewann. Nicht nur die Sicherheit im Flugverkehr, sondern auch in der Logistikkette vom internationalen Handel. Trotz den Bemühungen den Welthandel immer rascher und effizienter zu gestalten, ist der Aspekt Sicherheit und Kontrolle ein ständiger Begleiter getroffener Massnahmen<sup>46</sup>.

Das Aushandeln von Spielräumen im sich eröffnenden Spannungsfeld einer Grenze zwischen internationalem Handel und den dazugehörigen Zugeständnissen an die Wirtschaft und andererseits dem Sicherheitsgedanken und der Regulierung der Einwanderung gehört zum Bordering und findet täglich auf mehreren Ebenen zugleich statt.

Auch die objektive Wahrnehmung der Grenze ist ein wichtiger Aspekt in deren Existenz. Wie bereits besprochen, wird so die Natürlichkeit von Grenzen in der Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger gefördert. Das konstruierte Bild des „Immer-da-Seins“ wird erschaffen und über die Zeit erhalten oder verstärkt. Die

---

<sup>45</sup> Patrice O'Brien, Interview mit der Autorin, 15. Juni 2016. Zeilen 690-723.

<sup>46</sup> Andrea Canonica, Interview mit der Autorin, 7. April 2016. Zeilen 328-342.

Präsenz des Grenzwachtkorps an den Zollgrenzen wird zunehmend auch politisch wichtiger. Canonica erwähnt im Interview, wie sich dieses Spannungsfeld zwischen Wirtschaft und Sicherheit auf politischer Ebene manifestiert. In den letzten Jahren fiel es dem Grenzwachtkorps, aufgrund ihrer Aufgaben, Kompetenzen und der Verantwortung leichter, zum Beispiel politische Unterstützung zu erlangen. So habe das Parlament das Grenzwachtkorps von Sparmassnahmen verschont oder ihnen sogar noch mehr Ressourcen zugesprochen. [REDACTED]

[REDACTED]. Die Verteilung der finanziellen Mittel innerhalb des Zolls sei eine Dauerdiskussion und werde es auch noch lange bleiben<sup>47</sup>.

O'Briens und Canonicas Ansichten und Positionen im Spannungsfeld zwischen Wirtschaft und Sicherheit zeigen die sich ergebenden Konflikte und Aushandlungsstrategien von beteiligten Akteuren. Wie Mezzadra und Neilson beschreiben, sind Grenzen komplexe soziale Institutionen gekennzeichnet von Praktiken der Grenzsicherung und der Schaffung von Durchlässigkeit (2013: 3). Die Schweizer Grenze demarkiert ein Territorium und ist zugleich aber ein heterogener Schauplatz von Aushandlungen des Borderingprozesses an dem unterschiedliche Wissensregime aufeinander treffen.

## 5.2 Wichtige Handlungsspielräume

Grenzregime verändern sich je nach Situation und Kontext. Mitbetroffen von diesen Veränderungen sind auch die konstruierten Räume und ihre Beziehungen untereinander. Wie bereits definiert, finden nach Green und Grillo bei diesen Neuinterpretierungen von Räumen stets Konkurrenzkämpfe um hegemoniale Positionen statt (2013: 349 und 2010: 7). Zur Veranschaulichung dieser Veränderungen im Verständnis des Grenzregimes der Schweiz und der Vernetzung mit anderen Akteuren, kann das Beispiel der von Patrice O'Brien erwähnten Einreisekontrollen herangezogen werden. Auf die Frage, wer die Parameter von Einreisekontrollen festlegt erklärt Patrice O'Brien, dass es je nach dem Unterschiede

<sup>47</sup> Andrea Canonica, Interview mit der Autorin, 7. April 2016. Zeilen 648-660.

gibt. Für die Einstellungen der Kontrollen ist das Grenzwachtkorps zuständig. Denn sie seien es ja auch, die die Grenzkontrollen sicherstellen und die Verantwortung zu tragen haben. Die Einstellungen müssen aber in einem verhältnismässigen Rahmen gemacht werden. Es könne nicht sein, dass Leute drei Tage an der Grenze warten, bis jedes Detail geprüft ist. Um die Lage besser einzuschätzen, wird eine Risikoanalyse gemacht. Dazu hat das Grenzwachtkorps unterschiedliche Tools, um zu bestimmen, wo und wie mehr Kontrollen erforderlich sind und wo die Lage weniger riskant eingeschätzt wird. In Zukunft werde es immer mehr in die Richtung gehen, dass man Passagiere oder Reisende, die einer geringen Risikogruppe angehören, den Grenzübertritt erleichtern wird, so O'Brien. Dies sei dann ähnlich wie in den USA, wo man bereits im Voraus eine Reisebestätigung einholen muss und sich dazu im Netz anmelden kann. „Mit allen diesen Massnahmen kann man Passagiere, die als unproblematisch oder weniger problematisch betrachtet werden, unkompliziert und schnell abwickeln“. So habe man dann auch wirklich Zeit, solche Passagiere, die man als problematisch eingestuft habe, besser zu kontrollieren<sup>48</sup>. Um Kontrollen durchzuführen werden Systeme erschaffen und Formen der Klassifizierung vorgeschrieben. Die praktische Umsetzung des erschaffenen und geltenden Grenzregimes obliegt der Eidgenössischen Zollverwaltung. In diesem Beispiel der Einreisekontrollen des Grenzwachtkorps entsteht ein Handlungsspielraum zwischen per Definition unproblematischen und problematischen Reisenden. Auch auf ziviler Ebene im Handelswarenverkehr öffnet sich ein derartiger Aushandlungsspielraum in Form der bereits diskutierten AEO (Authorized Economic Operator), welche aufgrund der eingehaltenen Regeln und Konventionen vertrauenswürdiger gelten. Die Regeln dieser Aushandlungen, so macht es den Anschein, definiert das hegemoniale Grenzregime, welches entweder vom verhandlungsstärkeren und politisch besser positionierten Land kommt oder es findet den Ursprung eine Ebene höher, auf supra-nationaler Ebene in Form einer Organisation, wie zum Beispiel der WZO. Dies veranschaulicht Canonica mit einem Beispiel. Durch die Grenzabfertigung und durch das Festlegen von Spielregeln sowie deren Umsetzung und Kontrolle, erhalten Länder die Kontrolle über Andere. So zum Beispiel

<sup>48</sup> Patrice O'Brien, Interview mit der Autorin, 15. Juni 2016. Zeilen 561-577.

Land X ist in der Position eine gemeinsame Risikoanalyse zu veranlassen und legt dabei die Risikoindikatoren nach eigenem Gusto fest. Werden diese Parameter nicht eingehalten, kann Land X entweder verschärfte Kontrollen anordnen oder Sanktionen und Wirtschaftsmassnahmen verhängen und so die Spielregeln für alle ändern. Canonica betont, dass dies an einen Wirtschaftskrieg grenze. Denn die Dimensionen, die es teilweise einnehme, sprengen manchmal den Rahmen der eigentlichen Definition der Zollunion und der Zollgrenze<sup>49</sup>.

Wie die bisher aufgeführten Beispiele veranschaulichen, konkurrieren an der Grenze verschiedene Grenzregime, welche ihren Ursprung bei unterschiedlichen Wissensregimen finden. An Grenzen prallen unterschiedliche Konstrukte und damit einhergehende Praktiken aufeinander und stehen in Konkurrenz (Mezzadra und Neilson 2013: 17). Auffallend ist auch, dass die Grenze immer auch politisch ist. Da unterschiedliche soziale Welten und konstruierte Subjektivitäten an der Grenze in Kontakt treten, ist es nach Mezzadra und Neilson von besonderem Interesse epistemologisch zu forschen, um zu verstehen, wie dieses Wissen zu Stande kam und welche Voraussetzungen geschaffen wurden (2013: 17). In den aufgeführten Beispielen ist Wissen und Handlung ebenfalls eng verknüpft. Das geltende Wissensregime bildet den Ausgangspunkt für weiterführende Entschiede und Handlungen.

### **5.3 Das anscheinende Paradox der Globalisierung**

In diversen Aussagen der Interviewpartner lässt sich der inhärente Konflikt, diese als Paradox anmutende Entwicklung der Globalisierung, verorten. Es liegt die Vermutung nahe, dass Grenzen aufgrund verstärkter internationaler Zusammenarbeit und damit einhergehenden Abkommen zunehmend erodieren. Diener und Hagen beschreiben diesen Prozess der zunehmenden Irrelevanz von Grenzen als Entstehung einer möglichen neuen Weltordnung (2012: 60). Im Gespräch schildert Patrice O'Brien diese gesteigerte, über die Grenzen hinaus praktizierte Zusammenarbeit, anhand des Schengen-Informationssystems, kurz SIS. Der Schengen-Gedanke sei es, die Binnengrenzkontrollen quasi aufzuheben. Aber

<sup>49</sup> Andrea Canonica, Interview mit der Autorin, 7. April 2016. Zeilen 369-384.

als Ersatzmassnahme finden Kontrollen im Grenzraum statt. Auch das Schengen-Informationssystem, eine Datenbank, die alle Polizeibehörden, oder Behörden, die polizeiliche Aufgaben übernehmen, Zugriff erhalten. In dieser Datenbank kann die jeweilige Behörde nachschauen, ob jemand bereits vermerkt ist. „Von Norwegen bis Italien ist das eine gemeinsame Datenbank mit Zugriff für alle. Also arbeitet man eben schon viel mehr zusammen. Wir arbeiten viel enger mit unseren ausländischen Partnern zusammen [...]“<sup>50</sup>.

Wie dieses Beispiel zeigt, macht es bloss den Anschein als ob Grenzen zu verschwinden scheinen. Mit trans- und internationalen Abkommen, wie es Schengen ist, werden die Grenzen lediglich verschoben. Sie werden jedoch nicht nur physisch verschoben, wie an die Aussengrenzen, sie existieren vor allem auf der digitalen Ebene. Diese Verschiebung ermöglicht dem Staat eine effizientere Selektionierung der Mobilität. So sieht das auch Patrice O’Brien. Im Interview erwähnt sie, dass nächste Woche [Sommer 2016] in der EU das sogenannte „Entry-Exit-System“ thematisiert werde. „Dabei werden alle Drittstaatsangehörigen die ein- oder ausreisen über Schengen-Aussengrenzen registriert“. Es gehe dabei darum, erklärt mir O’Brien, zu überwachen, dass Leute nicht zu lange hier bleiben und wer sich überhaupt im Land aufhalte. Die nächste Frage, die man sich dabei jedoch stellen wird, sei, wer Zugriff auf diese Datenbank erhalten werde. Zum Beispiel alle Strafverfolgungsbehörden. Das war gemäss O’Brien bereits bei Visa und Eurodac, der Datenbank der Asylgesuchsteller, der Fall. „Das sind natürlich sehr interessante Daten für eine Strafverfolgungsbehörde, wenn man zum Beispiel Fingerabdrücke dort gespeichert hat“. An den Zugriff der Datenbank sind zum Teil jedoch hohe Anforderungen geknüpft. „Aber mit all diesen computerbasierten Lösungen, mit denen wir versuchen, Kontrollen so sicher wie möglich zu gestalten, merkt man, dass man auch an Grenzen stösst“<sup>51</sup>.

Die von O’Brien beschriebenen Grenzen der Kontrolle zeigen sich ebenfalls in folgendem Beispiel:

„Man hat ja gesehen, die ganze Idee von Schengen stellte sich in den letzten Jahren als grosse Herausforderung dar. So wie der Schengenraum funktioniert hat, hat gezeigt, dass es eben nicht sehr gut funktioniert, vor allem

<sup>50</sup> Patrice O’Brien, Interview mit der Autorin, 15. Juni 2016. Zeilen 326-334.

<sup>51</sup> Patrice O’Brien, Interview mit der Autorin, 15. Juni 2016. Zeilen 581-596.

nicht so wie es sollte. Und zwar insbesondere wegen den grossen Migrationsströmen und der Flüchtlingskrise, die passierte. Insbesondere hat man gesehen, dass zum Beispiel Griechenland und Italien nicht mehr in der Lage waren, die Aussengrenzkontrollen so durchzuführen, dass diese Flüchtlinge, diese Leute die in diesen europäischen Raum, in diesen Schengenraum rein kamen, kontrolliert wurden. Das hat dazu geführt, dass manche unkontrolliert in den Schengenraum kamen, was wiederum zur Folge hatte, dass sehr viele Schengenländer ihre Grenzkontrollen wieder eingeführt haben. Das hat man ja immer wieder gehört, dass Binnengrenzkontrollen wieder eingeführt wurden und das widerspricht klar der Idee von Schengen. Dann hat die EU reagiert und gesagt, wir müssen etwas unternehmen und hat dann verschiedene Massnahmen vorgesehen. Dazu gehört unter anderem diese Verordnung [Schengenweiterentwicklung] die sie ausgearbeitet haben, welche die gesamte Aussengrenzverwaltung einheitlicher reglementieren soll<sup>52</sup>.

Dieser Ausschnitt aus dem Interview zeigt auf, dass das Schengensystem ebenfalls an eine Grenze stösst. Der stetigen Weiterentwicklung der Kontrollmassnahmen und -Parameter steht der ökonomische Gedanke gegenüber, welcher veranlasst, Ströme von Waren und Geldern zu vereinfachen und Barrieren verschwinden zu lassen. Das Spannungsfeld zwischen „integrationalism“ und „neo-isolationism“, wie es Diener und Hagen bezeichnen, stellt die Zollbehörden vor grosse Herausforderungen (2012: 63). „Die Ware muss fliessen. Aber gleichzeitig muss man die Waren kontrollieren, erfassen, statistisch erfassen und so weiter“<sup>53</sup>. Der globale Markt verlangt, in den Augen von Andrea Canonica, einen Spagat zwischen Wirtschaft und Sicherheit. Die Grenze sei nun mal noch da und durch möglichst reibungslose und effiziente Arbeit an der Grenze wird sie nach Canonica auch nicht zum Hindernis für Wirtschaft, Tourismus und alle unproblematischen Reisenden. Der Spagat sei deshalb wirklich abzuschätzen zwischen Dienstleistung und Kontrolle<sup>54</sup>.

Was bei diesen Beispielen auffällt ist, dass lokale Behörden international vernetzt sind und sich durch gegenseitigen Informationsaustausch bei den Kontrollen

<sup>52</sup> Patrice O'Brien, Interview mit der Autorin, 15. Juni 2016. Zeilen 157-174.

<sup>53</sup> Andrea Canonica, Interview mit der Autorin, 7. April 2016. Zeilen 147-149.

<sup>54</sup> Andrea Canonica, Interview mit der Autorin, 7. April 2016. Zeilen 189-194.

unterstützen. Basis dieser Vernetzungen bilden internationale Abkommen, welche die Zusammenarbeit regulieren. Je nach Kontext werden die Parameter dieser internationalen Abkommen neu verhandelt. Ob überhaupt bi- oder multilaterale Verhandlungen stattfinden, hängt oft mit dem vorausgesehenen Nutzen der Vertragsmitglieder zusammen. O'Brien betont, dass für das Grenzschutzkorps klar die Sicherheit immer an erster Stelle steht. Sie seien jedoch auch mit Anderem konfrontiert. So unterstütze oder begrüsse das Grenzschutzkorps zum Beispiel nicht unbedingt ein Visaliberalisierungsabkommen mit Kolumbien. Das sei aber in einem wirtschaftlichen und touristischen Kontext nicht relevant und nur eine von vielen Positionen. Denn solche Abkommen oder Vereinbarungen seien oft auch an sogenannte Rücknahmevereinbarungen gekoppelt. Die EU kopple mittlerweile auch Hilfeleistungen an derartige Vereinbarungen, so O'Brien<sup>55</sup>.

Ein weiteres Beispiel zeigt auf, wie die Analyse von Grenzregimen und Aushandlungen an und um Grenzen die globalen Globalisierungsprozesse und potentielle Konflikte aufzeigen kann. Auf die Frage, wer die Hilfeleistungen oder die unterstützenden Massnahmen der Schweizer Zollverwaltung beanspruchen darf oder wem diese zustehen, antwortet Canonica, dass im wirtschaftlichen Bereich das Staatssekretariat für Wirtschaft, das SECO, zuständig sei. Das SECO entscheide somit, welche Länder Prioritätsländer sind. Das Aussendepartement habe jedoch auch Prioritätsländer im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Dies seien die zwei Hauptachsen: wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklungszusammenarbeit. Arbeite man jedoch nur mit solchen Ländern zusammen die dem eigenen Land „etwas bringen“, würden am Ende Länder übrig bleiben, an denen niemand Interesse zeige, so Canonica. Oft habe die Zollverwaltung Anfragen von eben genau diesen wirtschaftlich oder politisch unbedeutenden Ländern ohne eigene Ressourcen. Doch es seien diese Länder, welche die grössten Schwierigkeiten haben oder wo die grösste Not herrsche aber paradoxerweise niemand hin wolle<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Patrice O'Brien, Interview mit der Autorin, 15. Juni 2016. Zeilen 535-543.

<sup>56</sup> Andrea Canonica, Interview mit der Autorin, 7. April 2016. Zeilen 96-115.

Die kapitalistischen Dynamiken und Konflikte, wie sie Mezzadra und Neilson beschreiben, zeigen sich besonders bei Hilfeleistungen (2013: 4). Es scheint als ob ein Opportunitätsgedanke wie ein Damoklesschwert über den Aushandlungen schwebt. Dabei spielen auch internationale Organisationen eine wichtige Rolle. Als letztes Fallbeispiel, wie die internationale Zusammenarbeit funktioniert und welche Rolle Zollbehörden in zum Beispiel Grenzaushandlungen einnehmen, soll ein Extrembeispiel, welches Canonica schilderte, dienen:

[REDACTED]

[REDACTED]

Diese Verhandlungen zeigen auf, welche Rolle internationale Organisationen bei Entscheidungen und Konflikten einnehmen. Organisationen wie die Welthandelsorganisation oder die Weltzollorganisation übernehmen Aufgaben und treffen Entscheide, welche ihre Mitgliedsländer zu implementieren haben. Wie Diener und Hagen dies beschreiben, überlassen Staaten Teile ihrer Souveränität diesen Institutionen oder Organisationen (2012: 108). Dieses Fallbeispiel [REDACTED] zeigt auch, wie die kapitalistische Weltordnung ohne Grenzen nicht existieren könnte.

[REDACTED] Da der Konflikt auf völkerrechtlicher Ebene stattfand, konnten auf der wirtschaftlichen Handelsebene weiter Aushandlungen stattfinden. Auch in diesem Beispiel nimmt das Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Wirtschaft eine wichtige Position ein. Das anscheinende Paradox der Globalisierung zeigt sich in den aufgeführten Beispielen als dynamischer Prozess von Aushandlungen von Handlungsspielräumen der beteiligten Akteure. Je nach dem wie der Kontext der Aushandlungen aussieht und auf welcher Ebene diskutiert wird,

fallen die Entscheide zwischen Sicherheit und Wirtschaft anders aus. Die Eidgenössische Zollverwaltung hat die Doppelfunktion sowohl die Souveränität der Schweiz aufrecht zu erhalten und die Grenzen zu schützen als auch, Grenzen verschwinden zu lassen, die der Wirtschaft als Hindernisse im Weg stehen.

## 6 Fazit

Um meine Forschungsfrage, wie sich die Globalisierung auf das hegemoniale nationalstaatliche Grenzverständnis auswirkt und wie Trends des stärker und schwächer Werdens des Staates und der Grenzen gleichzeitig bestehen, zu beantworten, habe ich das vom Schweizer Zoll konstruierte Grenzregime identifiziert um entstehende Handlungsspielräume zu erkennen. Grenzregime sind gleichzusetzen mit einer Ontologie deren Ursprung in der unterschiedlichen Konstruktion und einem anderen Zugang zu Wissen zu Grunde liegt (Mezzadra und Neilson 2013: 17).

Die in den Interviews erhaltenen Angaben zu Praktiken des Zolls bestätigen in vielerlei Hinsicht die in dieser Arbeit angeführten theoretischen Standpunkte. So sind beispielsweise Globalisierungsprozesse besonders stark erkennbar an der Grenze, da die Grenze Schauplatz der innenpolitischen Entscheide zu kapitalistischen Dynamiken und Konflikte ist. Zusätzlich hat die Analyse der Interviews gezeigt, dass in Zukunft ein grösserer Fokus auf der Heterogenisierung der Grenzen gelegt werden sollte.

Die Eidgenössische Zollverwaltung übernimmt eine Doppelrolle im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Wirtschaft. Sie ist einerseits Dienstleistungserbringer und andererseits Durchsetzungsorgan. Untersucht man sowohl die bürokratische Organisation als auch alltägliche Praktiken der Zollmitarbeitenden, zeichnet sich dieser Aushandlungsprozess als äusserst kontextabhängig ab. Im Rahmen der wirtschaftlichen Kompatibilität unternimmt der Schweizer Zoll unterschiedliche Massnahmen zur kontinuierlichen Vereinfachung des Handels und der Öffnung der Grenze. Die Sicherheitspolitik hingegen, gesteuert von der Angst vor kriminellen und terroristischen Akten, ist bemüht, die Schweizer Grenze zu stärken. Somit wird die Schweizer Grenze zum Schauplatz von politischen Aushandlungen und dem Konflikt von sich konkurrierenden Grenzregimen, wie sie Mezzadra und Neilson beschreiben (2013: 18). Die Schweizer Grenze existiert und agiert jedoch nicht paradox. Im Gegenteil, das geltende hegemoniale Grenzregime der Schweiz ermöglicht allen beteiligten Akteuren überhaupt erst, einen Handlungsspielraum in diesem Spannungsfeld einzunehmen und auszuarbeiten. Neben den lokalen Praktiken des

Öffnens und Schliessens der Grenze, ist die Heterogenisierung der Grenze zentral. Die Grenze verschiebt sich nicht nur an Aussengrenzen internationaler Unionen wie der EU sondern entwickelt aufgrund der zunehmenden Digitalisierung eine Mehrdimensionalität. Grenzregime zu untersuchen verlangt demnach, mehrere Handlungsebenen und deren Akteure in die Analyse mit einzubeziehen.

Im Kontext des Schweizer Grenzregimes ist anzumerken, dass erst die Einbettung in den internationalen Raum dem Grenzregime eine Sonderrolle beschert. Zentral für das Handeln und das Funktionieren der Eidgenössischen Zollverwaltung ist die Tatsache, dass die Schweiz nicht Teil der europäischen Zollunion EU, aber trotzdem einen Teil des Schengen-Abkommens ist. So positioniert sich die Schweiz im Kontext der EU als Sonderfall, wobei der Verwaltung Kompetenzen zugesprochen werden, die sie sonst nicht mehr inne hätte. Die Tatsache dass die Zollverwaltung dem Finanzdepartement angegliedert ist und mit dem Zollrecht eine eigene Gesetzgebung hat, verleiht dem Grenzwachtkorps die nötigen Grundlagen, einen entstehenden Handlungsspielraum effizient zu nutzen. Hintergrund dieses sich öffnenden Handlungsspielraums sind die Grenzregime der EU. Sarah Green betrachtete die EU und weitere überlappende Abkommen wie das Schengen-Abkommen oder EFTA und bestätigte so, dass je nach Kontext, die relevante Grenze des EU-Raums unterschiedlich verläuft (Green 2013: 348). Diese Arbeit und das Fallbeispiel der Eidgenössischen Zollverwaltung zeigt auf, wie wichtig es ist, vor dem Hintergrund sich überlappender Grenzregime, internationale Abhängigkeiten und Vernetzungen zu untersuchen um spezifische Besonderheiten der einzelnen Grenzregime besser zu verstehen. „Die Grenze trennt, der Zoll verbindet“ ist durchaus zutreffend, denn es beschreibt auf einer einfachen Ebene das Grenzregime des Schweizer Zolls und zeigt gleichzeitig auch das entstehende Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Wirtschaft (EZV 2012: 18).

Die Grenze als Forschungsfeld birgt grosses Potential zu verschiedensten Forschungshorizonten. Die Thematik ist seit längerem am Puls der Zeit und wird deshalb auf politischer und gesellschaftlicher Ebene immer aktueller. Diese Arbeit ist ein Beitrag zu den Border Studies welche sich mit der Schweiz beschäftigen, einem noch nicht vertieft untersuchten Forschungsfeld. Es wäre interessant, potentielle Fragestellungen die sich spezifischer mit den hier aufgeführten Thematiken, wie zum

Beispiel der Digitalisierung der Grenze, auseinanderzusetzen. Mich würde jedoch besonders interessieren zu untersuchen, wie internationale Organisationen wie die Weltzollorganisation oder die Weltbank mit einzelnen Staaten hinsichtlich Hilfsleistungen interagieren und verhandeln. Die Rolle von trans- und supranationalen Institutionen gewinnt zunehmend an Bedeutung. Ihre Handlungsspielräume zu untersuchen wäre aufschlussreich über globale kapitalistische Dynamiken und würde, so meine Interpretation, Machtverhältnisse und Souveränitäten der einzelnen Mitgliedsstaaten aufzeigen.

## 7 Bibliographie

- Anderson, James 2012: Borders in the New Imperialism. In: Wilson, Thomas M. und Hastings Donnan (Hg.): A Companion to Border Studies. Malden: Wiley-Blackwell. 139-157.
- Birks, Melanie und Jane Mills 2015: Grounded Theory. A Practical Guide. London: Sage.
- Breidenstein, Georg, Stefan Hirschauer, Herbert Kalthoff und Boris Nieswand 2013: Ethnografie. Die Praxis der Feldforschung. Konstanz und München: UVK Verlagsgesellschaft mbH.
- Chalfin, Brenda 2006: Global Customs Regimes and the Traffic in Sovereignty. Enlarging the Anthropology of the State. *Current Anthropology* 47 (2): 243-276.
- Chalfin, Brenda 2008: Sovereigns and Citizens in Close Encounter. Airport Anthropology and Customs Regimes in Neoliberal Ghana. *American Ethnologist* 35 (4): 519-538.
- Cottier, Thomas und David Herren 2009: Grundlagen des Zollwesens. Allgemeine Bestimmungen. In: Kocher, Martin und Diego Clavedetscher (Hg.): Zollgesetz (ZG). Bern: Stämpfli Verlag. 61-68.
- Cottier, Thomas und David Herren 2009: Historische Entwicklung des Zollrechts. In der Schweiz. In: Kocher, Martin und Diego Clavedetscher (Hg.): Zollgesetz (ZG). Bern: Stämpfli Verlag. 25-31.
- Diener, Alexander C. und Joshua Hagen 2012: Borders. A Very Short Introduction. Oxford: Oxford University Press.
- Direktion für Europäische Angelegenheiten DEA (Hg.) 2015: Die Bilateralen Abkommen Schweiz–Europäische Union. Ausgabe 2015. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Direktion für Europäische Angelegenheiten DEA 2016: Schweizerische Europapolitik. Überblick Bilaterale Abkommen. Offizielle Webseite Schweizerische Eidgenossenschaft, EDA. < <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/bilaterale-abkommen/ueberblick.html> >. 6. Juni 2016.
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD und Integrationsbüro EDA/EVD (Hg.). 2011: Schengen/Dublin – Kurz Erklärt. Internationale

Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit und im Asylwesen. Bern:  
Schweizerische Eidgenossenschaft.

Eidgenössische Zollverwaltung EZV 2012: Die Grenzen trennen, der Zoll verbindet.

*Forum Z.* 12 (1): 18-19.

Eidgenössische Zollverwaltung EZV 2012: Leistungsauftrag 2013-2016. Offizielle  
Webseite Schweizerische Eidgenossenschaft, EZV. (07.12.2012). <<http://www.ezv.admin.ch/org/04134/04176/index.html?lang=de>>. 12. Mai 2016.

Eidgenössische Zollverwaltung EZV 2015: Aufgaben. Offizielle Webseite  
Schweizerische Eidgenossenschaft, EZV. <  
<http://www.ezv.admin.ch/org/04135/04138/04141-/index.html?lang=de>>. 12.  
Mai 2016.

Eidgenössische Zollverwaltung EZV 2015: Grenzwachtkorps GWK. Offizielle  
Webseite Schweizerische Eidgenossenschaft, EZV.  
<<http://www.ezv.admin.ch/org/04135/04138/index.html?lang=de>>. 12. Mai  
2016.

Eidgenössische Zollverwaltung 2015: Organisation. Offizielle Webseite  
Schweizerische Eidgenossenschaft, EZV. <  
<http://www.ezv.admin.ch/org/04135/04138/04140/index.html?lang=de>>. 6.  
November 2016.

Eidgenössische Zollverwaltung EZV 2015: Ziviler Zoll - Grenzenlose Vielfalt.  
Offizielle Webseite Schweizerische Eidgenossenschaft, EZV.  
<<http://www.ezv.admin.ch/org/04135/04695/index.html?lang=de>>. 12. Mai  
2016.

Eidgenössische Zollverwaltung EZV (Hg.) 2016: Sektion Internationale  
Angelegenheiten. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.

Fahrni, Dieter 2002: Schweizer Geschichte. Ein Historischer Abriss von den  
Anfängen bis zur Gegenwart. Zürich: Pro Helvetia.

Flick, Uwe 2006: Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Reinbek bei  
Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Glaser, Barney G. und Anselm L. Strauss (Hg.) 2011: The Discovery of Grounded  
Theory. Strategies for Qualitative Research. New Brunswick: Aldine  
Transaction.

- Green, Sarah 2012: A Sense of Border. In: Wilson, Thomas M. und Hastings Donnan (Hg.): A Companion to Border Studies. Malden: Wiley-Blackwell. 573-592.
- Green, Sarah 2013: Borders and the Relocation of Europe. Annual Review of Anthropology 42: 345-361.
- Grillo, Ralph 2010: Contesting Diversity in Europe. Alternative Regimes and Moral Orders. (Working Paper). Göttingen: Max Planck Institute for the Study of Religious and Ethnic Diversity (MMG-MPG).
- Hauser-Schäublin, Brigitta 2008: Teilnehmende Beobachtung. In: Beer, Bettina (Hg.): Methoden ethnologischer Feldforschung. Berlin: Dietrich Reimer Verlag GmbH. 37-58.
- Holenstein, André 2014: Mitten in Europa. Verflechtung und Abgrenzung in der Schweizer Geschichte. Baden: Hier und Jetzt.
- Karakayali, Serhat 2008: Gespenster der Migration. Zur Genealogie illegaler Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland. Bielefeld: Transcript der Bundesrepublik Deutschland.
- Lenz, Ramona 2010: Mobilitäten in Europa. Migration und Tourismus auf Kreta und Zypern im Kontext des europäischen Grenzregimes. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mey, Günter und Katja Mruck 2011: Qualitative Interviews. In: Naderer, Gabriele und Eva Balzer (Hg.): Qualitative Marktforschung in Theorie und Praxis. Grundlagen – Methoden – Anwendung. Wiesbaden: Gabler. 257-288.
- Mezzadra, Sandro und Brett Neilson 2013: Border as Method. Or the Multiplication of Labour. Durham und London: Duke University Press. 1-25.
- Schlehe, Judith 2008: Formen qualitativer ethnographischer Interviews. In: Beer, Bettina (Hg.): Methoden ethnologischer Feldforschung. Berlin: Dietrich Reimer Verlag GmbH. 119-142.
- Sharma, Aradhana und Akhil Gupta 2006: Introduction. Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization. In: Sharma, Aradhana und Akhil Gupta (Hg.): The Anthropology of the State. A Reader. Malden ,Oxford: Blackwell Publishing. 1-41.
- Wilson, M. Thomas und Hastings Donnan 1999: Borders. Frontiers of Identity, Nation and State. Oxford: Berg.

World Customs Organization 2016: Strategic Plan 2013-2014 to 2015-2016. Offizielle Webseite World Customs Organization. <<http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/strategic-plan.aspx>>. 9. Juni 2016.

World Customs Organization 2016: WCO Mission Statement. Offizielle Webseite World Customs Organization. <[http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/mission\\_statement.aspx](http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/mission_statement.aspx)>. 9. Juni 2016.

Hiermit bestätige ich, dass ich die vorliegende Arbeit ohne unerlaubte Hilfsmittel verfasst habe.

Bern, 29.03.2017

Unterschrift: \_\_\_\_\_

