

*Edited by*

Prof. Dr. Stephan Dusil (Tübingen)  
Prof. Dr. Elisabetta Fiocchi Malaspina (Zürich)  
Prof. Dr. Franck Roumy (Paris)  
Prof. Dr. Martin Schermaier (Bonn)  
Prof. Dr. Mathias Schmoeckel (Bonn)  
Prof. Dr. Andreas Thier M.A. (Zürich)

---

Reviewed by: Filippo Contarini \*

**Numa Graa, Histoire de la législation fédérale de  
lutte contre l'extrémisme politique. Band I:  
Anarchisme, antimilitarisme, grève générale,  
Schulthess, Genf/Zürich 2023, XIV + 428 Seiten**

*Geschichte des Kampfes gegen den politischen Extremismus in der Schweiz - Erster Band  
(1870–1922), oder: Wie die Gesetze des freisinnigen Staates die Arbeiterbewegung in eine  
Gruppe ausländischer Feinde verwandelten.*

Published on 14/04/2026

Recommended citation: Reviewed by: Filippo Contarini, Numa Graa, Histoire de la législation fédérale de lutte contre l'extrémisme politique. Band I: Anarchisme, antimilitarisme, grève

---

\* Dr. iur., Assistenzprofessor für Rechtsgeschichte an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Lausanne. (Ein herzlicher Dank geht an Martin Kurz für die wertvolle Durchsicht dieser Rezension.)

générale, Schulthess, Genf/Zürich 2023, XIV + 428 Seiten, in forum historiae iuris, 14/04/2026, <https://forhistiur.net/2026-04-contarini/>

Diese Rezension befasst sich mit Band 1 des Werks von Numa Graa «Histoire de la législation fédérale de lutte contre l'extrémisme politique», in dem der Autor den staatlichen Umgang mit den radikaleren Strömungen der Arbeiterbewegung in der Schweiz zwischen 1870 und 1922 untersucht. Keywords: Innere Sicherheit, Gesetzgebungsgeschichte, direkte Demokratie und Liberalismus, staatliche Loyalitätsvorstellungen, aussenpolitischer Druck und nationale Souveränität. Band 2, dem eine weitere Rezension gewidmet wird, behandelt hingegen Faschismus und Antifaschismus.

«Le Conseil Fédéral se trouvait mis sous pression tant par la gauche que par la droite» (S. 296)

## Erster Blick

- 1 Dieser erste Band ist in zwei Teile gegliedert («*Anarchie et antimilitarisme*» und «*La grève générale et ses conséquences*»), ergänzt durch eine kurze allgemeine Einleitung von 7 Seiten sowie ein Fazit von 6 Seiten. Hinzu kommen ein Namensverzeichnis, zwei Anhänge, ein umfangreiches Verzeichnis der Archivquellen, das Materialienverzeichnis und die Bibliografie. Der Schreibstil ist präzise, klar und fehlerfrei. Das Archivmaterial wird konsequent und exakt zitiert, wodurch der wissenschaftlichen Gemeinschaft wertvolle Referenzen zur Vertiefung der behandelten Themen zur Verfügung gestellt werden. Trotz zahlreicher gemeinsamer Quellen geht das Werk von Graa über die Ergebnisse der Studie von Reto Patrick Müller hinaus (vgl. Reto Patrick Müller, *Innere Sicherheit Schweiz. Rechtliche und tatsächliche Entwicklungen im Bund seit 1848*, jur. Diss. Basel, Egg bei Einsiedeln 2009). Es stellt eine eigenständige Untersuchung dar und verfolgt grundlegend andere methodische Ansätze.
- 2 Der Band erweist sich als unverzichtbares Arbeitsinstrument für alle, die sich mit der schweizerischen Politik- und Rechtsgeschichte des *Fin de Siècle* sowie des Ersten Weltkriegs und der unmittelbaren Nachkriegszeit (bis 1922) befassen. Der Autor entwickelt insbesondere eine Art Archäologie der *Lex Häberlin* von 1921 (auch als *Umsturzgesetz* bekannt), welche 'Straftaten' gegen die verfassungsmässige Ordnung und die innere Sicherheit unter Strafe stellte und am 24. September 1922 vom Schweizer Volk mit 55 % Nein-Stimmen verworfen wurde. Dass dieses Gesetz den interpretativen Kern des Bandes bildet, zeigt sich bereits am Abstimmungsplakat auf seinem Umschlag, auf dem ein Henker als Allegorie der *Lex Häberlin* einem freien Mann den Kopf abzuschlagen droht.

## Die Methode

- 3 Der Autor erklärt, dass «*le présent ouvrage s'attache à la question de l'extrémisme politique*», insbesondere «*au sens que peut lui donner l'Etat fédéral suisse*» (S. 1). Er untersucht die freisinnige Gesetzgebung der betreffenden Periode gegenüber jenen Gruppierungen, die die Werte der freisinnigen Demokratie ablehnten (S. 2). Dabei beschränkt er sich nicht auf Bewegungen, die explizit als extremistisch qualifiziert wurden (Anarchismus und Kommunismus), sondern bezieht auch gemässigtere Strömungen ein, gegenüber denen der Staat vergleichbare Reaktionsmuster entwickelte (Antimilitarismus und Sozialdemokratie im Zusammenhang mit dem Generalstreik von 1918). Der Begriff der «inneren Sicherheit» wird nicht näher definiert, sondern es wird gezeigt, wie er im Laufe der Zeit in den Gesetzesentwürfen von den Behörden ausgelegt wurde. Die Untersuchung macht dabei eine deutliche Tendenz sichtbar: Konfrontiert mit dem Erstarken der Arbeiterbewegung entwickelte sich der Schweizer Freisinn zunehmend zur autoritären Ideologie, die dessen Demokratie um jeden Preis geschützt hätte, selbst auf Kosten der grundlegendsten demokratischen Werte (S. 362).

- 4 Im Verlauf der Lektüre wird die gewählte Methode deutlich: Bei der Analyse der historischen Quellen bezieht Graa konsequent die Perspektive der Bundesbehörden ein («*aux yeux des autorités fédérales*», S. 239). Der gewählte Ansatz beleuchtet die staatlichen Reaktionsmuster gegenüber den sozialen Forderungen einer Gesellschaft, die zunehmend von der Logik der Fabrikarbeit durchdrungen wird. Analog zum Film *Being John Malkovich* wird die nicht-freisinnige Leserschaft in eine Wahrnehmungswelt versetzt, die die obsessive Sorge der liberalen Behörden offenbart: das Bestreben, Ruhe, Ordnung und das reibungslose Funktionieren einer auf Privateigentum basierenden Wirtschaft gegen die Angriffe einer Vielzahl von Akteuren abzusichern (vor dem Gespenst einer möglichen Arbeiterrevolution, S. 225, 244, 258). Das liberale Lager tritt keineswegs geschlossen auf, während die Regierung zwischen den Forderungen der Linken und dem nach einer kompromisslosen Reaktion verlangenden rechten Flügel vermitteln muss. Dabei konzentriert sich die Analyse des Autors primär auf die rechtliche Ebene, während die ideengeschichtliche Entwicklung des Schweizer Freisinns weitgehend unberücksichtigt bleibt.
- 5 Das Buch lässt ein eindrückliches Bild der Schwierigkeiten einer dominierenden politischen Klasse (eben: des Freisinns) erkennen, die in der untersuchten Periode zunehmend ausserstande war, mit einem wesentlichen Teil der Zivilgesellschaft (der Arbeiterbewegung) in einen konstruktiven Dialog zu treten. Interpretative Exzesse und autoritäre Tendenzen des Freisinns werden dabei vom Autor kritisch in Form punktueller Wendungen hervorgehoben, wie: «*de manière assez artificielle*», S. 37; «*en quoi cette sûreté intérieure avait-elle été menacée ? Rien ne le disait*», S. 59 f.; «*dramatisa*», S. 196 und 272; «*anodin*», S. 200; «*nervosité*», S. 202; «*miraculeuse*», S. 217; «*hypocrisie*», S. 222; «*démonstration inique de sévérité*», S. 233; «*rendre inaudible*», S. 237; «*fréquent – et commode*», S. 247; «*singulièrement*», S. 263; «*appréciation – extrêmement subjective – des autorités*», S. 275; «*supposée*», S. 286; «*abusif*», S. 302; «*déjà très répressive*», S. 310; «*A lire ces explications et la formulation de la disposition, il n'y avait pratiquement aucune limite à l'étendue possible de la répression*», S. 328; «*[en réalité le mémoire de Grimm] n'avait eu aucune portée pratique*», S. 350; «*on ne faisait plus guère la différence entre un courant politique proposant de détruire la démocratie libérale – au besoin par la violence – et des forces politiques demandant des réformes sociales ou institutionnelles*», S. 360).

## **Anarchismus und Aussenpolitik**

- 6 Wir treten nun in den Kern der Studie ein. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts machte das Aufkommen des Anarchismus eine strukturelle Schwäche des schweizerischen Bundesstaates sichtbar: Das Bundesstrafrecht von 1853 enthielt zwar Bestimmungen zum Schutz der öffentlichen Institutionen, vor der kämpferischen Haltung des Anarchismus wies jener jedoch erhebliche Lücken auf (S. 15). In einer ersten Phase zeichneten sich die im Kanton Jura ansässigen Anarchisten nicht durch eine revolutionäre Orientierung aus. Dies änderte sich jedoch ab der Mitte der 1870er-Jahre mit dem Auftreten der sogenannten Propaganda der Tat (insbesondere die Apologie des Königsmordes), die von ausländischen Mächten scharf kritisiert

wurde und geeignet war, die Beziehungen zwischen der Schweiz und den ausländischen Staaten zu gefährden (S. 31). Der Bundesgesetzgeber hatte keine Instrumente zur Repression von Pressedelikten vorgesehen. Die grundlegende Frage lautete daher, wie gegenüber dem Ausland signalisiert werden konnte, dass die Schweiz solche politischen Ausdrucksformen nicht tolerierte, ohne das Gesetz umgehend zu revidieren. Die bevorzugte Lösung blieb lange Zeit administrativer Natur: Der Bundesrat begnügte sich mit Ausschaffungen von ausländischen Anarchisten und vermied strukturelle Reformen (S. 36 ff.).

- 7 Ab 1885 begann die schweizerische Politik jedoch, die Anarchie auch als mögliche Quelle innerer Unruhen zu betrachten (S. 45). Insbesondere identifizierte man die anarchistische Presse als potenziellen Faktor der Gewaltanreizung. In diesem Zusammenhang verstärkte sich die Kritik am Föderalismus: Eine bundesweite Verfolgung pressebezogener, subversiver Kommunikation erwies sich als schwierig, zudem fehlten zentrale Instrumente wie eine Bundespolizei und ein ständiger Bundesanwalt (S. 49). Die Spannungen mit Deutschland wurden so zum politischen Anlass, ein Bedürfnis nach bundesstaatlicher Überwachung der Anarchisten (und Provokateure) zu formulieren (S. 59), mit dem erklärten Ziel, mögliche Reaktionen ausländischer Mächte präventiv abzufedern (S. 63). In diesem Kontext erfolgte die Institutionalisierung des Bundesanwalts, der zuvor nur fallweise ernannt worden war, als politisches Signal an die ausländischen Staaten. Die Schweiz sollte nicht als Zufluchtsort für Verbrecher gelten (S. 64).
- 8 In den folgenden Jahren beschloss die freisinnige Politik, ein Gesetz gegen die Anarchisten auszuarbeiten, das als Ergänzung des Bundesstrafrechts von 1853 die Repression von Gewaltaufrufen ermöglichen sollte und als *Sprengstoffgesetz* vom 1894 bekannt wurde (S. 78). Bestraft werden sollten der Einsatz von Sprengstoffen sowie damit verbundene Vorbereitungshandlungen und die Provokation zu diesen Straftaten (S. 91). Diese klare Einschränkung der Meinungsfreiheit stiess auch im liberalen Lager auf Widerstand, doch setzte sich ein bürgerlicher Konsens für eine harte Linie gegen den Aufruf über die Presse durch (S. 96). Der Autor argumentiert, dass das Gesetz von 1894 tatsächlich Verhaltensweisen sanktionierte, die zuvor straflos geblieben wären, und dass die Betroffenen in erster Linie Ausländer waren, nicht ausschliesslich Anarchisten. Schliesslich griff aber das Bundesgericht ein und begrenzte die Tragweite der Verbote: Bloss Anarchist zu sein genügte nicht für die Strafbarkeit, vielmehr musste ein Handeln vorliegen, das auf die Terrorisierung der Bevölkerung abzielte. Auf diese Weise entschärfte die Rechtsprechung den ideologischen Gebrauch des Sprengstoffgesetzes von 1894 (S. 100).
- 9 Auf politisch-diplomatischer Ebene war der gewünschte Effekt dennoch erzielt worden: In den fünfzehn Jahren nach der Schaffung der Bundesanwaltschaft wurden bei rund 300 überwachten SchweizerInnen etwa 21'000 AusländerInnen erfasst (S. 104). Niemand konnte mehr behaupten, die Schweiz nehme das anarchistische Phänomen nicht ernst. Die Eidgenossenschaft reklamierte die Kontrolle über ihre Innenpolitik, bewahrte ihre legislative Souveränität und hielt zugleich die Spielräume internationaler Kooperation offen (S. 117; S. 135). 1906 wurde schliesslich ein ausdrücklich gegen Anarchisten gerichtetes Gesetz verabschiedet, das die Apologie schwerer

Verbrechen wie des Königsmords – im Kontext der Propaganda der Tat – unter Strafe stellte. Auch hier war die Ratio primär aussenpolitisch motiviert (S. 165). Das zentrale Problem blieb das bekannte Spannungsverhältnis zwischen Meinungsfreiheit und der Furcht, die Schweiz könne zum Zufluchtsort für Anarchisten werden (S. 169).

### **Antimilitarismus als innerstaatlicher Konflikt**

10 Im Unterschied zum Anarchismus wurde der Antimilitarismus erst gegen Ende des Jahrhunderts zu einem dringlichen Thema. Die Arbeiterbewegung hatte begonnen, Soldaten dazu aufzurufen, den Dienst zu verweigern, sofern sie gegen Streiks eingesetzt würden. Das bürgerliche Lager stellte insbesondere fest, dass ihm eine geeignete rechtliche Grundlage fehlte, um die Meinungsfreiheit jener einzuschränken, die zur Ungehorsamkeit aufriefen (S. 139). Die Politik erkannte zwar den Unterschied zwischen Anarchisten und Antimilitaristen, stellte sie jedoch aufgrund ihres gemeinsamen Gebrauchs der Presse als Instrument zur Verbreitung subversiver Ideen auf eine Ebene (S. 146). In diesem Kontext entstand die «*Loi du bâillon*» von 1902, die 1903 in einer Volksabstimmung verworfen wurde. Es handelte sich um den ersten Versuch, das Bundesstrafrecht von 1853 wegen innerer Subversion und nicht aufgrund ausländischen Drucks zu ändern (S. 139).

11 1906 positionierte sich die Sozialdemokratische Partei formell gegen den Einsatz von Soldaten bei Streiks und empfahl, den Befehl zum Schuss auf Streikende zu verweigern (S. 149). Damit betraf die Problematik nun eindeutig Schweizer BürgerInnen: man konnte sich nicht länger hinter Ausweisungen von Ausländern verstecken. Als Reaktion darauf begann der Bundesrat, widerständige Soldaten zu kriminalisieren, und unterstellte solche Dienstverweigerer der Zuständigkeit der Militärjustiz (S. 154). Ohne ausländischen Druck und angesichts der demokratischen Fragilität der Armee, sahen sich die Behörden aber gegenüber antimilitaristischen Schriften und Ungehorsam weitgehend wehrlos und entschieden sich daher eher für eine Ausweitung polizeilicher Überwachung als für eine Verschärfung der Gesetzgebung (S. 162).

12 Während des Ersten Weltkriegs gewann der Antimilitarismus weiter an Bedeutung und provozierte gereizte Reaktionen der militärischen Führung (S. 193). Der Bundesanwalt stellte 1916 fest, dass weiterhin rechtliche Instrumente gegen solche Aufrufe fehlten (S. 199). Zugleich forderte der Sozialist Grimm offen die Soldaten auf, nicht auf ihre Klassenkameraden zu schießen (S. 200). 1917 stellten die Sozialdemokraten die Unterstützung der Landesverteidigung ein (S. 201 f.). Die Behörden bereiteten sich auf den Generalstreik vor und fürchteten einen Bürgerkrieg (S. 212).

### **Der Landesstreik vom November 1918**

13 Dank dem Vollmachtenregime entwickelten sich in der Schweiz autoritäre Gegentendenzen, die eine dichtere Kontrolle sozialer Bewegungen seitens der Behörden ermöglichten (S. 195). Nach

der Meinung des Autors, waren sie nicht gegen Streiks an sich, sondern gegen die daraus resultierenden Unruhen. Um diese zu vermeiden, waren sie bereit, Meinungs- und Versammlungsfreiheit in Frage zu stellen (S. 217). Der Bundesrat beauftragte den Bundesanwalt, Notverordnungen auszuarbeiten, um die Ausübung der Meinungs- und Versammlungsrechte zu verhindern, Antimilitaristen zu stoppen und zugleich den Betrieb militarisierter Unternehmen sicherzustellen. Insbesondere sollte verhindert werden, dass Streiks die nationale Produktion lahmlegten (S. 219). Hinzu kam die Angst, der Landesstreik könne den Weg zu einer Revolution ebnen. Vor diesem Hintergrund erliess die Regierung die Notverordnung vom 11. November 1918, die darauf abzielte, die Lähmung des Staates zu verhindern. Bundesbeamten wurden strafrechtliche Sanktionen angedroht, falls sie sich am Streik beteiligten, und auch deren Anstiftung wurde unter Strafe gestellt (S. 229).

- 14 Der Landesstreik markierte einen tiefen Einschnitt in der Schweizer Geschichte. Angesichts der bereits zuvor mehrfach praktizierten staatlichen Repression (s. C. Koller, *Streikkultur*, LIT, Münster 2009, S. 54 f.), trat nun offen zutage, dass weite Teile der Schweizer Bürgerschaft bereit waren, den Staat auch mit Gewalt herauszufordern. Nach Unruhen und Todesopfern suchte der Bundesrat seinerseits den Weg der Versöhnung und verzichtete auf eine rigorose Anwendung des Strafrechts, um eine Radikalisierung des linken Lagers zu vermeiden (S. 236 ff.). Die Behörden hatten aber nun einen inneren Feind identifiziert (häufig als von bolschewistischen Kräften gelenkt dargestellt), der ihrer Ansicht nach auf den Sturz des Staates abzielte (S. 241). In einem Klima, das zudem von einer Petition mit 280'000 Unterschriften gegen die Arbeiterbewegung getragen wurde (S. 247), diskutierten daher die Behörden, ob Organisatoren eines erneuten Landesstreiks wegen Hochverrats verfolgt werden sollten. Das grundlegende Problem blieb jedoch bestehen: Es fehlten tragfähige gesetzliche Grundlagen, um Kommunisten und deren Berufung auf Gewalt als revolutionäres Mittel zu erfassen (S. 251).

### **Die Lex Häberlin (Umsturzgesetz): das Scheitern des freisinnigen antirevolutionären Projekts**

- 15 Der Autor rekonstruiert die Schritte, mit denen der Bundesrat eine antirevolutionäre Gesetzgebung vorbereitete (S. 257). Zentral war die Unterscheidung zwischen wirtschaftlichem und politischem Streik; nur Letzterer wurde von den Behörden bekämpft (S. 256). Die Politik war sich der Risiken repressiver Gesetzgebung bewusst (S. 261), doch die Erfahrung der Vollmachten hatte die Bereitschaft erhöht, autoritäre Normen zu tolerieren (S. 273).
- 16 1919 unterstützte ein erheblicher Teil der Bevölkerung eine harte Linie zum Schutz der Behörden vor dem 'Druck' der Arbeiterbewegung. Das Feindbild des Staates fiel nun mit den Revolutionären zusammen (S. 301). In den Entwürfen der sogenannten *Lex Häberlin* – auch als *Umsturzgesetz* bezeichnet – wurde den Streikenden nichts Geringeres als Hochverrat angelastet, selbst wenn sie lediglich zur Einstellung öffentlicher Dienste aufriefen (S. 302). Die Drohkulisse eines erneuten Landesstreiks stand im Zentrum der legislativen Gedanken. Gefürchtet war nicht der Streik an sich, sondern die Sabotage lebenswichtiger staatlicher Dienstleistungen, die die

Versorgung der Bevölkerung sicherstellten (S. 315). Die *Lex Häberlin* wollte die Gefährdung der verfassungsmässigen Ordnung und der inneren Sicherheit bestrafen (S. 324). Damit sollten gezielt Aufrufe zu 'auführerischen' Handlungen erfasst werden, wobei der Generalstreik als solcher Akt betrachtet wurde (S. 326). Heinrich Häberlin wollte auch die Vorbereitung eines gewaltlosen Generalstreiks bestrafen, doch lehnte die Bundesversammlung diese Ausweitung ab und beschränkte sich auf Aufrufe zu gewaltsamen Angriffen auf die verfassungsmässige Ordnung (S. 329).

- 17 Schliesslich verwarf das Volk das Gesetz. Der Abstimmungskampf war von beiden Seiten heftig geführt worden. Der Autor betont einen entscheidenden Punkt: 1921 war das politische Klima nicht mehr jenes von 1919 (S. 349). Zudem zweifelten viele daran, dass eine Blockade öffentlicher Dienste tatsächlich die Machtübernahme der Linken ermöglicht hätte (S. 350). Das Referendum gegen die *Lex Häberlin* entschärfte damit faktisch die autoritäre 'Zeitbombe'; das bürgerliche Lager akzeptierte das Ergebnis und demontierte im Dezember 1922 auch die im Jahr 1918 eingeführte Notgesetzgebung (S. 355).

### Welche militärische Disziplin für welches Volk?

- 18 Wie bereits erwähnt, lässt sich dieses Werk als eine Art Archäologie (im Foucaultschen Sinne) der Schweizer Sicherheitsgesetzgebung verstehen. Hier drängt sich die Frage auf, welche symbolische *Arché* dem Autor als Leitbild seiner Rechtsgeschichte dient. Ein solches findet sich auf S. 136, wo er (unter Berufung auf Alois Riklin) erklärt: «*Dans la vision idéale des Lumières, l'armée de milice constituait la meilleure garantie pour assurer la liberté de l'Etat, en évitant l'entretien de troupes permanentes. De Rousseau à Montesquieu, l'antique armée romaine composée de citoyens capables de prendre les armes pour défendre leur droit représentait un modèle pour une république moderne. A ce titre l'Ancienne Confédération pouvait être citée en exemple. Même les villes les plus puissantes n'avaient pu y maintenir des troupes professionnelles et il y existait en général un lien étroit entre l'exercice des droits politiques par le citoyen et son aptitude à accomplir un service armé*». Nach Ansicht des Autors stellt der allgegenwärtige Schweizer Militarismus demnach eine republikanische Form dar, die eine besondere **Vertrauens**beziehung des Staates zu seinen Bürgern begründet. Alle sind Bürger und zugleich Soldaten; Ordnung erscheint daher als eine Form politischer Beteiligung, die von den Bürgern selbst gewollt sei. Gehorsam wirkt in dieser Perspektive nicht nur als Mittel des Zusammenlebens, sondern als eigentliche bürgerliche Pflicht, die sich aus einem mythischen Gesellschaftsvertrag in Kontinuität mit der römischen Geschichte ableitet.

- 19 Wie an den Büsten an den Fassaden des Zürcher Rathauses zu erkennen ist, ist es unbestreitbar, dass dieser Mythos im Bewusstsein der Schweizer verankert ist. Dennoch stellt sich die Frage, ob dieser mythologischen *Arché* nicht eine zweite gegenübergestellt werden sollte. In der Studie wird nicht thematisiert, dass das Schweizer 'Volk' über mehrere Jahrhunderte hinweg einer wirtschaftlich-militärischen Elite unterworfen war, die bereit war, die eigene (männliche) Bevölkerung als Söldner an ausländische Mächte zu vermitteln, sich durch das Söldnerwesen zu

bereichern und den Kantonen ein Pensionensystem zu garantieren (P. Henry/P. Krauer, *Fremde Dienste*, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/008608/2023-10-31/>, letzter Besuch 25.3.2026). Unter solchen kulturellen Voraussetzungen erscheint die Gehorsamspflicht nicht primär als bürgerliche Pflicht im Sinne eines *Contrat social*, sondern vielmehr als Ausdruck einer schweizerischen Tradition politischer und wirtschaftlicher Eliten, das ‚Volk‘ als verfügbare ökonomische Ressource zu betrachten.

20 Mit einer solchen zweiten *Arché* könnte man als Arbeitshypothese behaupten, dass nicht Vertrauen, sondern **Misstrauen** die schweizerische nationale Identität seit jeher massgeblich prägt. An dieser Stelle drängt sich dem Rezensenten eine provokante Frage auf: Was wäre, wenn das kollektive Bewusstsein der Schweiz darauf fusst, dass die Elite stets bereit ist, das ‚Volk‘ den eigenen Interessen unterzuordnen? Unter dieser Perspektive wäre einfacher zu erklären, warum der Schweizer Freisinn bereit war, einen bedeutenden Teil der Bevölkerung (250'000 Personen beteiligten sich am Landesstreik!) als einen inneren Feind zu betrachten. Die Arbeiterbewegung erscheint hierbei nicht bloss als ein Akteur des Ungehorsams, sondern als eine Kraft, die den Staat aus einer völlig anderen Perspektive wahrnimmt und ihm somit als Fremdkörper gegenübersteht. Andererseits lässt sich der Ungehorsam der Arbeiterschaft in diesem Deutungsrahmen eher als emanzipatorischer Akt einer unterdrückten sozialen Schicht begreifen. Markierte das Scheitern der *Lex Häberlin* im Referendum den Kulminationspunkt jenes Misstrauens einer Bevölkerung, die sich der Androhung staatlicher Militärgewalt immer wieder ausgesetzt sah?

### **Jenseits der Rechtsnorm: Narrative der Feindseligkeit und die Neubewertung des freisinnigen Staates**

21 Indem die Studie den Blick hinter die Kulissen des freisinnigen Staates freigibt, fordert sie uns heraus, die Bedeutung von Narrativen für die Verfassungsrechtstheorie neu zu bewerten. Hinter den zahlreichen behördlichen Erwägungen lässt diese Studie ein funktionales Staatsverständnis durchscheinen. Seine primäre Aufgabe besteht darin, die Gesellschaft als soziale Maschinerie reibungslos ‚funktionieren‘ zu lassen und sie in ständiger Bewegung zu halten. Das Recht wird als ein technisches Instrument interner Regulierung der Gesellschaft verstanden, das weniger der Wahrung liberaler Freiheitsrechte dient als der Aufrechterhaltung jener reibungslosen internen Abläufe: des öffentlichen Verkehrs, insbesondere der Eisenbahn, gefolgt vom Gesundheitswesen, der Lebensmittelversorgung, der Energie- und Wasserversorgung und der Kommunikation (S. 270). Je weiter die technologische Entwicklung voranschritt (von der Verwendung von Sprengstoffen über die Industrialisierung bis hin zum technisierten Krieg), desto stärker sah sich die staatliche Politik gezwungen, die gesellschaftliche Ordnung vor einer potenziellen Blockade dieser Abläufe zu schützen. In diesem Zusammenhang erscheint der Landesstreik von 1918 geradezu als unerträgliche Systemunterbrechung. Folgerichtig wurde er von den freisinnigen Behörden scharf verurteilt und unter Einsatz der Armee gewaltsam unterdrückt (s. insb. S. 331). Vor diesem Hintergrund überrascht es weniger, dass ein Beamtenstreik sogar als Hochverrat

gedeutet wurde. Ebenso wenig überrascht, dass die Arbeiterbewegung als Gruppe von ausländischen Feinden begriffen wurde, regelrechte Barbaren.

22 Aus dieser Perspektive wird das 'Volk' vom bürgerlichen Lager nicht als politisches Subjekt begriffen, sondern als funktionaler Bestandteil des Systems 'Staat'. Ihm wird eine instrumentelle Rolle zugewiesen: Es hat zum störungsfreien Fortgang der dynamischen Abläufe beizutragen, auf denen die staatliche Ordnung beruht. Vor diesem Hintergrund lässt sich auch das freisinnige Verständnis der Pressefreiheit besser verstehen: Sie gilt als Instrument, das den Behörden erlaubt, Rückmeldungen über interne Abläufe des Systems zu erhalten. Sobald jedoch die Meinungen selbst zur Quelle von Störgeräuschen werden, wird die Pressefreiheit vom Freisinn rasch delegitimiert. Für die Arbeiterbewegung hingegen besteht die Funktion der Meinungsfreiheit nicht darin, den Behörden Informationen zu liefern, sondern vielmehr darin, Solidarität zu stiften und eine kollektive Meinung über eine radikale Veränderung der Produktionsverhältnisse zu entwickeln. Die Arbeitsenthaltung galt (und gilt) als Verrat am freisinnigen nationalen Projekt, weil sie die Dynamik der vom Staat gesteuerten, gesellschaftlichen Maschinen gefährdete. Für die Arbeiterklasse galt sie hingegen als Instrument, um eine kollektive Identität zu performieren (vgl. Koller, S. 519 ff.).

23 In diesem Zusammenhang wird auch verständlich, weshalb in der Schweiz bis heute die Auffassung herrscht (wie die Tessiner Gewerkschaft OCST berichtet, indem sie im Arbeitgeberlager allgegenwärtige Stimmen aufgreift), dass «*gli scioperi sarebbero una pratica 'non svizzera', un agire 'straniero' malamente importato*», «Streiks seien eine 'nicht schweizerische' Praxis, ein schlecht importiertes 'fremdes' Vorgehen» [Übers. FC/MK] (<https://www.ocst.ch/il-lavoro/406-storia/2238-storia-qualche-spunto-sugli-scioperi-in-svizzera>, letzter Besuch 25.3.2026). Entfremdung manifestiert sich somit in der Schweiz nicht nur in der Lebensrealität der Fabrik, sondern schlägt sich auch im Verständnis der Staatsbürgerschaft nieder.

24 Der Autor liefert zwar keine solche rechtsanthropologische Analyse, ermöglicht es uns jedoch, eine solche freizulegen, indem er aufzeigt, worauf sich der Blick der liberalen Behörde richtete. In diesem ersten Band tritt klar zutage, dass die beiden politischen Lager in zwei grundverschiedenen epistemischen Welten lebten. Anstatt Integrationsräume zu schaffen, verfestigten freisinnige Narrative der Feindseligkeit die Spaltung zwischen diesen beiden Welten. Mit Blick auf künftige Forschungen stellt sich daher die Frage, wie eine vermeintlich einheitliche Rechtsordnung (wie sie etwa das ZGB proklamierte) innerhalb einer derart polarisierten Gesellschaft aus historischer und theoretischer Perspektive überhaupt kohärent erfasst werden kann.

\* Dr. iur., Assistenzprofessor für Rechtsgeschichte an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Lausanne. (Ein herzlicher Dank geht an Martin Kurz für die wertvolle Durchsicht dieser Rezension.)