

Einleitung

Andreas Kellerhals

Die schweizerischen Sozialversicherungen sind heute mehr denn je Gegenstand heftiger politischer Auseinandersetzungen. Die hohe Kadenz von Revisionen und Reformvorschlägen vermittelt den Eindruck einer ständigen Baustelle. Die feststellbare Zunahme der Rentenbezügerinnen und -bezüger in der Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) sowie der Invalidenversicherung (IV) und die für die nächsten Jahrzehnte erwarteten demografischen Veränderungen verunsichern und werfen Fragen nach der mittel- und langfristigen Finanzierung und dem künftigen Leistungsniveau der Sozialversicherungen auf. Auf der politischen Ebene sehen sich Forderungen nach Leistungskorrekturen mit dem Vorwurf der «Angstmacherei» konfrontiert. Je nach politischem Standpunkt und Ausgang der derzeit diskutierten Reformen wird ein «Abbau des Sozialstaats» oder gleich der «Absturz der Sozialwerke» prognostiziert. In einer historischen Perspektive erscheint die heutige Kontroverse allerdings eher als Regel denn als Ausnahme. So ist nicht nur das Modell der modernen Sozialversicherung, das sich im 20. Jahrhundert gegenüber andern Formen der sozialen Wohlfahrt erfolgreich durchsetzen konnte, aus bestimmten Kräftekonstellationen und Auseinandersetzungen zwischen unterschiedlichen Parteien und Interessengruppen hervorgegangen. Auch in der Geschichte der einzelnen Sozialwerke lassen sich immer wieder Phasen der Verunsicherung und der Diskussion über die einzuschlagende Richtung identifizieren. Der moderne Sozialstaat und mit ihm die Sozialversicherungen gelten nach wie vor als ein wichtiges Element des nationalen Selbstverständnisses der Schweiz. Der Blick in die Vergangenheit zeigt,

dass dieser Konsens zwar seit jeher ständigen Veränderungen und Anpassungen unterworfen war, aber zu seiner Aufrechterhaltung durchaus auch ein gewisses Mass der Bestätigung und des Vertrauens bedarf.

Die wechselvolle und konfliktreiche Geschichte der schweizerischen Sozialversicherungen bildet das Thema dieser Ausgabe von «Studien und Quellen», der Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs. Ausgeblendet bleibt dabei allerdings ein internationaler historischer Vergleich der verschiedenen nationalen Sozialsicherungssysteme, die mit unterschiedlichen politischen Zielsetzungen in unterschiedlichen historischen Kontexten eingerichtet wurden.

Die Beiträge in diesem Band können und wollen auch keine Rezepte für die Zukunft präsentieren, sie bieten aber zumindest Gelegenheit, die laufenden Diskussionen über die Zukunft des Sozialstaats Schweiz aus einer historisch informierten Perspektive zu führen. Die Beiträge von *Bernard Degen* und *Sandro Cattacin* geben aus unterschiedlicher Perspektive eine Übersicht über die Entstehung sowie die wichtigsten Entwicklungen und Eigenarten des schweizerischen Sozialstaats. Zugleich führen sie die historische Entwicklung an die gegenwärtigen Probleme der Sozialversicherungen heran. Drei Beiträge beschäftigen sich mit dem Kernstück des schweizerischen Sozialversicherungssystems, der AHV: *Luca Pellegrini* zeichnet die langwierige Entstehungsgeschichte der 1925 von Volk und Ständen angenommenen Verfassungsgrundlage für die AHV nach, wobei die stark umstrittene Finanzierungsfrage im Vordergrund steht. *Matthieu Leimgruber* untersucht das spannungsreiche Verhältnis der staatlichen und privaten Vorsorge im Längsschnitt und skizziert damit zugleich eine Genealogie des Drei-Säulen-Prinzips, das für das heutige Sozialversicherungssystem der Schweiz charakteristisch ist. Der Beitrag von *Philipp Ischer* fokussiert auf die politischen Diskussionen über die Zukunft der Altersvorsorge in den 1970er Jahren, als der weitere Ausbau der Sozialwerke angesichts der wirtschaftlichen Schwierigkeiten ins Stocken geriet. Mit spezifischen Zweigen und Aspekten des schweizerischen Sozialversicherungssystems beschäftigen sich drei weitere Beiträge: *Martin Lengwiler* untersucht das Verhältnis von politischer Macht und wissenschaftlicher Expertise in den Bereichen der Unfall- und Krankenversicherung und zeigt, dass der moderne Sozialstaat von spezifischen Formen der Bürokratisierung und Verwissenschaftlichung geprägt ist. Auf die Grenzen des

Integrationsanspruchs des entstehenden Sozialstaats macht der Beitrag von *Silvia* und *Gérald Arlettaz* aufmerksam, der die Umstände der nach 1918 einsetzenden Diskriminierung ausländischer Versicherter im Bereich der Arbeitslosenversicherung thematisiert. Weniger die Vergangenheit als die Zukunft steht dagegen im Zentrum des abschliessenden Beitrags von *Anton Streit*, Vizedirektor des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV), der die demografischen Herausforderungen der heutigen Sozialversicherungen, den daraus resultierenden politischen Handlungsbedarf und mögliche Optionen für die Zukunft skizziert.

Bestens danken möchte ich den Autoren und der Autorin, die das Zustandekommen dieser Ausgabe von «Studien und Quellen» ermöglicht haben, sowie *Gérald Arlettaz*, *Christine Lauener* und *Urs Germann*, die als Mitarbeitende des Bundesarchivs diese Nummer redaktionell betreut und realisiert haben. Dieser Band der «Studien und Quellen» wird zugleich die vorläufig letzte Ausgabe der 1975 ins Leben gerufenen Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs in der bisherigen Form sein. Die derzeitige Ressourcenknappheit im Zusammenhang mit der Aufgabenverzichtsplanung in der Bundesverwaltung zwingen uns, auch unsere verschiedenen Publikationen einer Überprüfung zu unterziehen. Danach wird zu entscheiden sein, in welcher Form das Bundesarchiv auch künftig eine aktive Rolle bei der Vermittlung von historischer Erkenntnis spielen kann.

Introduction

Andreas Kellerhals

Les assurances sociales suisses sont aujourd'hui plus que jamais le terrain de violents affrontements politiques. Les révisions et les propositions de réforme qui se succèdent à un rythme rapide donnent l'impression d'un chantier permanent. L'augmentation avérée du nombre de bénéficiaires de rentes de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et de l'assurance-invalidité (AI) ainsi que les mutations démographiques attendues dans les prochaines décennies provoquent une certaine insécurité et soulèvent la question du financement des assurances sociales à moyen et à long termes et celle du niveau futur de leurs prestations. Sur le plan politique, ceux qui veulent corriger les prestations sont accusés d'être «alarmistes». D'aucuns pronostiquent, selon leur «couleur» politique et suivant l'issue des débats actuels sur les réformes, le démantèlement de l'Etat social, voire l'effondrement des institutions sociales. Cependant, si on la replace dans une perspective historique, la controverse actuelle apparaît comme la règle plutôt que comme l'exception. Le modèle de l'assurance sociale moderne tel qu'il s'est imposé au XX^e siècle, au détriment d'autres formes de prévoyance sociale, résulte de constellations de forces bien précises et d'affrontements entre divers partis et divers groupes d'intérêts. Dans l'histoire des assurances sociales, on retrouve à chaque époque des phases d'insécurité et de discussions au sujet de la direction à prendre. L'Etat social moderne et avec lui les assurances sociales jouent toujours un rôle important dans l'image que la Suisse a d'elle-même. Un regard en arrière montre que ce consensus a constamment été réadapté et modifié, mais aussi qu'il faut pour le maintenir une bonne dose d'encouragement et de confiance.

L'histoire des assurances sociales en Suisse, riche en péripéties et en conflits, forme le sujet de la présente édition d'«Etudes et sources», la revue des Archives fédérales suisses. Précisons qu'on n'y trouvera pas de comparaison historique internationale entre les différents systèmes nationaux de sécurité sociale, ceux-ci étant instaurés chaque fois avec des objectifs politiques et dans des contextes historiques différents.

Si les articles de ce volume ne prétendent pas donner des recettes pour l'avenir, ils permettent du moins de replacer dans une perspective historique les discussions en cours sur l'avenir de la Suisse en tant qu'Etat social. Les premières contributions, celles de *Bernard Degen* et de *Sandro Cattacin*, passent en revue à partir de points de vue différents la naissance, les principaux développements et les caractéristiques de l'Etat social suisse. Elles mettent aussi en parallèle l'évolution historique et les problèmes actuels des assurances sociales. Les trois articles suivants s'attachent à l'AVS, élément central du système suisse d'assurances sociales. *Luca Pellegrini* retrace la longue histoire de la base constitutionnelle de l'AVS, acceptée par le peuple et les cantons en 1925, où la question très controversée de son financement occupe le devant de la scène. *Matthieu Leimgruber* étudie les relations tendues entre les prévoyances sociales publique et privée dans la durée et il esquisse du même coup la genèse du principe des trois piliers, marque de fabrique du système actuel. *Philipp Ischer*, quant à lui, focalise son attention sur les débats des années 1970 concernant l'avenir de la prévoyance vieillesse, à un moment où les difficultés économiques mettaient un frein au progrès dans le domaine social.

Trois autres contributions s'intéressent à des branches et des aspects particuliers du système suisse des assurances sociales. Celle de *Martin Lengwiler* examine le rapport entre le pouvoir politique et les expertises scientifiques dans le domaine de l'assurance maladie et accidents et montre que l'Etat social moderne se caractérise par des formes spécifiques de bureaucratisation et de scientification. Celle de *Silvia* et *Gérald Arlettaz* met en lumière les limites auxquelles s'est heurtée la prétention d'intégration de l'Etat social en construction. Ces auteurs prennent pour thème les circonstances de la discrimination qui a touché les assurés étrangers après 1918 dans le domaine de l'assurance-chômage. Enfin, le dernier article est centré sur l'avenir davantage que sur le passé. Son auteur, *Anton Streit*, directeur suppléant de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS),

présente les défis démographiques auxquels sont confrontées aujourd'hui les assurances sociales et la nécessité d'action politique qui en résulte, avant d'esquisser les options possibles pour l'avenir.

J'adresse mes plus vifs remerciements aux auteurs et autrices qui ont permis la réalisation de cette édition d'«Etudes et sources» ainsi qu'à Gérald Arlettaz, Christine Lauener et Urs Germann, collaborateurs des Archives fédérales, qui en ont assumé la responsabilité rédactionnelle. Ce sera par ailleurs le dernier numéro, sous la forme actuelle, de la revue des Archives fédérales, qui a vu le jour en 1975. Le programme d'abandon des tâches dans l'administration fédérale nous oblige à réexaminer notre politique de publications. Il s'agira ensuite de décider sous quelle forme les Archives fédérales peuvent continuer à jouer un rôle actif dans la transmission des connaissances historiques.

Introduzione

Andreas Kellerhals

Le assicurazioni sociali svizzere sono più che mai al centro di infuocati dibattiti politici. Revisioni e proposte di riforma si susseguono a ritmo vertiginoso dando l'impressione di una provvisorietà permanente. L'aumento del numero dei beneficiari di rendite dell'assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS) e dell'assicurazione invalidità (AI) e l'evoluzione demografica prevista per i prossimi decenni creano un clima d'insicurezza. Ci si pone il problema del finanziamento a medio e lungo termine e del livello delle prestazioni garantite dalle assicurazioni sociali. Sul piano politico le richieste di contenimento delle prestazioni vengono tacciate di «allarmismo». Secondo i punti di vista e le riforme in discussione, i pronostici spaziano dallo «smantellamento dello Stato sociale» al «crac delle assicurazioni sociali». Viste con il dovuto distacco storico, tuttavia, le attuali controversie non sembrano rappresentare un'eccezione, ma la norma. Non dimentichiamo che le moderne assicurazioni sociali, modello impostosi su altre forme di Stato sociale nel corso del XX secolo, altro non sono se non il prodotto di una serie di scontri tra partiti e gruppi d'interessi nei quali si rispecchia l'evoluzione di rapporti di forza ben precisi. Non solo: anche la storia delle singole assicurazioni sociali ha attraversato ciclicamente fasi dominate dall'incertezza e da ripensamenti sulla via da seguire. La popolazione continua a percepire lo Stato sociale e le sue diverse assicurazioni quali elementi di identificazione nazionale. Ma il passato mostra che se questo consenso ha resistito a varie trasformazioni e vicissitudini, richiede pur sempre segnali di conferma e fiducia.

La storia delle assicurazioni sociali svizzere, con i suoi conflitti ed assesta-

menti, è il tema di quest'edizione di *Studi e Fonti*, pubblicazione dell'Archivio federale svizzero. La rinuncia a confronti storici internazionali è frutto di scelta ponderata, maturata in considerazione della diversità degli obiettivi e dei contesti storici che hanno caratterizzato l'introduzione dei singoli sistemi di sicurezza sociale nazionali.

Gli articoli raccolti nel presente volume non possono né vogliono in alcun modo proporre ricette per il futuro. Offrono però almeno la possibilità di condurre le discussioni in corso sul futuro dello Stato sociale in una prospettiva storicamente informata. Gli articoli di *Bernard Degen* e *Sandro Cattacin* offrono, da due diversi punti di vista, un compendio della genesi, dei principali sviluppi e delle più importanti caratteristiche dello Stato sociale svizzero inserendo al contempo gli attuali problemi delle assicurazioni sociali nel contesto dell'evoluzione storica. Al nucleo del sistema di assicurazioni sociali svizzero, l'AVS, sono dedicati tre articoli: *Luca Pellegrini* ripercorre la tormentata genesi della base costituzionale dell'AVS, accolta da Popolo e Cantoni nel 1925, soffermandosi in particolare sugli accesi dibattiti scatenatisi sulla questione del finanziamento. *Matthieu Leimgruber* analizza l'evoluzione del rapporto tra previdenza pubblica e previdenza privata e dei suoi difficili equilibri schizzando così una genealogia del principio dei tre pilastri, oggi caratteristica simbolo del sistema di assicurazioni sociali svizzero. Oggetto dell'articolo di *Philipp Ischer* sono infine le discussioni politiche sul futuro della previdenza per la vecchiaia che tennero banco negli anni 1970, allorché, sullo sfondo della crisi economica, si assistette ad un ristagno dello sviluppo delle assicurazioni sociali. Gli ultimi tre articoli sono dedicati a singoli rami o aspetti specifici del sistema di sicurezza sociale svizzero. *Martin Lengwiler* studia il rapporto tra potere politico e perizie scientifiche nel settore dell'assicurazione malattie e infortuni e rileva come lo Stato sociale moderno sia caratterizzato da forme specifiche di burocratizzazione e scientificizzazione. L'articolo di *Silvia* e *Gérald Arlettaz* segnala i limiti del nascente Stato sociale nel campo dell'integrazione, tematizzando le circostanze in cui nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione prese piede a partire dal 1918 la discriminazione degli stranieri. Non il passato, ma il futuro, è invece al centro dell'articolo conclusivo di *Anton Streit*, vicedirettore dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), che riassume brevemente i problemi posti alle assicurazioni sociali dall'evoluzione demografica,

sottolinea la conseguente necessità di reagire a livello politico e presenta possibili opzioni d'intervento.

Oltre agli autori, senza il cui contributo la pubblicazione di questo numero di *Studi e Fonti* non sarebbe stata possibile, tengo a ringraziare i collaboratori dell'Archivio federale svizzero Gérald Arlettaz, Christine Lauener und Urs Germann, che ne hanno personalmente curato la realizzazione, anche a livello redazionale. Questo numero di *Studi e Fonti* sarà per il momento l'ultima edizione della pubblicazione (edita dal 1975 dall'Archivio federale svizzero). Il piano di ridimensionamento dei compiti in atto nell'Amministrazione federale per far fronte all'attuale scarsità di risorse ci impone infatti di riesaminare anche la nostra offerta di pubblicazioni. In seguito si dovrà decidere in quale forma l'Archivio federale giocherà anche in futuro un ruolo attivo nella diffusione dei risultati della ricerca storica.

Einleitung

Introduction

Introduzione

In	Studien und Quellen
Dans	Etudes et Sources
In	Studi e Fonti
Jahr	2005
Année	
Anno	
Band	31
Volume	
Volume	
Autor	Kellerhals-Maeder, Andreas
Auteur	
Autore	
Seite	7-16
Page	
Pagina	
Ref. No	80 000 352

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.