

Zeitschrift: Mitteilungen des Statistischen Bureaus des Kantons Bern
Herausgeber: Statistisches Bureau des Kantons Bern
Band: - (1956)
Heft: 35

Artikel: Die Besoldungspolitik des Staates Bern von 1750 bis 1950
Autor: [s.n.]
Kapitel: 7: Die Zeit von 1876 bis 1913
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-850394>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 07.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

VII. Die Zeit von 1876 bis 1913

A. Grundlagen

1. Politische Verhältnisse und Behörden

Auch im Zeitraum von 1876 bis 1913 blieben die Freisinnigen die führende Partei. Zu erwähnen ist, dass erstmals die sozialdemokratische Partei einige wenige Vertreter ins bernische Parlament bringen konnte, die sich bald auch für eine bessere Besoldung der Arbeiterkategorien des Staates einsetzten. Die Behördeorganisation blieb unverändert.

In den zu besprechenden Zeitraum fällt die Totalrevision der Verfassung von 1846. Diese Revision vom 4. Juni 1893 brachte die Aufnahme des 1869 bereits auf dem Gesetzesweg eingeführten obligatorischen Referendums, und auch in anderer Hinsicht wurden die Volksrechte erweitert (Neugestaltung der Initiative). Durch eine Teilrevision der Verfassung vom 4. März 1906 wurde die Wahl des Regierungsrates durch das Volk eingeführt.

2. Personalrechtliche Verhältnisse

War es nach der Verfassung von 1846 möglich gewesen, Geistliche und Lehrer auf Lebenszeit zu wählen, so schloss nun die Verfassung von 1893 diese Möglichkeit aus. Sie bestimmte in Artikel 14, dass keine öffentliche Stelle auf Lebenszeit vergeben werden könne. Für die Professoren hatte die Regierung allerdings schon 1881 die beschränkte Amts dauer eingeführt.¹ Die Amts dauer von vier Jahren für die Beamten und Angestellten und von acht Jahren für die Oberrichter blieb unverändert. Die Beamten hatten wie bisher beim Antritt ihres Amtes einen Eid abzulegen.² Dagegen war aus der Verfassung der Vorbehalt des Grossen Rates verschwunden, dass ihm die Ernennung derjenigen Beamten zustehe, deren Tätigkeitsfeld sich über den ganzen Kanton erstreckt. In der Folge wurden auch diese Beamten durch den Regierungsrat gewählt. Bestehen blieb dagegen der grundlegende Artikel³, wonach dem Grossen Rat, als der höchsten Staatsbehörde unübertragbar zusteht: „die Errichtung einer öffentlichen Stelle und die Bestimmung ihrer Besoldung“. Die Frage, was unter einer „öffentlichen Stelle“ zu verstehen sei, gab in der Regierung Anlass zu interessanten Erörterungen. Es ging

¹ RRB vom 16. Juli 1881; Feller, Die Universität Bern, 1834–1934 S. 290f.

² Verfassung 1893, Art. 113.

³ Art. 26, Ziff. 14, der Verfassung von 1893.

dabei um die spezielle Frage, ob der Grosse Rat oder der Regierungsrat kompetent sei, *neue Professuren* zu schaffen. Unterrichtsdirektor Gobat stellte auf § 50 des Hochschulgesetzes und Artikel 27 der Staatsverfassung von 1846 ab. Nach dem Protokoll des Verfassungsrates von 1846 war dieser Artikel so zu verstehen, dass die Regierung die Posten der Angestellten, der Grosse Rat dagegen die übrigen öffentlichen Stellen schaffen könne. Da die Professoren nicht Angestellte seien, stellte die Regierung am 9. März 1887 auf den Antrag Gobats fest, dass der Grosse Rat neue Professuren zu errichten habe.¹ Es ging aber nur kurze Zeit, bis das Bewilligungsrecht des Grossen Rates vergessen und die Professuren wiederum von der Regierung geschaffen wurden.² Die praktischen Bedürfnisse gingen den theoretischen Erwägungen vor.

Der Emolumententarif vom Jahre 1865 (s. S. 59), der vorschrieb, dass jeder vom Regierungsrat, vom Grossen Rat oder von einer andern Staatsbehörde ernannte Beamte eine *Wahlgebühr* zu bezahlen habe, stand immer noch in Kraft. Da die vom Volk gewählten Beamten entsprechend der oben erwähnten Formulierung keine Wahlgebühren zu zahlen hatten, wurden diese Gebühren mehr und mehr als ungerecht empfunden. Bei der erstmaligen Wahl in eine Stelle wurden diese Emolumente gewöhnlich gerne bezahlt; bei den folgenden Wiederwahlen, die ja die Regel bildeten und bald als selbstverständlich betrachtet wurden, wurde diese Leistung jedoch nicht mehr als angemessen empfunden. Als der Staatspersonalverband einen Vorstoss zur Abschaffung dieser Gebühren unternahm, fand er bei Regierung und Grossem Rat Verständnis. Diskussionslos wurde im Jahre 1912 dem Dekret³, das diese Gebühren aufhob, zugestimmt. Damit hatte eine Einrichtung, die sich bis in die Zeiten des alten Bern zurückverfolgen lässt⁴, ihr Ende gefunden.

Hatten wir in der letzten Periode Vorschriften in bezug auf die *Vorbildung* der Landjäger kennengelernt, so finden sich nunmehr auch solche für die Büroangestellten. Die 1894 für die Angestellten der Amts- und Gerichtsschreibereien vorgesehenen Besoldungen konnten nur von jenen beansprucht werden, welche bei einem Fürsprecher oder Notar oder in einem Bezirksbüro eine Lehrzeit von wenigstens zwei Jahren gemacht hatten.⁵ 1909 wurde der Grundsatz verallgemeinert und bestimmt, dass für *jede* Anstellung auf einem staatlichen Büro der Ausweis über eine gehörig bestandene Lehrzeit und Prüfung nach den Bestimmungen des Dekretes über das Lehrlingswesen in Rechts- und Verwaltungsbüros⁶ Voraussetzung sei. Dieser Bestimmung lag neben der allgemeinen Hebung der

¹ RRB vom 9. März 1887; Feller, Die Universität Bern 1834–1934, S. 333.

² Feller, Hochschule, S. 410.

³ Dekret vom 19. November 1912 betreffend Abänderung der Litera A, Ziffer 1, des Emolumententarifs für die Staatskanzlei vom 18. Dezember 1865.

⁴ Vergleiche S. 26.

⁵ Dekret betr. die direkte Besoldung der Angestellten der Amts- und Berichtsschreibereien, Betreibungs- und Konkursämter vom 18. Dezember 1894, § 12.

⁶ Dekret vom 10. Februar 1909, § 23.

Büroangestellten die Absicht zugrunde, den bisherigen grossen Zudrang aus andern Kantonen, vor allem aus dem Aargau, etwas zu dämpfen.¹

Die Vorschrift erwies sich indessen wegen ihrer engen Fassung als unzweckmässig; denn es war der Regierung nun nicht einmal mehr möglich, Aushilfsangestellte², patentierte Lehrer oder Übersetzer ohne Lehrlingsausweis anzustellen. Als deshalb 1913 im Grossen Rat die direkte Anstellung der Bezirksangestellten gefordert wurde, lehnte der Regierungsrat dieses Begehren mit dem Hinweis ab, dass es ihm bei den gegenwärtigen Anstellungsvorschriften unmöglich sei, die Verantwortung für eine richtige Wahl zu übernehmen.

Für die Gerichtspräsidenten wurde bis 1907 keine juristische Hochschulbildung verlangt. Die Verfassung von 1893 verlangte lediglich, dass sie rechtskundig sein müssten. 1902 kassierte der Grosse Rat die Wahl eines 28jährigen Primarlehrers zum Gerichtspräsidenten, weil dessen Rechtskundigkeit bestritten wurde und er sich nur einer Prüfung unterziehen wollte, wenn ihm der Regierungsrat die entsprechende Gesetzesbestimmung nennen würde, auf Grund deren diese Prüfung verlangt werden könnte.³ Die steigenden Anforderungen an das Wissen und Können der Gerichtspräsidenten machten jedoch mehr und mehr deutlich, dass ohne juristische Ausbildung eine richtige Amtstätigkeit nicht mehr gewährleistet war. 1907 erfolgte deshalb eine Verfassungsreform, die nun für die Stellen der Oberrichter und Gerichtspräsidenten das bernische Fürsprecher- oder Notariatspatent verlangt.⁴ Dieses Erfordernis durfte von den Gerichtspräsidenten um so eher verlangt werden, als für die Gerichtsschreiber und Amtsschreiber seit langem Patentzwang bestand.⁵

Es war schon bisher Usus gewesen, dass die Beamten und Angestellten *Ferien* beziehen konnten. Ein entsprechender allgemein gültiger Erlass bestand jedoch bis 1906 nicht, in welchem Jahre die Direktionschefs, der Staatsschreiber, der Obergerichtsschreiber und die Bezirksbeamten durch das Besoldungsdekret ermächtigt wurden, ihren Angestellten Urlaub bis zu drei Wochen zu gewähren.⁶ In einzelnen Erlassen wurde schon bald ein *Ferienanspruch* verankert, so zum Beispiel für die Direktoren der Strafanstalten (drei Wochen) und ihre Buchhalter (14 Tage).⁷

Die *Altersfürsorge* für das eigentliche Staatspersonal machte in der vorliegenden Periode keine Fortschritte; immerhin trat sie in das Stadium der Vorbereitung, das dann durch den Weltkrieg unterbrochen wurde. Von Bedeutung war

¹ GR-Tagblatt 1909, S. 37ff.

² Ein Amtsschreiber hatte aushilfsweise einen nicht patentierten Angestellten beschäftigt. Auf Anzeige eines Angestelltenverbandes wurde er bestraft (GR-Tagblatt 1913, S. 279).

³ GR-Tagblatt 1902, S. 6ff.

⁴ Verfassungsrevision vom 3. November 1907 (Art. 59).

⁵ Gesetz vom 18. Dezember 1832 über die Organisation der Sekretariate und Gerichtsschreibereien in den Amtsbezirken, Art. 2; Gesetz vom 24. März 1878 betr. die Amts- und Gerichtsschreibereien, § 2.

⁶ Dekret vom 5. April 1906 betr. die Besoldungen der Beamten und Angestellten der Staatsverwaltung, § 10.

⁷ Verordnung betr. die Strafanstalten des Kantons Bern vom 2. Juli 1906.

zunächst die Umwandlung der im Jahre 1818 auf privater Basis gegründeten bernischen Lehrerkasse in eine Versicherungskasse für die Lehrerschaft der Primarschulen des Kantons Bern im Jahre 1903. Der Staat beteiligte sich daran mit einem Jahresbeitrag von 100 000 Franken, die er der Bundessubvention für die öffentlichen Primarschulen entnahm.¹

1904 ergriffen die Professoren und Dozenten der Hochschule die Initiative zur Gründung einer akademischen Witwen- und Waisenkasse. 1905 hatte der Senat beschlossen, von allen Kollegiengeldern 2% abzuziehen und in einen Gründungsfonds zu legen. Die Regierung führte eine Exmatrikelgebühr von 5 Franken ein, von der 3 Franken dem Fonds zufielen. Nur mit Mühe gelang es jedoch der Dozentenschaft, das notwendige Deckungskapital zu beschaffen. Immerhin war es möglich, die Kasse auf den 15. Oktober 1909 zu eröffnen.²

In den grossrächtlichen Beratungen des Besoldungsdekretes von 1906 wurde bekanntgegeben, dass der Regierungsrat beschlossen habe, eine Enquête zu veranstalten, um zu erfahren, welche Anforderungen die Einführung einer Altersversicherung für das Staatspersonal an den Staat stellen würde. Im Besoldungsdecreet wurde denn auch ein entsprechender Vorbehalt gemacht.³ Die Vorarbeiten wurden 1912 und 1913 durch den neu gegründeten Staatspersonalverband fortgeführt.⁴ So hatte auf Veranlassung des Verbandes bernischer Staatsbeamter der bernische Professor Blumenstein schon am 22. Oktober 1912 in einem Gutachten festgestellt, dass der Grosse Rat zur Einführung einer Versicherungskasse kompetent sei. Er stützte sich dabei auf den schon erwähnten Beschluss des Grossen Rates vom 29. März 1833 (vgl. S. 53).

Die *Kranken- und Unfallversicherung* nahm in diesem Zeitraum ihren Anfang. Für das besonders gefährdete Personal der Forstverwaltung schuf die Regierung 1894 eine Unfall- und Krankenkasse.⁵ Am 20. März 1901 beschloss die Regierung ferner „grundsätzlich die Beihilfe des Staates zur Versicherung der sämtlichen Abwarte und Hilfsabwarte der Hochschule und ihrer Institute gegen Unfälle, die den Tod oder einen bleibenden Nachteil nach sich ziehen“. In der Folge wurden die Hochschulangestellten bei der „Zürich“-Versicherungsgesellschaft gegen Unfall versichert. 1911 wurde auch für die Assistenten und Studenten die obligatorische Unfallversicherung eingeführt.⁶

¹ Dekret vom 30. Dezember 1903 betr. Beteiligung des Staates an der bernischen Lehrer-versicherungskasse.

² Näheres siehe Feller, Die Universität Bern 1834–1934, S. 460ff.

³ A. a. O., § 15.

⁴ 25 Jahre Bernischer Staatspersonalverband, S. 16.

⁵ Regulativ vom 3. Oktober 1894 für die Unfall- und Krankenkasse der Staatsforstverwaltung des Kantons Bern.

⁶ Feller, Die Universität Bern 1834–1934, S. 519f.

B. Die Prinzipien der Besoldungspolitik und die Besoldungsverhältnisse

1. Allgemeines

a) Bestrittene Kompetenz des Grossen Rates zur Regelung der Besoldungen

Der bekannte konservative Politiker Ulrich Dürrenmatt hatte bereits 1886 und wiederum 1890¹ im Grossen Rat die Kompetenz des Rates bestritten, allgemeine Besoldungserlasse zu beschliessen. Es gelang ihm jedoch erst 1904², eine eingehende Debatte über diese Frage auszulösen. Den Anstoss gab eine am 30. April 1902 gestellte Motion betreffend Revision der Artikel 33 (Volkswahl des Regierungsrates) und Artikel 26, Ziffer 14, der Staatsverfassung. In der letztern Frage wurde der Regierungsrat eingeladen, zu prüfen, ob die Verfassung nicht in dem Sinne abzuändern sei, „dass der Grosse Rat nicht nur zur Bestimmung der Besoldungen für neuerrichtete öffentliche Stellen, sondern zur Festsetzung der Besoldungen für öffentliche Stellen *überhaupt* kompetent erklärt wird“. Die Ratsmitglieder, welche die Kompetenz des Grossen Rates zu allgemeinen Besoldungsrevisionen in Frage stellten, argumentierten wie folgt: Der Grosse Rat besitze heute nach der Verfassung genau die gleiche Kompetenz wie nach jener von 1846.³ Ebenso gelte nach wie vor der Referendumsgrundsatz, dass Gesamtausgaben von mehr als 500 000 Franken dem Volke zur Genehmigung zu unterbreiten seien. Nun habe aber der Grosse Rat, als er 1872 und 1873 an die Revision des Besoldungsgesetzes von 1860 schritt, es als selbstverständlich betrachtet, dass die Revision dem Volke vorzulegen sei. Nachdem das Besoldungsgesetz von 1872/73 in der Volksabstimmung verworfen worden war, seien die Besoldungsdekrete von 1875 auf Grund des dem Volke unterbreiteten Voranschlages für die Finanzperiode 1875–1878 erlassen worden. Demnach stützten sich die gegenwärtigen Besoldungsdekrete auf den vierjährigen Voranschlag von 1875 und nicht auf Artikel 26 der Staatsverfassung, weil diesem der andere Artikel gegenüberstehe, dass alle Gesamtausgaben, die mehr als 500 000 Franken ausmachen, dem Volke vorgelegt werden müssten. 1880 sei der vierjährige Voranschlag und die bezüglichen Erlasse aufgehoben worden, so dass man sich heute in einem ungesetzlichen Zustande befindet. Demgegenüber wurde von der Regierung geltend gemacht, gerade die Genehmigung des Voranschlages von 1875 habe dem Grossen Rat *grundsätzlich* die Kompetenz gegeben, die Besoldungen zu ordnen. Zudem sei in der Verfassung von 1893 unter dem Titel II mit der Überschrift „Rechte des Volkes“ nirgends erwähnt, dass die Bestimmungen über die Besoldungen dem Volke zu unterbreiten seien, eine Tatsache, die, hätte sie im Willen des Grossen Rates gelegen, sicher nicht vergessen worden wäre. Dem Buchstaben nach war diese Argumentation allerdings nicht sehr überzeugend, entsprach jedoch zweifellos den Bedürfnissen des Staates besser, als es die obli-

¹ GR-Tagblatt 1890, S. 161 ff.

² GR-Tagblatt 1904, S. 104 ff.

³ Vgl. S. 59.

gatorische Volksabstimmung gewesen wäre. Der Grosser Rat entschied denn auch nach dem Antrag der Regierung, dass eine Verfassungsänderung deshalb nicht nötig sei, weil der Grosser Rat schon aus der bestehenden Verfassungsbestimmung die Kompetenz beanspruchen könne, die Besoldungen grundsätzlich zu ordnen und allgemeine Besoldungserhöhungen zu beschliessen. Dabei blieb es, obwohl noch während einiger Jahre diese Kompetenz von Grossratsmitgliedern hin und wieder in Zweifel gezogen wurde.¹

Die darauf folgende jahrzehntelange Praxis des Berner Grossen Rates hat denn auch eine Volksabstimmung nie mehr in Betracht gezogen. Trotzdem blieb der Wunsch bestehen, es möchte die massgebende Verfassungsbestimmung klarer formuliert oder durch ein Gesetz dahin interpretiert werden, dass dem Grossen Rat das Recht zukomme, die Besoldungen des Staatspersonals generell zu ordnen. Der Umstand, dass verschiedene Besoldungsrevisionen stattfanden, deren finanzielle Konsequenzen die Ausgabenkompetenz des Grossen Rates bei weitem überschritten, liess diesen Wunsch doppelt begründet erscheinen.²

b) Die Träger der bernischen Besoldungspolitik

Bisher waren an der Gestaltung der bernischen Personal- und Besoldungspolitik fast ausschliesslich Behörden und Grosser Rat beteiligt gewesen. In der vorliegenden Periode zeichnet sich nun in zunehmendem Masse auch der Einfluss des *Personals* ab. Dieses begann sich innerhalb der gleichen Berufskategorie zusammenzuschliessen und verfasste Eingaben an die Regierung und den Grossen Rat. Die Organisierung des bernischen Personals ging parallel zu ähnlichen Bestrebungen in der übrigen Schweiz. Der grösste Teil der Berufsorganisationen des öffentlichen Personals der Schweiz ist in den beiden letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts entstanden.³

1890 erfolgte die Gründung des „Bernisch-kantonalen Bürolisten-Vereins“, der bald eine recht aktive Tätigkeit entfaltete und sich zunächst vor allem für die direkte Anstellung und Besoldung der Bezirksangestellten durch den Staat einsetzte. 1900 wurde der Verband bernischer Polizeiangestellter gegründet, 1902 trat ein Bernisch-seeländischer Wegmeisterverein und ein paar Jahre später der Kantonal-bernische Wegmeisterverein in Erscheinung. 1903 wurde dem Grossen Rat die Gründung eines Vereins bernischer Bezirksbeamter angezeigt, der ebenfalls eine rege und fruchtbare Tätigkeit entwickelte. Einsichtige Mitglieder des Bürolistenvereins, die erkannten, dass nur die Vereinigung aller staatlichen Arbeitnehmer dem Personal nachhaltigen Einfluss verschaffen konnte, schritten 1912 zur Gründung eines alle Berufe umfassenden Verbandes der Beamten und Angestellten des Staates Bern.

¹ Vgl. z. B. GR-Tagblatt 1906, S. 163ff.

² Das Gesetz vom 7. Februar 1954 über das Dienstverhältnis der Behördemitglieder und des Personals der bernischen Staatsverwaltung (Art. 20) hat schliesslich die entsprechende Klärstellung gebracht.

³ Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Ausgabe 1939, Bd. I, S. 539 und Ausgabe 1955, Bd. II, S. 590.

Zwei Dutzend Arbeiter des Zeughauses und des Kriegskommissariates hatten 1892 unter Mithilfe des Sekretärs der Arbeiterunion eine Gewerkschaftsorganisation gegründet, die sich „Arbeiterverein der kantonalen Militäranstalten“ nannte.¹ Der Verein schloss sich 1905 dem neu gegründeten Schweizerischen Verbande der Gemeinde- und Staatsarbeiter² an, der seinerseits dem Gewerkschaftsbund beitrat. Der Arbeiterverein der kantonalen Militäranstalten bildete eine besondere Richtung unter den kantonal-bernischen Personalorganisationen. Diese stützte sich auf die durch die Sozialdemokratie getragene Gewerkschaftsbewegung. Die übrigen Organisationen blieben von dieser unabhängig.

Es sei vorweg festgestellt, dass es dem Personal durch seinen Zusammenschluss, durch seine Eingaben an Regierung und Grossen Rat, durch Beziehen befreundeter Grossräte und endlich durch Abordnung eigener Vertreter ins bernische Parlament gelang, erheblichen Einfluss auf die Gestaltung seiner Anstellungsverhältnisse zu gewinnen.

Es ist von besonderem Interesse, dass in der gleichen Periode, in der das Personal seinen Einfluss zu verstärken begann, auch die in Besoldungsfragen massgebendste Behörde, die *Finanzdirektion*, ihre Kompetenzen zu vergrössern suchte. Dies geschah jedoch nicht etwa als Gegengewicht zu den entstehenden Personalvereinen – ihre Bedeutung war noch relativ gering –, sondern lag im Sparwillen des damaligen Finanzdirektors *Alfred Scheurer* begründet, der von 1878 bis zu seinem Austritt aus dem Regierungsrat im Jahre 1904 dieser Direktion vorstand. Die zerrütteten Finanzen, die Scheurer vorfand, machten ihn von Anfang an zu einem energischen Sparer. Es fiel ihm auf, dass der Finanzdirektion sehr wenig Einfluss auf die Finanzgebarung der übrigen Direktionen zustand. Sie konnte wohl beim Durchgang der ausgestellten Anweisungen auf die Staatskasse durch die Visumkontrolle Kritik üben. Diese Kritik kam aber „post festum“ und hatte keinen Wert, weil dadurch unnötige Ausgaben nicht ungeschehen gemacht werden konnten. Scheurer setzte es deshalb durch, dass jeder Antrag und jede Vorlage, die finanzielle Folgen nach sich ziehen konnten, der Finanzdirektion zum Mitbericht und zur Begutachtung zugewiesen werden mussten, eine Einrichtung, die bis heute in Kraft geblieben ist.³

Eine weitere Kompetenzkonzentration brachte das Besoldungskonkurrenzdekret von 1906. Bis zu diesem Erlass waren die Direktionsvorsteher, der Staats- und Obergerichtsschreiber ermächtigt gewesen, die Besoldungen ihrer Angestellten bis zu 2500 Franken selbst festzusetzen. Nun wurde der Regierungsrat als allein zuständig erklärt.

c) Die Grundsätze der Besoldungspolitik

Die schon in den früheren Perioden festgestellte Tendenz, unbestimmte und variable Besoldungen oder Besoldungsbestandteile durch *bestimmte, feste* zu er-

¹ Jordi H.: Geschichte des Schweizerischen Verbandes des Personals öffentlicher Dienste, S.27.

² Ab 1. Januar 1924 umbenannt in „Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste.“

³ Alfred Scheurer (1840–1921), Selbstbiographie, S. 30.

setzen, setzte sich auch in der vorliegenden Periode fort: Hatte sich in der 46er Verfassung der Grosse Rat die Erteilung der Gratifikationen vorbehalten, welche durch das Gesetz nicht vorgesehen waren, so fehlt eine ähnliche Bestimmung in der Verfassung von 1893. Die Gratifikationen, die im alten Bern eine so grosse Rolle spielten, waren fast vollständig aus der Verwaltung verschwunden.¹ Zum Teil bestanden sie allerdings unter anderem Namen und in anderer Form fort; denn das Bedürfnis der Verwaltung, besondere Leistungen auszeichnen zu können, war weiterhin vorhanden. Nach zahlreichen Anläufen fiel in dieser Periode auch die Sportelentlohnung der Amtsschreiber und Gerichtsschreiber dahin.² Eine weitere Massnahme, die in der Richtung einer vermehrten Fixierung der Besoldungen lag, bestand darin, dass die Amts- und Gerichtsschreibereiangestellten, die bisher von ihren Arbeitgebern (in privatrechtlichem Anstellungsverhältnis) recht willkürlich entlöhnt worden waren, nun vom Staat *direkt* besoldet wurden.³

Von grundsätzlicher Bedeutung ist ferner die in Einzelfällen sichtbar werdende Tendenz, bisher getrennt entschädigte Funktionen eines Beamten hinfert *als Gesamtes* zu besolden. So hatte beispielsweise der Obergerichtsschreiber als Sekretär einer ständigen Kommission einen erheblichen Zuschlag erhalten. Nach 1906 wurden beide Funktionen gemeinsam honoriert.

Das schon erwähnte Dekret von 1894 über die direkte Besoldung der Angestellten der Bezirksverwaltung ist noch in anderer Beziehung von Interesse. Es bestimmte in Paragraph 3, dass die Besoldungen dieser Angestellten „je nach der Grösse der Geschäftslast, der Schwierigkeit der Obliegenheiten und der Kostspieligkeit des Lebensunterhaltes am betreffenden Amtsorte festgesetzt und in zwei Klassen eingeteilt“ werden sollten. Diese Entlohnungsgrundsätze entsprechen einerseits dem reinen Leistungslohn; anderseits wird hier ein Prinzip sichtbar, das bisher in keinem Besoldungserlass dermassen klare Anerkennung gefunden hatte, der Grundsatz nämlich, dass mit der Höhe der Besoldung auch den *örtlichen Unterschieden der Lebenshaltungskosten* Rechnung getragen werden soll. Das *System* der für die Bezirksangestellten vorgesehenen beiden *Besoldungsklassen* endlich bildet den bescheidenen Anfang eines bis heute immer mehr ausgebauten Vorgehens auch innerhalb der gleichen Berufskategorie – neben den Dienstalterszulagen – besoldungsmässige Aufstiegsmöglichkeiten zu bieten. Das Zweiklassensystem von 1894 erfuhr bereits 1906 eine erhebliche Erweiterung, indem sowohl für die Angestellten der Bezirksverwaltung wie auch der Zentralverwaltung *fünf* Besoldungsklassen geschaffen wurden.⁴

Die *Belohnung* besonders *tüchtiger Leistungen* durch die Gewährung ausserordentlicher Dienstalterszulagen lässt sich zuerst beim Polizeikorps erkennen:

¹ Gratifikationen wurden unter dieser Bezeichnung, soweit feststellbar, nur noch den Landjägern ausgerichtet.

² Gesetz über die Amts- und Gerichtsschreibereien vom 24. März 1878.

³ Dekret über die direkte Besoldung der Angestellten der Amts- und Gerichtsschreibereien, Betreibungs- und Konkursämter vom 19. Dezember 1894.

⁴ Dekret vom 5. April 1906 betr. die Besoldungen der Beamten und Angestellten der Staatsverwaltung, § 33 und § 43.

Im Gesetz über die Organisation des bernischen Polizeikorps vom 23. April 1893 wurde bestimmt, dass die Polizeidirektion den Übertritt in eine höhere Soldzulagenklasse bis zu zwei Jahren früher als auf den ordentlichen Termin (fünf Jahre) zugunsten von Landjägern aller Klassen gestatten kann, welche sich durch ausserordentliche Dienstleistungen auszeichnen; anderseits konnte die Soldzulage bei Pflichtvernachlässigung um ein Jahr hinausgeschoben werden. Diese Grundsätze wurden 1906, als für sämtliche Staatsbeamten und -angestellten das Dienstalterszulagen-System eingeführt wurde, für das Staatspersonal allgemein angewendet¹ und bis heute beibehalten.

Einen andersartigen *Leistungsansporn* bildeten in der vorliegenden Periode immer noch die Bezugsprovisionen der Finanzbeamten in den Bezirken. Ein weiteres Beispiel bietet die Strafanstalt Thorberg, die den Oberwebermeister mit 5% und die Webermeister mit $\frac{1}{2}\%$ am Reingewinn der Weberei beteiligte.² Fünf Jahre später beträgt die Gewinnbeteiligung des Oberwebermeisters jedoch nur mehr 2%, ebenfalls ein Hinweis auf die zunehmende Fixierung der Besoldungen.

Das System der automatischen *Dienstalterszulagen*, das bisher in grösserem Umfang nur bei den Geistlichen angewandt wurde, fand in der Zeit von 1893 bis 1913 allgemein Eingang: Zunächst beim Polizeikorps⁴, wo das Besoldungsmaximum nach 20 Dienstjahren in vier Stufen (fünfjährige Perioden) erreicht wurde, dann bei den Angestellten der Bezirksverwaltung⁵ (Besoldungsmaximum nach 15 Dienstjahren in ebenfalls fünfjährigen Stufen) und hierauf bei den Lehrern der staatlichen Seminare⁶ (Besoldungsmaximum nach drei dreijährigen Stufen). Das Besoldungskommissariat von 1906 wendete das automatische Dienstalterszulagen-System schliesslich auf alle Personalkategorien an. Eine Ausnahme machten lediglich die Regierungsräte und Oberrichter, denen bis heute ein fixer Betrag als Besoldung bestimmt ist. Nach dem Besoldungskommissariat von 1906 erhielten die Beamten und Angestellten nach je vier Jahren eine Alterszulage, wobei das Maximum der Besoldung in 16 Jahren erreicht wurde.⁷

Ein Antrag, das Alterszulagensystem gleich zu ordnen wie beim Bünd und das Besoldungsmaximum schon nach zwölf Jahren auszurichten, blieb in Minder-

¹ Dekret vom 5. April 1906 betr. die Besoldungen der Beamten und Angestellten der Staatsverwaltung, § 4: „... Tüchtige Leistungen in bisheriger Stellung und besondere Fähigkeiten können ausnahmsweise durch Anrechnung einer Anzahl Dienstjahre und durch die damit verbundene Alterszulage berücksichtigt werden ...“.

² § 6: „Im Falle ungenügender Befähigung oder mangelhafter Pflichterfüllung kann der Regierungsrat die Alterszulagen eines Beamten oder Angestellten für bestimmte Zeit suspendieren.“

³ Regulativ über die Besoldungen der Angestellten der Strafanstalten vom 3. Oktober 1906.

⁴ Regulativ über die Besoldungen der Angestellten der Strafanstalten vom 15. August 1911.

⁵ Gesetz vom 23. April 1893 über die Organisation des bernischen Polizeikorps.

⁶ Dekret vom 19. Dezember 1894 betr. die direkte Besoldung der Angestellten der Amts- und Gerichtsschreibereien, Betreibungs- und Konkursämter.

⁷ Dekret vom 16. März 1904 betr. die Besoldungen der Vorsteher und Lehrer der staatlichen Seminare.

⁸ Dekret vom 5. April 1906 betr. die Besoldungen der Beamten und Angestellten der Staatsverwaltung, § 5.

heit. Der Grund hiefür war weitgehend ein finanzieller, indem man so die Mehraufwendungen über einen längern Zeitpunkt zu verteilen hoffte. Dem bisherigen System, nach dem die Direktionsvorsteher, der Staatsschreiber und der Obergerichtsschreiber die Besoldungen und Besoldungserhöhungen ihrer Angestellten bis zu 2500 Franken selbst festsetzen konnten, wurde vorgeworfen, es sei chaotisch und berge die Gefahr von Willkür und ungleicher Behandlung. Man versprach sich von der neuen Ordnung eine selbständiger Stellung der Beamten und Angestellten. „Der Beförderungsakt wird menschlichen Einflüssen entzogen, und es gibt bei diesem mechanischen System keine Begünstigung und keine Zurücksetzung mehr.“¹

Es ist anderseits nicht uninteressant, zu sehen, wie Finanzdirektor Scheurer das Dienstalterszulagen-System 1895 in negativer Hinsicht beurteilte und hiebei Feststellungen machte, die bis heute ihre grundsätzliche Bedeutung nicht verloren haben: „Ich glaube, es ist auch prinzipiell nicht ganz das Richtige gewesen (Nämlich die Ausrichtung von Dienstalterszulagen an die Angestellten der Bezirksverwaltung. Anmerkung des Verfassers); denn es ist nicht in allen Fällen richtig, dass einem alten Mann, der in der Regel keine so grossen Bedürfnisse mehr hat, die höchste Besoldung zukommen soll, während der in seiner Vollkraft, in seiner grössten Leistungsfähigkeit stehende Angestellte in der Zeit, wo seine Bedürfnisse am grössten sind, indem er Kinder zu erziehen hat, nicht die volle Besoldung erhält. Es wäre viel richtiger, wenn die Leute dann die volle Besoldung erhielten, wenn sie am meisten leisten und die bessere Besoldung am nötigsten haben ...“²

Bereits gegen Ende der Periode machte sich die Tendenz bemerkbar, die Zeit zur Erreichung des Besoldungsmaximums zu verkürzen. Nach dem Besoldungsregulativ von 1910 erreichten die Technikumslehrer das Besoldungsmaximum bereits in dreijährigen Perioden in zwölf Jahren. Im Besoldungskreis von 1913 für die Professoren und Dozenten der Hochschule wurde die vierjährige Periode zwar beibehalten, die Gesamtzeit aber ebenfalls auf zwölf Jahre verkürzt. Bei verhältnismässig kleinen Besoldungen wurde die Gesamtzeit schon früher erheblich reduziert. So erreichten die Angestellten der staatlichen Erziehungsanstalten nach dem Regulativ von 1909 das Besoldungsmaximum in der Regel schon nach sechs Dienstjahren.

2. Die Entwicklung der Besoldungsverhältnisse

a) Allgemeines

Überblickt man den Zeitraum von 1876 bis 1913, so lässt sich feststellen, dass in diesem 38 Jahre dauernden Zeitraum nur *eine* allgemeine Revision der Besoldungen erfolgte. Vor und nach dieser Revision wurden ledig-

¹ Ausführungen des Präsidenten der grossrätslichen Spezialkommission (GR-Tagblatt 1906, S. 183).

² GR-Tagblatt 1895, S. 440.

ich die Besoldungen einiger kleiner Personalgruppen neu geordnet. Die allgemeine Besoldungsneuregelung fällt in das Jahr 1906, in dem die Besoldung dekrete des Jahres 1875 nach 30jähriger Gültigkeit revidiert wurden. 1878 wurden die Besoldungen der Gerichts- und Amtsschreiber geregelt, 1893 diejenigen des Polizeikorps, 1894 wurde die direkte Besoldung der Bezirksangestellten eingeführt, 1904 erfuhren die Besoldungen der Vorsteher und Lehrer der staatlichen Seminare eine Neuordnung, 1910 diejenigen der Technikumslehrer, und schliesslich kamen 1913 neben den Gehältern der Professoren auch diejenigen der Seminarlehrer nochmals an die Reihe.

Eine Zusammenstellung des damaligen Vorstehers des kantonalen statistischen Büros¹ erlaubt, die 1877 im Kanton Bern bezahlten Besoldungen mit jenen anderer Kantone zu vergleichen:

	Regierungs- rat Fr.	Ober- richter Fr.	Staats- schreiber Fr.	Buch- halter Fr.	Obergerichts- schreiber Fr.	Direktions- sekretäre Fr.
Bern	6500	6000	4800	6000	4500	3500–4300
Zürich	5000	5000	3200	3200	4000	3200
Basel-Stadt	6500	6000	6000	—	4000–4500	2200–3500
Aargau	4000	3000	4000	3000	3000	1500–2500
Waadt	6000	5500	5000	2400	4500	3400–3500

Die Tabelle macht deutlich, dass Bern 1877 einen Vergleich mit andern Kantonen sehr wohl aushalten konnte. Auffallend ist die hohe Besoldung des bernischen Kantonsbuchhalters, eine Erscheinung, die weitgehend durch die bernische Tradition bedingt war.

b) Die Abschaffung des Sportelsystems für die Amts- und Gerichtsschreiber im Jahre 1878

Amts- und Gerichtsschreiber hatten ihre Entschädigung bisher in der Hauptsache im Bezug von Sporteln gefunden. Obwohl schon in den vierziger Jahren Anläufe zur Beseitigung dieses Systems unternommen worden waren, war alles beim alten geblieben. Nun im Jahre 1878 endlich beschloss der Grosse Rat² „in Erwägung, dass namentlich der Bezug von Gebühren (Sporteln) zu ihren eigenen Händen vielerlei Missbräuche, Nachteile und Ungleichheiten zur Folge hat“³, die feste Entlohnung der Amts- und Gerichtsschreiber durch den Staat und der Bezug aller Gebühren zuhanden der Staatskasse. Dabei mag auch die Hoffnung mitgespielt haben, dass die Gebühreneingänge grösser als die notwendig werdenden Besoldungen sein würden. Die Besoldungen der Amts- und

¹ Chatelanat: „Die Besoldungsverhältnisse der kantonalen Staatsdiener in der Schweiz“, in Zeitschrift für schweizerische Statistik 1879, S. 299ff.

² Gesetz über die Amts- und Gerichtsschreibereien vom 24. März 1878.

³ A. a. O., Ingress.

Gerichtsschreiber¹ und später auch der Betreibungs- und Konkursbeamten² wurden gleich hoch festgesetzt wie jene der Gerichtspräsidenten und Regierungsstatthalter. Eine reichlich unberechtigte Ausnahme kam jedoch dadurch zu stande, dass die in die siebte (unterste) Bezirksklasse eingereihten elf Amtsbezirke (2400 Fr.)³, die für die Besoldung der Gerichtspräsidenten und der Regierungsstatthalter massgebend waren, bei den Amts- und Gerichtsschreibern zur sechsten Bezirksklasse (2800 Fr.) geschlagen wurden, so dass in elf Amtsbezirken die Amts- und Gerichtsschreiber um 400 Franken oder 16% besser besoldet waren als die ihnen übergeordneten Regierungsstatthalter und Gerichtspräsidenten. Diese Differenz konnte sich um weitere 400 Franken vergrössern, seit durch das Dekret über die Besoldungen der Betreibungsbeamten und ihrer Stellvertreter vom 19. November 1891 die Gerichtsschreiber mit der Funktion des Betreibungsbeamten betraut werden konnten; für diese war je nach Amtsbezirk eine Zulage von 400 bis 700 Franken vorgesehen. Im Grossen Rat wurde unter Heiterkeit erzählt⁴, es sei der Fall vorgekommen, dass die betreffenden Beamten aus freien Stücken die Besoldung ihres Präsidenten um je 200 Franken aufbesserten.

c) Die direkte Besoldung der Bezirksangestellten durch den Staat im Jahre 1894

Bis zum Jahre 1878 hatten die Amts- und Gerichtsschreiber ihre in privatrechtlichem Anstellungsverhältnis stehenden Angestellten aus den Sporteln zu entschädigen. Nach dem Wegfall der Sporteln musste den Beamten zur Entlohnung ihrer Angestellten eine besondere Entschädigung ausgerichtet werden.⁵ Da den Beamten mehr oder weniger freistand, wieviel sie ihren Angestellten von dieser Entschädigung zukommen lassen wollten, brachte dieses System vielerlei Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten mit sich. Es kamen Übervorteilungen dadurch vor, dass die Beamten die Angestellten verpflichteten, Kost und Logis von ihnen zu hohen Preisen zu beziehen oder allerlei Privatarbeiten zu besorgen.⁶

Es war deshalb eines der ersten Ziele des Bernisch-kantonalen Bureaulisten-Vereins, hier Remedur zu schaffen und die direkte Besoldung durch den Staat zu erreichen. Dies gelang schon 1894⁷, nachdem das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs⁸ den Grossen Rat hiezu

¹ Dekret über die Besoldungen der Amts- und Gerichtsschreiber vom 23. April 1878.

² Einführungsgesetz für den Kanton Bern zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 18. Oktober 1891.

³ Siehe S. 78.

⁴ GR-Tagblatt 1894, S. 563.

⁵ Verordnung über die Entschädigungen der Amts- und Gerichtsschreibereien vom 24. Mai 1878.

⁶ Vgl. Eingabe des Bureaulisten-Vereins an den Grossen Rat des Kantons Bern vom 8. September 1892. GR-Tagblatt 1894, S. 550ff. und Beilagen S. 327ff.

⁷ Dekret betr. die direkte Besoldung der Angestellten der Amts- und Gerichtsschreibereien, Betreibungs- und Konkursämter vom 19. Dezember 1894.

⁸ Vom 18. Oktober 1891 (§ 13, Absatz 3).

ermächtigt hatte. Trotz direkter Besoldung durch den Staat wurden die Angestellten der Bezirksverwaltung – es handelte sich um 200 bis 250 Funktionäre – nicht Staatsangestellte, sondern blieben in ihrem bisherigen, *privatrechtlichen* Anstellungsverhältnis.¹

Die Besoldungen der Bezirksangestellten wurden – wie oben bereits erwähnt – durch den Regierungsrat „je nach der Grösse der Geschäftslast, der Schwierigkeit der Obliegenheiten und der Kostspieligkeit des Lebensunterhaltes am betreffenden Amtsorte festgesetzt und in zwei Klässen eingeteilt“. Der Besoldungsrahmen der ersten Klasse betrug 1500 bis 3000 Franken, derjenige der zweiten Klasse 1200 bis 2000 Franken. Für je fünf Dienstjahre wurde ein Zuschlag von 150 Franken ausgerichtet.

Wie erwähnt, betrug die Besoldung der Gerichtspräsidenten und Statthalter der siebten Bezirksklasse nach dem Dekret von 1875 2400 Franken. Wenn nun die Besoldung der ersten Angestellten im Maximum 3000 Franken erreicht, so zeigt dies das Fortschreiten der allgemeinen Besoldungshöhe, die aber nun zu gänzlich unangebrachten Differenzen zu den Bezirksbeamten führte. Im Grossen Rat wurde denn auch sofort die Revision der Besoldungen der Bezirksbeamten postuliert.² Die entsprechende Korrektur erfolgte indessen erst zwölf Jahre später, im Jahre 1906.

d) Die Besoldungsrevision von 1906

aa) Allgemeines

Trotzdem seit vielen Jahren die Revisionsbedürftigkeit der Besoldungsdekrete von 1875 auch vom Grossen Rat bejaht wurde, kam eine Neuordnung unter Finanzdirektor Scheurer nicht mehr zustande. Seine Gewissenhaftigkeit als Betreuer des stets angespannten Finanzhaushaltes erlaubte ihm nicht, eine Mehrausgabe von mehreren 100 000 Franken in Aussicht zu nehmen, deren unabdingte Notwendigkeit nicht restlos nachgewiesen war. Aus Krankheitsgründen trat er 1904 nach 26jähriger Zugehörigkeit zum Regierungsrat von seinem Posten zurück. Gestützt auf eine erheblich erklärte Motion des Jahres 1904 arbeitete der neue Finanzdirektor Kunz ein neues Besoldungsdekret aus, das im Frühjahr 1906 im Grossen Rat zur Behandlung kam. Wie sehr die Notwendigkeit einer Revision überall anerkannt wurde, zeigte sich darin, dass der Grosser Rat mit 180 gegen 4 Stimmen (Rückweisung) dem Eintreten auf die Vorlage der Regierung zustimmte.

Das Bedürfnis für eine Revision ergab sich aus materiellen und formellen Gründen. In formeller Hinsicht wurde die bisherige Ordnung insofern als unbefriedigend empfunden, als eine Vielzahl von Dekreten, Regierungsratsbeschlüssen und Instruktionen Geltung hatte. Der Umstand, dass das Dekret vom 5. April

¹ Durch einen Bundesgerichtsentscheid vom 31. Juli 1896 i. S. Wälti bestätigt.

² GR-Tagblatt 1894, S. 566.

1906 insgesamt sieben Besoldungsdekrete und ein Besoldungsregulativ ersetzte¹, zeigt, dass auch in dieser Hinsicht ein Erfolg erzielt wurde.

Materiell handelte es sich um die Anpassung der Besoldungen an die gestiegenen Lebenshaltungskosten und die veränderte Lebenshaltung. Ferner galt es zahlreiche Ungleichheiten zu beseitigen, die dadurch entstanden waren, dass bei der Schaffung neuer Beamten- und Angestelltenposten sowie bei den teilweise schon erfolgten Besoldungsneuordnungen kleineren Personalgruppen die Besoldungen bereits den veränderten Lebensverhältnissen angepasst worden waren. Zu Ungleichheiten hatte auch beigetragen, dass die Direktionsvorsteher, Staats-schreiber und Obergerichtsschreiber die Besoldungen bis zu 2500 Franken selber festsetzen konnten.

Die vorberatende Finanzdirektion äusserte sich über das Ziel der Revision dahingehend, „dass die vorgeschlagene Besoldungserhöhung nicht nur dazu beitragen soll, die ökonomische Stellung unserer Beamten und Angestellten zu verbessern, sondern namentlich auch dazu, ihre Qualifikation zu heben und tüchtige Kräfte dauernd an die Beamtenkarriere zu fesseln“.²

Die Kosten der Revision wurden auf 600 000 Franken veranschlagt. Um diese Last etwas zu verteilen, wurde die erste Hälfte der Besoldungserhöhung auf 1. Januar 1907, die zweite auf 1. Januar 1908 ausgerichtet. Die Besoldungen wurden durchschnittlich um 20–25% erhöht.

Die aus der Revision von 1906 hervorgehenden Besoldungen sind später als gänzlich ungenügend bezeichnet worden. So wurde von Personalseite öfters Grossrat Boinay zitiert, der 1913 erklärte: „Le décret de 1906 accorde des traitements de misère – c'est le mot qu'on pourrait employer – à certains fonctionnaires, ...“³ Im Jahre 1922 erklärte sogar Finanzdirektor Volmar, die Besoldungen von 1906 seien „wegen der damaligen Lage des Staates etwas zu niedrig“ gehalten worden.⁴ Ein Beweis, dass die Besoldungen des Jahres 1906 – soweit sie durch den Grossen Rat bestimmt wurden – für die damalige Zeit ungenügend waren, lässt sich indessen nicht erbringen. Leider fehlen aus jener Zeit einwandfreie Angaben zur Beurteilung der Lebenskosten gegenüber 1875.

¹ Durch das Dekret vom 5. April 1906 wurden aufgehoben:

1. Dekret vom 1. April 1875 über die Besoldungen der Beamten und Angestellten;
2. Dekret vom 1. April 1875 über die Besoldungen der Regierungsräte, der Oberrichter und der Beamten der Zentralverwaltung;
3. Dekret vom 1. April 1875 über die Besoldungen der Bezirksbeamten;
4. Dekret vom 2. April 1875 über die Besoldungen der Beamten an den Staatsanstalten;
5. Dekret vom 23. April 1878 über die Besoldungen der Amts- und Gerichtsschreiber;
6. Dekret vom 19. November 1891 über die Besoldungen der Betreibungsbeamten und ihrer Stellvertreter;
7. Dekret vom 19. Dezember 1894 betr. die direkte Besoldung der Angestellten der Amts- und Gerichtsschreibereien, Betreibungs- und Konkursämter.
8. Regulativ vom 13. Mai 1875 über die Besoldungen der Angestellten auf der Staatskanzlei, den Büros der Direktionen und der Obergerichtskanzlei.

² Vortrag der Finanzdirektion, GR-Tagblatt 1906, Beilagen, S. 44.

³ GR-Tagblatt 1913, S. 313.

⁴ GR-Tagblatt 1922, S. 232.

Im Jahre 1922 hat der Staatspersonalverband jene Teuerung zu ermitteln versucht.¹ Die Berechnungen, die auf die Jahresausgaben eines Haushaltes von fünf Personen (zwei Erwachsene und drei Kinder unter zehn Jahren) für die wichtigsten Nahrungsmittel sowie für Brennstoffe und Seife abstellten, zeitigten im Total folgende Indices:

Jahr	Ausgaben-index
1870–1875	100
1890–1895	107,1
1905/06	110,7
Juni 1914	129,0

Darnach betrug die Teuerung im Jahr 1906 gegenüber 1875 rund 11%. Auch wenn die Berechnung des Staatspersonalverbandes wichtige Ausgabengruppen, wie Miete und Kleidung, ausser acht lässt, so hat doch die Besoldungserhöhung um 20–25% im ganzen gesehen mehr als den blossen Teuerungsausgleich gebracht und dem Staatspersonal einen – wenn auch bescheidenen – Beitrag an die gestiegenen Lebensansprüche gebracht.²

Wenn die Besoldungen wenige Jahre später als ungenügend beurteilt wurden, so erklärt sich dies weitgehend aus der inzwischen eingetretenen Teuerung. Wie aus den obigen Ausführungen hervorgeht, waren die Lebenskosten in den acht Jahren von 1906 bis 1914 fast doppelt so stark gestiegen wie in den 30 Jahren von 1875 bis 1906.

bb) Die Besoldungen der Behördemitglieder und der Beamten der Zentralverwaltung

Die Besoldungen der Behördemitglieder betrugen nach dem Besoldungskrekt von 1906:

	1875 Fr.	1906 Fr.	Erhöhung in Prozenten
Präsident des Regierungsrates ...	7000	8500	21
Regierungsrat	6500	8000	23
Präsident des Obergerichts	6500	8000	23
Oberrichter	6000	7500	25

Die Besoldungen der Zentralbeamten (Beispiele) betrugen (Maximum):

	1875 Fr.	1906 Fr.	Erhöhung in Prozenten
Staatsschreiber	5000	7000	40
Oberingenieur	6000	7000	17
Kantonsbuchhalter	6000	7000	17
Generalprokurator	5800	7000	21
Kantonsbaumeister	5000	6000	20
Direktionssekretäre	4000	5500	38
Kantons-Kriegskommissär	5000	6000	20
Adjunkt des Kantonsbuchhalters..	4000	4500	13
Kammerschreiber	3500	5000	43

¹ Bernische Staatspersonal-Zeitung vom 15. Juli 1922.

² Der erhöhte Lebensstandard blieb indessen auch nicht unangefochten, indem Grossrat U. Dürrenmatt bemerkte: „Es meint bald jeder, er müsse ein Badzimmer und allen möglichen Komfort haben, wovon man früher nichts wusste.“ (GR-Tagblatt 1906, S. 164.)

*cc) Die Besoldungen der
Bezirksbeamten*

Die bisherige Ordnung unterschied für Gerichtspräsidenten und Regierungsstatthalter sieben Bezirksklassen, für Amtsschreiber, Gerichtsschreiber und Betreibungsbeamte dagegen nur deren sechs. Gestützt auf die Zahl der Zivilgeschäfte, Strafgeschäfte und Betreibungen sowie auf den Umsatz an Gebührenmarken in den verschiedenen Amtsbezirken würden nun für alle Bezirksbeamten sechs Bezirksklassen¹ gebildet und sämtliche Bezirksbeamten einander gleichgestellt. Die Gleichstellung von Gerichtspräsident und Gerichtsschreiber war darauf zurückzuführen, dass für die Stelle des letztern ein Ausweis über juristische Hochschulbildung erforderlich war, für die Stelle des erstern dagegen nicht.² Im Grossen Rat wurde dieser Lösung von keiner Seite opponiert.

In bezug auf die Bezirksklasseneinteilung, über deren Problematik sich die Regierung klar war, sollte der Grossen Rat nach acht Jahren entscheiden, ob die Klasseneinteilung einer Revision zu unterziehen sei.³ In die Zukunft wiesen die Voten, wie sie insbesondere in der grossrätslichen Spezialkommission gefallen waren. Dort wurde ausgiebig die Möglichkeit diskutiert, gewisse Bezirksbeamtungen einem einzigen Beamten zu übertragen. Im weitern wurde auch die Frage aufgeworfen, ob es nicht zweckmässig wäre, das System der Bezirksklassen überhaupt zu verlassen und für die gleiche Beamtung in sämtlichen Bezirken eine einheitliche Besoldung vorzusehen.

Eine besondere Regelung erfuhren die Besoldungen der Amtsschaffner und Salzfaktoren. In relativ weitem Rahmen (2000 bis 4500 Fr., bzw. 1200 bis 4000 Franken) wurde der Regierungsrat ermächtigt, ihre fixen Besoldungen festzulegen. Dagegen hatten sie Anspruch auf die ihnen durch die gesetzlichen Vorschriften ausdrücklich zugewiesenen Gebühren (Bezugsprovisionen).

*dd) Die Besoldungen der Angestellten der Zentral-
und Bezirksverwaltung*

Kannte man bisher nur für die Angestellten der Bezirksverwaltung zwei Besoldungsklassen, so wurden solche nun auch von den Angestellten der Zentralverwaltung gewünscht. Für beide Gruppen wurden je fünf Klassen geschaffen, wobei die Angestellten der Zentralverwaltung im Minimum 200 Franken und

¹ 1. Klasse (5000–6000 Fr.): Bern; 2. Klasse (4400–5200 Fr.): Biel, Burgdorf, Pruntrut, Thun, Interlaken, Betreibungs- und Konkursamt Bern-Land; 3. Klasse (4000–4800 Fr.): Aarwangen, Courtelary und der Sekretär und Archivar des Regierungsstatthalteramtes Bern; 4. Klasse (3600–4400 Fr.): Aarberg, Delsberg, Konolfingen, Münster, Nidau, Seftigen, Signau, Trachselwald, Wangen; 5. Klasse (3200–4000 Fr.): Büren, Freibergen, Fraubrunnen, Frutigen, Niedersimmental; 6. Klasse (3000–3800 Fr.): Erlach, Laufen, Laupen, Neuenstadt, Oberhasle, Obersimmental, Schwarzenburg, Saanen.

² Für den Gerichtspräsidenten wurde der Patentzwang erst durch die Verfassungsänderung vom 3. November 1907 eingeführt (Art. 59).

³ § 35 des Dekretes, letzter Satz.

im Maximum 400 Franken mehr bezogen als die Angestellten der Bezirksverwaltung.¹

Es ist nicht klar ersichtlich, welches die Beweggründe waren, die Angestellten der Zentralverwaltung grundsätzlich besser zu stellen. Wahrscheinlich waren es Tradition, der Gedanke an höhere Anforderungen und die örtlich erhöhten Lebenskosten, die hier zusammenwirkten. Der letzte Umstand allein konnte es deshalb nicht sein, weil die Angestellten der Bezirksverwaltung in Bern gegenüber jenen der Zentralverwaltung ebenfalls schlechter gestellt waren. Für die Einreihung in die erste Klasse der Zentralverwaltung wurden spezielle Fachkenntnisse vorausgesetzt. Die Einreihung der Angestellten in die einzelnen Klassen geschah durch Regulativ des Regierungsrates² nach den Anforderungen der verschiedenen Posten.

Die Besoldungen der Angestellten der Staatsanstalten und der Arbeiter der Militärwerkstätten wurden durch den Regierungsrat geordnet. Eine spezielle Regelung fanden auch die Löhne des Polizeikorps, die nun durchwegs als *Jahresbesoldungen* ausgerichtet wurden.³

ee) Die Besoldungen der Geistlichen

Anschliessend an das allgemeine Besoldungsdekret wurden auch die Besoldungen der evangelisch-reformierten und der christkatholischen Geistlichen revidiert.⁴ Der herrschende Pfarrermangel war zu einem guten Teil auf die allzu kärglichen Besoldungen zurückzuführen, betrug doch das Maximum immer noch 2400 Franken, das nach zehn Jahren in fünfjährigen Perioden um je 200 Franken bis auf 3200 Franken stieg. Diese Ansätze erfuhren eine Erhöhung auf 2600 Franken im Minimum und 3600 Franken im Maximum. Eine weitere Verbesserung trat dadurch ein, dass, entsprechend dem bei den Beamten gewählten System, das Besoldungsmaximum nicht mehr erst nach 25, sondern schon nach 16 Jahren erreicht wurde. Damit wurden keine glänzenden Besoldungen geschaffen. Es wurde aber darauf verwiesen, dass den Geistlichen neben der erwähnten Besoldung freie Wohnung, eine Holzentschädigung von 300 Franken sowie eine halbe Jucharte Pflanzland zukämen. Ausserdem wurde hervorgehoben, dass die Geistlichen das Recht auf Pensionierung hätten, ohne daran irgendwelche Bei-

1

Angestellte	der Zentralverwaltung Fr.	der Bezirksverwaltung Fr.
Klasse 1	3200–4000	2800–3600
Klasse 2	2800–3600	2400–3200
Klasse 3	2400–3200	2000–2800
Klasse 4	2000–2800	1700–2500
Klasse 5	1600–2400	1400–2200

² Regulativ vom 3. Oktober 1906 (Zentralverwaltung) und 1. Oktober 1906 (Bezirksverwaltung).

³ Ausführungsdekret vom 4. Oktober 1906 zum Gesetz betr. das bernische Polizeikorps.

⁴ Dekret vom 6. April 1906 betr. die Besoldung der evangelisch-reformierten Geistlichen. Dekret vom 6. April 1906 betr. die Besoldung der christkatholischen Geistlichen.

träge leisten zu müssen. Für die sieben beschwerlichsten Bergpfarreien wurden dem Herkommen gemäss Barzulagen von 100 bis 300 Franken ausgerichtet.¹ Interessant ist auch hier die Kraft der Tradition, indem – wie vor 100 Jahren – die Dienstaltersstufen immer noch als Besoldungsklassen bezeichnet wurden, obwohl es sich um kein anderes System handelte, als es jetzt auch für die Beamten und Angestellten eingeführt worden war.

Die Besoldungen der *christkatholischen Geistlichen* waren bisher gemeinsam mit denjenigen der römisch-katholischen im Dekret vom 6. November 1879 geordnet.

Da bisher die Geistlichen aller drei Konfessionen gleich besoldet worden waren, nun aber das Zölibat der römisch-katholischen Geistlichen berücksichtigt werden sollte, wurden die Besoldungen der christkatholischen Geistlichen in einem besondern Dekret geordnet und denjenigen der protestantischen gleichgestellt. Die Besoldungen der *römisch-katholischen Geistlichen* wurden ein Jahr später auf 2000 bis 2400 Franken festgesetzt, wobei das Maximum in drei Stufen nach 16 Jahren erreicht wurde.²

e) Die Revision der Besoldungen der Professoren und Dozenten der Hochschule im Jahre 1913

Massgebend für die Besoldungen der Hochschuldozenten war in der Hauptsache immer noch das Gesetz über die Hochschule vom 14. März 1834. Danach bezogen die ordentlichen Professoren ein Gehalt von 3000 bis 4500 Franken. 1867 war allerdings der Regierungsrat ermächtigt worden, die im Hochschulgesetz aufgestellten Besoldungsmaxima zu überschreiten, jedoch mit der Einschränkung, dass die jährliche Mehrausgabe im ganzen 10 000 Franken nicht übersteigen sollte. Es liegt auf der Hand, dass eine zeitgemässe Entwicklung der Hochschule im Rahmen dieser Möglichkeiten undenkbar gewesen wäre. Die bescheidene, durch das Gesetz von 1867 bewilligte Mehrauslage von 10 000 Franken genügte schon nach kurzer Zeit nicht mehr. Man behalf sich seither damit, die Mittel zur Bestreitung der Besoldungen jährlich auf dem Budgetweg zu bewilligen. Über die Kollegiengelder verfügten die Professoren vollständig. Bis 1894 war ein Quästor mit ihrem Einzug betraut, der mit 3% der einlaufenden Gelder entschädigt wurde. Als 1895 die Stelle eines Verwalters der Hochschule und der Tierärzneischule³ mit einer Besoldung von 3000 bis 4500 Franken geschaffen worden war, beschloss der Senat am 18. Mai 1895, 1% der Kollegiengelder dem Verwalter, 1% der Hochschulbibliothek und 1% der Senatskasse zuzuwenden. Nach den Statuten der Akademischen Witwen- und Waisenkasse vom 23. Juli 1909 waren von den Mitgliedern weitere 3½% der Kollegiengelder an diese Kasse zu leisten.

¹ Abländschen, Gadmen, Guttannen, Gsteig, Adelboden, Lauenen und Habkern.

² Dekret vom 9. Oktober 1907.

³ Dekret betr. die Errichtung der Stelle eines Verwalters der Hochschule und der Tierärzneischule vom 4. März 1895.

Das Fehlen einer einheitlichen Ordnung hatte zu einer grossen Verschiedenheit der Besoldungsansätze geführt. So bezogen zum Beispiel 1912 unter den ordentlichen Professoren:

eine Besoldung unter	4000	Fr.	2 Professoren
von	4000	Fr.	2 Professoren
von	4500	Fr.	13 Professoren
von	5000	Fr.	20 Professoren
von	5300	Fr.	4 Professoren
von	5500	Fr.	4 Professoren
von	6000	Fr.	7 Professoren
von	6000–7000	Fr.	3 Professoren
von	10 000	Fr.	1 Professor (Eugen Huber)

Diese Ungleichheiten waren um so stossender, als die jüngern Professoren oft die höheren Besoldungen bezogen als ihre älteren Kollegen.

Nachdem der Senat bereits verschiedene vergebliche Vorstösse unternommen hatte, kam die dringliche Revision 1913 zustande.¹

Der Grundgehalt der ordentlichen Professoren wurde auf 5500 bis 7000 Franken festgesetzt, wobei das Maximum nach zwölf Dienstjahren in drei Stufen erreicht wurde. Um der Hochschule besonders hervorragende Lehrkräfte zu gewinnen oder zu erhalten, wurde der Regierungsrat ermächtigt, den Grundgehalt in einzelnen Fällen zu erhöhen.

Der Grundgehalt eines ausserordentlichen Professors wurde auf höchstens 2500 Franken festgesetzt, wobei der Regierungsrat bei vollamtlichen Lehraufträgen ausnahmsweise bis auf 5000 Franken gehen konnte. Die Privatdozentenbesoldung betrug 600 Franken.

Um die Mehrausgaben für den Staat erträglicher zu machen, wurden 20% der Kollegiengelder zuhanden der Staatskasse eingezogen.

Die eine Hälfte der Besoldungserhöhung sollte auf 1. Januar 1914, die andere auf 1. Januar 1915 ausgerichtet werden. Da die Regierung aber am 13. Oktober 1914 als Folge des Kriegsausbruches verfügte, dass sämtliche Besoldungserhöhungen für 1915 zu sistieren seien, trat die volle Erhöhung erst 1916 in Kraft.

f) Die Bestrebungen der Personalverbände von 1910 bis 1914

Im November 1910 richtete der Bernische Beamten- und Angestelltenverband das Gesuch an den Grossen Rat², es möchte bei der Beratung des Voranschlages für das Jahr 1911 der nötige Kredit in das Budget aufgenommen werden zur Ausrichtung einer Teuerungszulage von 200 Franken. Dieses Gesuch wurde im wesentlichen mit der sich seit einiger Zeit empfindlich bemerkbar machenden Teuerung begründet. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass die Bundesversammlung dem Bundespersonal in den Jahren 1907 und 1908 Teuerungszulagen

¹ Dekret vom 18. November 1913 betr. die Besoldung der Professoren und Dozenten der Hochschule.

² GR-Tagblatt 1910, S. 595f.

zugesprochen habe und dass durch Bundesgesetz eine bleibende Zulage bewilligt wurde. Auch die stadtbernerischen Behörden hätten für ihr Personal ähnliche Vorentscheidungen getroffen. Die Eingabe wurde im März 1911 vom Grossen Rat behandelt und nach Antrag der Staatswirtschaftskommission in dem Sinn erledigt, dass der Regierungsrat beauftragt wurde, die für die Einreihung der Angestellten maßgebenden Regulative vom 1. und 3. Oktober 1906, soweit sie sich nicht auf die Staatsanstalten bezogen, sofort in dem Sinn abzuändern, dass das Besoldungsmaximum der Angestellten der Zentralverwaltung nach fünf Dienstjahren nicht weniger als 2400 Franken und dasjenige der Angestellten der Bezirksverwaltungen nicht weniger als 2000 Franken betrage.

Ein weitergehendes Entgegenkommen wurde vor allem aus finanziellen Erwägungen abgelehnt.¹ Am Vorschlag des Verbandes wurde des weitern ausgesetzt, er berücksichtige weder den Zivilstand noch die freie Station, die zahlreiches Personal geniesse.

Nachdem damit der Grosser Rat 1911 die gegenüber 1906 eingetretene Teuerung anerkannt und wenigstens bei den untersten Angestelltenkategorien berücksichtigt hatte, schien es dem Verband der Beamten und Angestellten des Staates Bern und dem Verein bernischer Bezirksbeamter nach dem weitern Anstieg der Teuerung im Frühjahr 1914 berechtigt, dem Grossen Rat eine Gesamtrevision der 1906 festgesetzten Besoldungen zu beantragen. Die 71 Seiten umfassende, gedruckte und eingehend begründete Eingabe enthielt nicht weniger als elf Postulate. Die wesentlichsten Wünsche betrafen: eine Besoldungserhöhung um durchschnittlich 20%, die Vereinigung der Besoldungsklassen der Angestellten der Zentral- und Bezirksverwaltung, eine Verringerung der Klassen der Amtsbezirke, die Erreichung des Besoldungsmaximums in 12 statt in 16 Jahren und die Schaffung einer Alters- und Invalidenversicherung.

Obwohl sämtliche Postulate der Berechtigung nicht entbehrten und später auch verwirklicht wurden, wurden alle Verbesserungsbestrebungen nun durch den Kriegsausbruch vereitelt. Die Verbände liessen den Grossen Rat wissen, dass sie angesichts der durch den Kriegsausbruch entstandenen Verhältnisse auf die Behandlung ihrer Eingabe verzichteten.²

¹ GR-Tagblatt 1911, S. 299ff.

² GR-Tagblatt 1914, S. 211.