

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: 10: Die Zeit von 1940 bis 1954
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: 10.01.2026

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

X. Die Zeit von 1940 bis 1954

A. Grundlagen

1. Allgemeines

Die Periode von 1940 bis 1954 trägt den Stempel des Zweiten Weltkrieges.

Wie im Ersten Weltkrieg wiesen die Kosten der Lebenshaltung – wenn auch nicht im selben Mass – steigende Tendenz auf:

Jahr	Kosten der Lebenshaltung	
	Totalindex (Juni 1914 = 100)	Totalindex (August 1939 = 100)
1939	138	100
1940	151	110
1941	174	127
1942	193	141
1943	203	148
1944	208	151
1945	209	152
1946	208	151
1947	217	158
1948	224	163
1949	222	162
1950	—	159 ¹
1951	—	167
1952	—	171
1953	—	170
1954	—	171
1955	—	173

Mit dem Steigen der Lebenshaltungskosten wurde neuerdings die Frage von Teuerungszulagen akut. Zur Beantwortung der Frage, wie weit die Teuerung durch Lohnzulagen auszugleichen sei, wurde auf eidgenössischem Boden im Oktober 1941 eine Lohnbegutachtungskommission (LBK) ins Leben gerufen.² Negativ ausgedrückt hatte die LBK zur Aufgabe, unter Berücksichtigung sozialer Gesichtspunkte Richtlinien darüber auszuarbeiten, wie weit den Lohnbezügern mit Rücksicht auf die Mangellage ein *Verzicht* auf den *vollen* Teuerungsausgleich zuzumuten sei. Die LBK veröffentlichte in der Folge vom September 1941 bis 1946 monatliche Richtsätze für die Lohnanpassung.³ Sie wurden durch die bernischen Behörden zwar zu Vergleichen herangezogen; einen grossen und

¹ Neue Berechnungsart.

² Verfügung des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes vom 8. Oktober 1941.

³ Über die Arbeit der LBK vgl. ihre Veröffentlichungen. Es sei insbesondere auf den Schlussbericht in der „Volkswirtschaft“ vom Oktober 1946 verwiesen.

unmittelbaren Einfluss auf die bernische Besoldungspolitik hatten die Richtsätze indessen nicht.

Ganz im Gegensatz zum Ersten Weltkrieg entwickelte sich die *Finanzlage* des Kantons günstig. Einzig die Staatsrechnungen der Jahre 1940 und 1952 wiesen Fehlbeträge auf.

2. Personalrechtliche Verhältnisse

Die im wesentlichen durch die Erlässe von 1850 und 1851 (betr. Abberufung, Amtsdauer und Verantwortlichkeit), durch das Anstellungsdekret von 1918 sowie durch das Besoldungsdekret von 1922 gegebene personalrechtliche Ordnung blieb während der Kriegsjahre unverändert. Einzig im Jahre 1942 beschloss der Grossen Rat die Einführung der Altersgrenze für die von ihm gewählten Behördemitglieder und Beamten.¹ Die vom Volk gewählten Bezirksbeamten und Geistlichen waren damit die einzigen, die bis auf weiteres keine solche Einschränkung kannten.

Kurz nach dem Krieg stellte der Regierungsrat fest², dass sowohl die eigentliche Besoldungsordnung als auch die Ordnung der Anstellungsverhältnisse im weitern Sinn revisionsbedürftig seien. Dies bildete den Ausgangspunkt der Modernisierung des gesamten bernischen Personalrechts, die im Jahre 1954 ihren vorläufigen Abschluss gefunden hat.

Eine Verbesserung der Anstellungsbedingungen bedeutete die Einführung der allgemeinen *Kranken- und Unfallversicherung*³ im Jahre 1950. Die Krankenversicherung hat bei Unfällen für die Heilungskosten aufzukommen, so dass die Leistungen der Unfallversicherung in der Hauptsache auf Leistungen bei Tod und Invalidität beschränkt werden konnten. Die Durchführung beider Versicherungen wurde gestützt auf Kollektivverträge bestehenden Krankenkassen und Versicherungsgesellschaften übertragen. Der Staat entrichtet dem Personal Prämienbeiträge. Diese machten im Jahre 1954 insgesamt rund 170 000 Franken aus.

Die grundlegende Neuordnung der allgemeinen Anstellungsverhältnisse brachte das vom Bernervolk am 7. Februar 1954 angenommene Gesetz über das Dienstverhältnis der Behördemitglieder und des Personals der bernischen Staatsverwaltung. Es ordnet die allgemeine Rechtsstellung des Staatspersonals, seine Verantwortlichkeiten, die Disziplinarstrafen, die vorzeitige Versetzung in den Ruhestand und die administrative Amtsenthebung. Die nähere Ordnung des Dienstverhältnisses wurde dem Grossen Rat und dem Regierungsrat übertragen. Der Grossen Rat ist dieser Aufgabe nachgekommen im Dekret vom 9. November

¹ GRB vom 14. September 1942 über die Altersgrenzen für Behörde- und Kommissionsmitglieder und für Beamte.

² Vortrag der Finanzdirektion an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates über die Revision der Besoldungen der Behördemitglieder und des Personals der bernischen Staatsverwaltung (Oktober 1946).

³ Dekret des GR vom 12. Mai 1949 und GRB vom 14. November 1949.

1954 über das Dienstverhältnis der Behördemitglieder und des Personals der bernischen Staatsverwaltung.

Es ist hier nicht der Ort, auf alle Einzelheiten des neu geordneten Anstellungsverhältnisses hinzuweisen. Allgemein darf festgestellt werden, dass das Staatspersonal durch diese Neuordnung gewonnen hat. Wohl wurden seine Pflichten deutlich umschrieben und festgestellt, dass nun sämtliches Personal, die Arbeiter eingeschlossen, dem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis unterstellt seien. Es handelte sich jedoch hiebei im wesentlichen bloss um die Verankerung bisheriger Pflichten. Anderseits wurde aber die Sicherheit des staatlichen Anstellungsverhältnisses in verschiedener Hinsicht verstärkt: Rund 2000, bisher auf Kündigung angestellte Personen kamen nun in den Genuss der beamtenrechtlichen Stellung im engern Sinn (Wahl auf Amts dauer), die Kündigungsfristen des wenigen weiterhin auf Kündigung angestellten Personals wurden verlängert, die Pflicht der Verwaltung, eine Nichtwiederwahl mindestens sechs Monate vorher anzusehen, wurde neu ins Gesetz aufgenommen, ein Beschwerderecht vorgesehen – um nur auf die wichtigsten Verbesserungen hinzuweisen.

Die *Altersgrenze* wurde für die vom Grossen Rat gewählten Behördemitglieder und Beamten auf dem 70. Altersjahr belassen, dagegen neu auch für die vom Volk gewählten geltend erklärt. Übereinstimmend mit einem bereits im Jahre 1950 gefassten RRB¹ wurde für die vom Regierungsrat gewählten Beamten bestimmt, dass ihr Dienstverhältnis mit dem 65. Altersjahr erlosche. Die Wahlbehörde ist jedoch befugt, den Beamten beim Vorliegen besonderer Verhältnisse jeweils auf ein Jahr, höchstens jedoch bis zum 70. Altersjahr wiederzuwählen.

Gleichzeitig mit dem Beamten gesetz wurde vom Volk das *Gesetz über die Universität*² gutgeheissen, welches das durch die Entwicklung längst überholte Gründungsgesetz vom 14. März 1834 ablöste. Das neue Gesetz ordnet unter anderem das von den Verwaltungsbeamten abweichende Dienstverhältnis der Dozenten. Die Altersgrenze (70. Altersjahr) wurde nicht geändert.

Die Bestimmungen über die *Pensionskasse* des bernischen Staatspersonals blieben in Aufbau und Leistungen bis zum Jahre 1953 grundsätzlich unverändert. Mehrmals wurde ein Teil der Teuerungszulagen in die versicherten Besoldungen eingebaut. Trotzdem machte der Anteil der Maximalrente im Jahre 1953 bei Bruttobesoldungen von 10 000 bis 20 000 Franken nur rund 52% aus. Seit dem Jahre 1942 wurden daher den Rentenbezügern Teuerungszulagen ausgerichtet, die im Jahre 1952 rund 1,6 Millionen Franken erreichten.

Durch Beschluss vom 15. November 1948 hatte der Grossen Rat die Anpassung der staatlichen Hülfskasse an das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) provisorisch für fünf Jahre geregelt. Die auf 1. Januar 1954 notwendige endgültige Regelung wurde benutzt, die geltenden Bestimmungen über die staatliche Pensionskasse allge-

¹ Verordnung betr. die Vereinfachung der Staatsverwaltung vom 20. September 1935 (Abänderung vom 28. April 1950).

² Gesetz über die Universität vom 7. Februar 1954.

mein zu überprüfen und das aus dem Jahre 1920 stammende Hülfskassendekret einer umfassenden Revision zu unterziehen. Dies geschah durch das Dekret vom 1. März 1954 über die Versicherungskasse der bernischen Staatsverwaltung. Seine Ziele waren:

1. Die endgültige Regelung der Leistungen der Pensionskasse nach Einführung der AHV.
2. Die Verbesserung einzelner Bestimmungen auf Grund der bisherigen Erfahrungen.
3. Die formelle Neugestaltung des Dekretes vom 9. November 1920 mit allen seinen seither erfolgten Abänderungen. In diesem Zusammenhang erfolgte auch die Umbenennung der bisherigen „Hülfskasse“ in „Versicherungskasse“.

Das Ergebnis brachte dem Staatspersonal eine Reihe wesentlicher Verbesserungen seiner Altersfürsorge. Der Anteil der Rente einschliesslich Ehepaarrente der AHV erreicht nun 65–80% der Gesamtbesoldung einschliesslich Teuerungszulagen. Den vorzeitig Pensionierten, denen noch keine AHV-Rente zusteht, wird eine Zuschussrente in der ungefähren Höhe der später fällig werdenden AHV-Altersrente ausgerichtet.

Die ordentlichen Beiträge von Personal und Staat wurden festgesetzt auf 7 bzw. 9% des anrechenbaren Jahresverdienstes, einen festen monatlichen Beitrag von 3 Franken und fünf bzw. sieben Monatsbetreffnisse von jeder Erhöhung des anrechenbaren Jahresverdienstes. Die jährliche Mehrbelastung des Staates aus dieser Neuordnung wurde auf mindestens 658 000 Franken berechnet. Die Finanzdirektion stellte hiezu fest: „Die zusätzliche Belastung der Staatsfinanzen ist daher nicht unbedeutend. Sie lässt sich indessen verantworten, wenn in Betracht gezogen wird, dass damit die Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenfürsorge für das bernische Staatspersonal den heutigen Lebenskosten angepasst werden kann und dass das Personal bereit ist, in gleicher Weise an die Mehrkosten beizutragen.¹“

Für die in personalrechtlicher Hinsicht ebenfalls bedeutungsvolle Schaffung eines *Personalamtes* sowie einer *Personalkommission* sei auf die nachfolgenden Ausführungen verwiesen.

Die *Arbeitszeit* des Personals der Heil- und Pflegeanstalten erfuhr 1945 eine Verkürzung von $12\frac{1}{2}$ (seit 1929) auf 9 Stunden für Verheiratete und 10 Stunden für Ledige.² Für das Verwaltungspersonal blieb es bis zum Jahre 1953 bei der Arbeitszeitregelung, wie sie durch das Besoldungsdekret vom 5. April 1922 festgelegt worden war. Daraus ergab sich eine wöchentliche durchschnittliche Arbeitszeit von $45\frac{1}{2}$ Stunden. Durch das Beamtengesetz vom 7. Februar 1954 wurde die Zuständigkeit für die Regelung der Arbeitszeit dem Regierungsrat übertragen. Seit mehreren Jahren haben sich die Personalverbände für die

¹ Vortrag der Finanzdirektion an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates betr. das Dekret über die Versicherungskasse der bernischen Staatsverwaltung vom 12. Januar 1954.

² RRB 4826 vom 5. Oktober 1945.

Einführung der 44-Stunden-Woche eingesetzt. Da die Bundes- und Gemeindeverwaltung in Bern die gleiche Arbeitszeitordnung kennen wie der Kanton, hat der Regierungsrat bei der Prüfung dieser Frage auch diesen Umstand zu berücksichtigen.

Die *Ferienordnung* von 1937 erfuhr nach verschiedenen Abänderungen eine allgemeine Neuordnung im Jahre 1954.¹ Sie brachte insbesondere dem Pflegepersonal, den Wegmeistern und dem übrigen vorwiegend im Freien tätigen Personal eine Vermehrung seiner Ferien. Trotz den Wünschen der Personalverbände sah jedoch der Regierungsrat von der Gleichstellung dieser Personalgruppen mit dem Büropersonal ab.

B. Die Prinzipien der Besoldungspolitik und die Entwicklung der Besoldungsverhältnisse

1. Neue vorberatende Instanzen

a) Die Schaffung des Personalamtes

Der steigende Personalbestand der Staatsverwaltung (er betrug 1942 rund 5300 Personen) und die immer wieder neu auftauchenden Probleme der Besoldungsgestaltung und der Regelung der Anstellung überhaupt hatten es mit sich gebracht, dass eine bestimmte Stelle der Finanzdirektion sich mit diesen Fragen befassen musste. Es ist bereits ausgeführt worden (vgl. S. 103), dass zur Bearbeitung dieser Fragen mehr und mehr das kantonale statistische Büro herangezogen wurde. Da jedoch dessen eigentliche Aufgaben auf einem andern Gebiet lagen, beschloss der Regierungsrat im Jahre 1942, veranlasst durch die neuerliche Häufung der Besoldungsprobleme nach Ausbruch des Zweiten Weltkrieges, die Schaffung einer *Abteilung für Personalsachen*.² 1945 wurde die Schaffung dieser Abteilung durch den Grossen Rat legalisiert, indem er diskussionslos der entsprechenden Abänderung des Organisationsdekretes der Finanzdirektion zustimmte.³

Die Abteilung für Personalsachen wurde durch den Grossen Rat neu als *Personalamt* bezeichnet und seine Aufgaben umschrieben. Zahlreiche andere Kantone und grössere Gemeinden waren mit der Schaffung von Personalämtern vorangegangen. Wie dort, so erschien auch im Kanton Bern die Schaffung einer besondern Instanz zur Bearbeitung aller Personalfragen mit einer Voraussetzung für eine einheitliche und gleichmässige Behandlung der Personalprobleme. Sie erst war auch in der Lage, Regierungsrat und Grosser Rat alle notwendigen Unterlagen zur Beurteilung personeller Fragen zu liefern. So fehlte zum Beispiel bisher eine systematische, alle Personalkategorien umfassende regelmässige

¹ Verordnung über Ferien, Urlaub und dienstfreie Tage des Staatspersonals vom 30. April 1954.

² RRB vom 18. Dezember 1942.

³ Dekret vom 16. Mai 1945 betr. Abänderung und Ergänzung des Dekretes vom 15. November 1933 über die Organisation der Finanzen und Domänen.

Personalstatistik, die über den immer wieder kritisierten Personalbestand der Verwaltung Aufschluss geben konnte. Folgerichtig wurde dem Personalamt auch die Besoldungskontrolle (Kontrolle der durch die Verwaltungsabteilungen ausbezahlten Besoldungen) und mehr und mehr auch die Besoldungsauszahlung übertragen. Die Zentralisation des Besoldungswesens und die damit verbundene Rationalisierung machte sich auch finanziell bezahlt, indem dadurch mehrere Arbeitskräfte eingespart werden konnten.

b) Die Einsetzung einer ständigen Personalkommission

Anlässlich der Vorberatung der Besoldungsrevision des Jahres 1946 hatte der Staatspersonalverband erneut die Schaffung einer Personalkommission vorschlagen. Die Anregung fiel diesmal auf fruchtbaren Boden: Am 14. März 1947 beschloss der Regierungsrat, gestützt auf § 12 des Besoldungsdekretes von 1922 (vgl. S. 102) die Bildung einer ständigen Personalkommission. Die Kommission besteht heute aus acht Mitgliedern, von denen vier durch die Personalverbände vorgeschlagen werden. Der Kommission ist die Begutachtung von Personal- und Verwaltungsfragen übertragen, die ihr vom Regierungsrat, der Finanzdirektion und von den Kommissionsmitgliedern unterbreitet werden.¹ Die Kommission hat sich als wertvoll erwiesen: Die Mitglieder konnten sich laufend ein Bild machen über die durch die Finanzdirektion und das Personalamt zu behandelnden Personal- und Besoldungsfragen sowie über die Art und Weise ihrer Erledigung. Beanstandungen des Personals konnten zur Sprache gebracht und abgeklärt werden. Oft zeigte sich dabei, dass nur die ungenügende Kenntnis aller Umstände zu Beanstandungen Anlass gab. Auf diese Weise hat die Personalkommission zu einem verstärkten Kontakt zwischen Verwaltung und Personal beigetragen. Gestützt auf diese guten Erfahrungen wurde die Personalkommission auch im Beamtengesetz vom 7. Februar 1954 verankert.

2. Die verbandsmässige Organisierung des bernischen Staatspersonals

Der Tätigkeit und Organisation der Verbände des Staatspersonals ist bereits in früheren Zeitpunkten gedacht worden (vgl. S. 84ff. und S. 103). Die Organisierung des Staatspersonals hat eine ständige Fortentwicklung erfahren. Sie wurde stark gefördert durch die Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre (Kampf gegen den Lohnabbau) und die durch den Zweiten Weltkrieg veranlasste Teuerung (Teuerungszulagen). Neben dem steten innern Ausbau der alten Verbände ist vor allem deren Zusammenschluss zu Verbänden höherer Ordnung (Dachorganisationen) festzustellen. Ihr Zweck bestand vor allem darin, die allgemeinen Verbandsziele, die sich mit denen anderer Arbeitnehmerorganisationen deckten, auch im Rahmen der schweizerischen und gesamtkantonalen (Kantonalkartell) Wirtschaftspolitik zur Geltung zu bringen. So schloss sich der VPOD im Jahre 1930 dem Föderativverband des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe

¹ Reglement für die Personalkommission vom 21. Dezember 1954.

an, nachdem er von Anfang an dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund angehört hatte. Der Bernische Staatspersonalverband (BSPV) trat 1933 der Nationalen Aktionsgemeinschaft für wirtschaftliche Verteidigung (NAG, später umbenannt in Nationale Arbeitnehmergemeinschaft) bei, die fast alle Arbeitnehmerverbände umfasst, die weder im Schweizerischen Gewerkschaftsbund noch im Föderatiververband des öffentlichen Personals organisiert sind. Im Jahre 1940 erfolgte der Anschluss des BSPV an den Zentralverband des Staats- und Gemeindepersonals und 1949 an das neu gegründete Kantonalkartell bernischer Angestellten- und Beamtenverbände. Heute sind etwa 70% aller staatlichen Funktionäre organisiert, wobei die zahlreichen rein beruflichen Fachverbände nicht berücksichtigt sind. Über die Mitgliederzahlen anfangs 1954 der massgeblichen Organisationen und ihrer Dachverbände orientiert die beigegebene Zeichnung (Seite 142).

3. Die Grundsätze der Besoldungspolitik

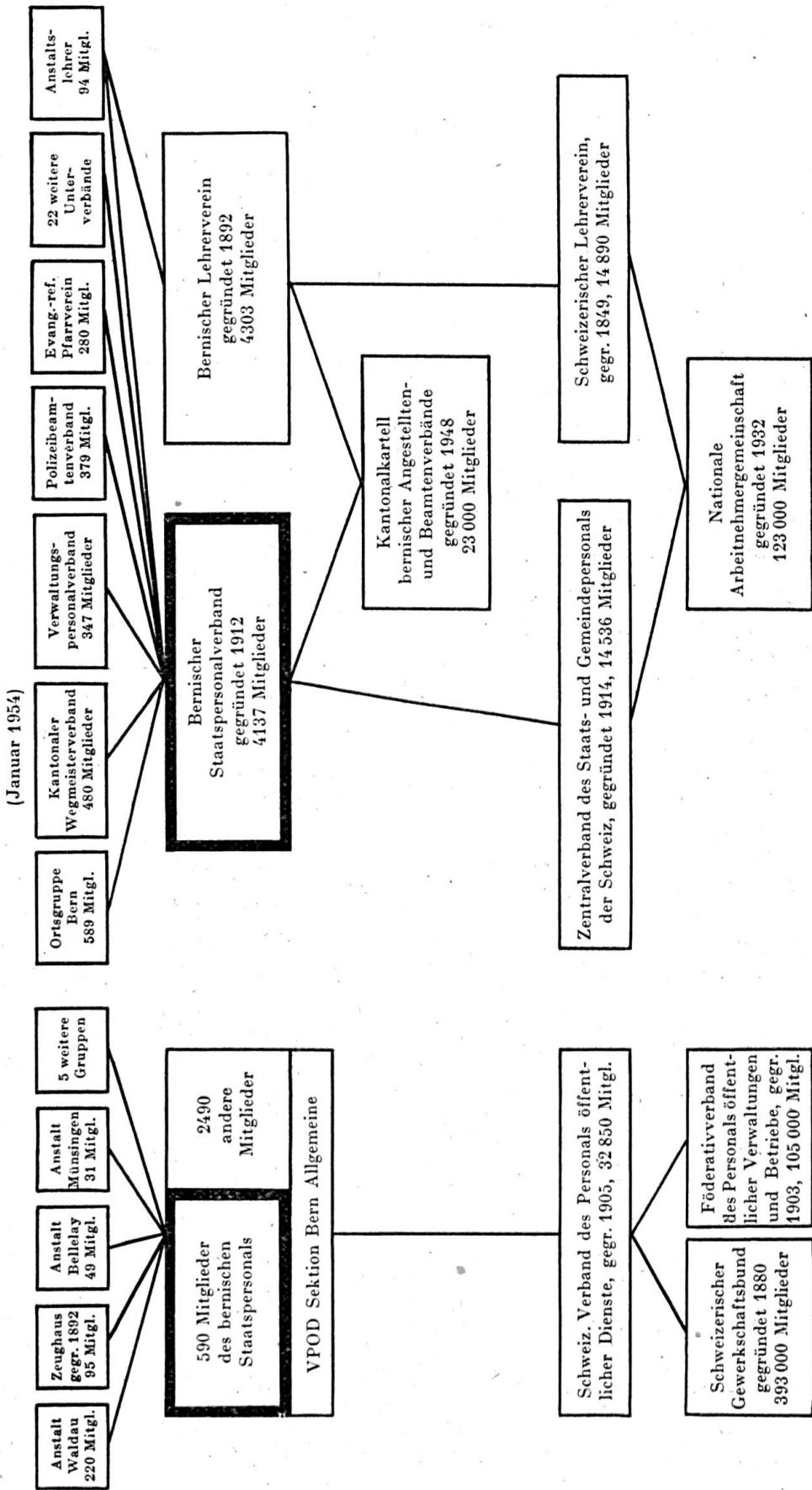
Mehr als in früheren Perioden stand die Besoldungspolitik nach 1940 unter der *Tendenz zur Wissenschaftlichkeit*: Auf eidgenössischem Boden ist die hauptsächlich aus Wissenschaftlern zusammengesetzte Lohnbegutachtungskommission bereits erwähnt worden. Auch der Lebenskostenindex ist in der vorliegenden Periode überprüft und im Sinne einer verbesserten Wiedergabe der durchschnittlichen Kosten eines Familienhaushaltes revidiert worden.¹ Im Kanton Bern lässt sich dieses zunehmende Basieren auf wissenschaftlicher Betrachtungsweise ebenfalls erkennen. Die systematische Personal- und Besoldungsstatistik nahm ihren Anfang. Die Besoldungen wurden systematisiert (Schaffung eines Besoldungsklassensystems). Die Stellen wurden mittels eines Punktsystems zu bewerten versucht. Der Aufbau der Teuerungszulagen erfolgte systematischer und differenzierter als während des Ersten Weltkrieges. Die Regelung der Ortszulagen berücksichtigte zahlreichere Gesichtspunkte als bisher.² Dieses Streben nach dem Grundsätzlichen hat sich als wertvoll erwiesen: Einmal führte es an sich zu mehr Wahrheit und damit auch zu mehr Gerechtigkeit; dazu kam, dass die Verhandlungen zwischen Behörden und Personalverbänden vermehrt auf den Boden der Sachlichkeit gestellt wurden. Diese sachliche Betrachtungsweise hat mit dazu beigetragen, dass sich Regierung und Personal in den zahlreichen Vorlagen, die für die Teuerungszulagen nötig wurden, immer auf eine Lösung einigen konnten.

Das *soziale* Moment fand während des Krieges eine ausserordentlich grosse Berücksichtigung durch die Art der Gestaltung der Teuerungszulagen. Es geschah dies in zwei Richtungen: Einmal in der Bevorzugung der Verheirateten vor den Ledigen und zum andern durch die bessere Berücksichtigung der untern Besoldungskategorien vor den höheren.

¹ Vgl. „Die Volkswirtschaft“ vom Januar 1950: „Revision der Landesindexziffer der Kosten der Lebenshaltung“.

² Vgl. § 4 des Besoldungsdekretes vom 14. November 1939 und § 8 des Besoldungsdekretes vom 26. November 1946.

Die Verbände und Dachorganisationen des bernischen Staatspersonals



1944 bestand in Bern zwischen Verheirateten mit zwei Kindern und einem Ledigen eine Differenz von 1140 Franken. An Orten ohne Ortszulage betrug der Unterschied 800 bis 900 Franken. Es waren die *Personalverbände*, die sich gegen derartige Differenzierungen zur Wehr setzten. In ihrer Eingabe vom 13. Oktober 1944 an den Regierungsrat stellten sie fest, dass keine schweizerische Verwaltung derart hohe Besoldungsunterschiede zwischen Verheirateten und Ledigen kenne wie der Kanton Bern. Mit dem Hinweis auf den deprimierenden Einfluss, den ein solcher Zustand auf die Arbeitsfreude ausüben müsse, äusserten die drei massgebenden Personalverbände die Meinung, „dass das Maximum der Differenzierung nach sozialen Gesichtspunkten erreicht ist und dass die künftige Lohnpolitik sich einzig nach Arbeitsleistung und Verantwortung der Stelleninhaber richten darf“.

Regierung und Grosser Rat trugen diesem Begehr in zunehmendem Masse Rechnung. Dies geschah neben der Neugestaltung der Teuerungszulagen auch durch die Neuordnung der Ortszulagen auf 1. Januar 1945, indem der Anteil der Ortszulagen für Ledige an denjenigen der Verheirateten von der Hälfte auf zwei Drittel (Bundesverwaltung drei Viertel) erhöht wurde. Im Jahre 1954 betrug die Besoldungsdifferenz (inkl. Teuerungszulagen) zwischen einem Ledigen und einem Verheirateten mit zwei Kindern in Bern noch 845 Franken.

In ähnlicher Richtung verlief die relative Bevorzugung der untern Besoldungen. Sie war anfänglich gross und nahm hernach ständig ab. Die letzten Minimalgarantien wurden indessen erst im Jahre 1951 aufgegeben. Im übrigen sei auf die Ausführungen unter dem Abschnitt „Die Massnahmen gegen die Teuerung“ verwiesen.

Die Grundsätze, nach denen bisher die *Ortszulagen* ausgerichtet wurden, erfuhren eine erhebliche Verfeinerung: Fielen Wohn- und Arbeitsort nicht zusammen, sah die Ordnung des Jahres 1939 bisher vor, dass für die Höhe der Ortszulagen in der Regel die niedrigere Ortsklasse massgebend sei. Diese Regelung hatte den Nachteil, dass in den Fällen, da der Wohnort tiefer eingereiht war als der Arbeitsort, das Personal nach dem Ort höherer Einreihung streben musste. 1946 suchte man der Tendenz zur Landflucht vermehrt entgegenzuwirken, indem bestimmt wurde, dass in den Fällen, da der Wohnort höher eingereiht ist als der Arbeitsort, die Ortszulage des Arbeitsortes massgebend sei.¹

Anderseits kam man den ausserhalb des Stadtgebietes Wohnenden dadurch entgegen, dass zur niedrigen Ortszulage des Wohnortes ein *Siedlungszuschlag* im Ausmass der halben Ortszulagendifferenz zwischen Wohn- und Arbeitsort gewährt wurde. Dieser Zuschlag ist gedacht als Beitrag an die Transportkosten und die am Arbeitsort entstehenden Verpflegungskosten. Zum Gesichtspunkt, dass die Ortszulagen einen Ausgleich für die höheren Lebenskosten bieten sollen, gesellten sich damit auch *bevölkerungspolitische Überlegungen*.

Die für langjährige Tätigkeit im Dienst des Kantons ausgerichteten *Dienstaltersgeschenke* nach 25 bzw. 45 Dienstjahren wurden im Jahre 1946 erstmals

¹ Besoldungskreis vom 26. November 1946, § 8.

in ein Besoldungsdekret aufgenommen. Es wurde auf einen Monatslohn, mindestens aber auf 500 Franken und höchstens auf 1200 Franken festgesetzt.¹ Die Aufnahme des Dienstaltersgeschenkes in das Besoldungsdekret bedeutete allerdings lediglich eine Sanktion der bestehenden regierungsrätlichen Praxis. 1909 hatte der Regierungsrat beschlossen², künftig keine Dienstaltersgratifikationen mehr zu bewilligen. 1917 war er auf diesen Beschluss zurückgekommen und hatte 100 Franken für 25 und 200 Franken für 50 Dienstjahre bewilligt.³ Später waren diese Gratifikationen nach und nach erhöht und das zweite Dienstaltersgeschenk bereits nach 40 Dienstjahren ausgerichtet worden.

Dem psychologischen Moment des *Leistungsansporns* wurde in verschiedener Hinsicht Rechnung zu tragen versucht. „Es muss den Arbeitswillen lähmen, wenn ein 35jähriger Funktionär nach Erreichen des Besoldungsmaximums keine Möglichkeit mehr sieht, besoldungsmässig voranzukommen“.⁴ In der Folge wurden zur Anerkennung tüchtiger Leistungen folgende Möglichkeiten geschaffen: Anrechnung von Dienstalterszulagen, Zulagen bis zu zwei Zehntel des Unterschiedes zwischen Mindest- und Höchstbesoldung, ferner Beförderung in die nächst höhere Besoldungsklasse.⁵ Die Möglichkeiten dieses besoldungsmässigen Vorankommens wurden 1948 noch vermehrt, indem zahlreichen Stellen zwei oder mehr Besoldungsklassen zugeteilt wurden, so dass ein Funktionär an der gleichen Stelle die Möglichkeit hat, ein- oder sogar mehrmals befördert zu werden. Immerhin wurde diese Möglichkeit nicht konsequent durchgeführt, indem einzelne Beamtenstellen einer einzigen Besoldungsklasse zugewiesen blieben.

Die Schaffung weiterer besoldungsmässiger Aufstiegsmöglichkeiten war um so wünschenswerter, als anderseits die Frist zur Erreichung des Besoldungsmaximums von zwölf auf zehn Jahre verkürzt wurde.⁶

Der Abbau des *Sportelprinzips* machte weitere Fortschritte, indem 1946 die Sporteln, Provisionen usw. auch für den Hochschulverwalter und einzelne Sektionschefs (Militärbeamte), 1951 auch für die Landjäger und Angestellten der Bezirksverwaltungen abgeschafft wurden.

Auch die schon früher festgestellte Tendenz, verschiedene, aber durch den gleichen Beamten ausgeübte Funktionen, die bisher gesondert entlohnt wurden, neu als Gesamtes zu bezahlen, ist in dieser Periode festzustellen. Am auffallendsten zeigt sich diese Erscheinung bei den Bezirksbeamten mit zusammengelegten Funktionen. Es betraf dies aber auch die bisher ausgerichtete Zulage von 500 Franken an Direktionssekretäre mit abgeschlossener Hochschulbildung, die Kanzleichefzulagen, die Zulagen für Sekretäre mit Fürsprecher- oder Notariatspatent und andere mehr.

¹ Dekret vom 26. Mai 1946 über die Besoldungen der Behördemitglieder und des Personals der bernischen Staatsverwaltung, § 14.

² RRB Nr. 2622, 1909.

³ RRB vom 6. Februar 1917.

⁴ Vortrag der Finanzdirektion vom Oktober 1946, S. 5.

⁵ Besoldungsdekret vom 26. November 1946, § 13.

⁶ Besoldungsdekret vom 26. November 1946, § 7.

4. Die Entwicklung der Besoldungsverhältnisse

a) Überblick

Die Entwicklung der Besoldungsverhältnisse von 1940 bis 1954 ist einerseits durch die stete Aufwärtsentwicklung der Besoldungen, veranlasst durch die wachsende Teuerung, charakterisiert. Anderseits ist als wichtiges Ereignis die vollständige Umgestaltung des Besoldungssystems im Jahre 1946 zu erwähnen, durch das jenes des Jahres 1922 abgelöst wurde.

b) Die Massnahmen gegen die Teuerung

Ein Blick auf die Entwicklung der Lebenshaltungskosten (S. 135) zeigt, dass die Ausrichtung von Teuerungszulagen nicht zu umgehen war. Dies geschah denn auch in weitem Umfang. Fast jedes Jahr, in der Regel sogar zweimal im gleichen Jahr, wurden durch den Grossen Rat neue Teuerungszulagen oder die Erhöhung der Grundbesoldungen beschlossen. Die nachstehende Tabelle orientiert zusammenfassend über die zahlreichen Massnahmen in den Jahren 1940 bis 1954.

Es lassen sich *drei verschiedene Arten* von Massnahmen unterscheiden:

1. Teuerungszulagen, die gewöhnlich im Herbst für das ganze nächste Jahr beschlossen wurden und zuerst vierteljährlich, später monatlich zusammen mit der Besoldung ausgerichtet wurden.
2. Teuerungszulagen, die in der Regel gegen Ende des Jahres als einmalige Zulage ausgerichtet wurden (als „Weihnachts“-, „Winter“-, „Herbst“-Zulage, später als „zusätzliche Teuerungszulage“ bezeichnet). Mit diesen Zulagen wollte man den im Laufe des Jahres gestiegenen Lebenshaltungskosten Rechnung tragen und gleichzeitig dem Personal seine Herbst-, Weihnachts- oder Wintereinkäufe erleichtern.
3. Erhöhung der Grundbesoldungen; diese dienten dazu, einen Teil der bei der Hülfskasse nicht versicherten Teuerungszulagen in die versicherten Besoldungen einzubauen.

Die bernische Verwaltung war – wie alle andern auch – nicht in der Lage, allen Personalkategorien zu jeder Zeit den vollen Teuerungsausgleich zukommen zu lassen. Daraus ergab sich die Notwendigkeit, die vorhandenen, das heisst die vom Regierungsrat und Grossen Rat bewilligten Mittel nach Bedürfnis zu verteilen. Während der ganzen Periode galten als wesentliche Gesichtspunkte für die *Dringlichkeit der Verteilung*:

1. Berücksichtigung der niedern Einkommen; 2. Berücksichtigung der Familienlasten; 3. Berücksichtigung der höhern Einkommen.

Die *Form*, wie diesen Gesichtspunkten Rechnung getragen wurde, war nicht einheitlich; dies ist auf das verschiedene Gewicht zurückzuführen, das im Laufe der Zeit den drei erwähnten Punkten zugemessen wurde. Zunächst fiel der grössere Teil der Teuerungszulagen an das verheiratete Personal mit niederem Ein-

Teuerungszulagen und Erhöhung der Grundbesoldungen in den Jahren 1940 bis 1955

Jahr	Kopfquote Fr.	Familien- teuerungs- zulage Fr.	Kinder- teuerungs- zulage Fr.	Ergänzungszulage in Prozenten der Barbesoldung	Bemerkungen	Datum des Dekretes
1940						
1941	80.—	bis 160.—	bis 30.—	—		14. 11. 1939
					Zulagen bis zu einem Jahresgehalt von 3800 Fr. voll. Bei höherem Einkommen Reduktion um 5 Fr. je 100 Fr. Mehrgehalt bis zu folgenden Mindestzulagesummen: Personal mit Familienzulage 100 Fr., ohne Familienzulage 50 Fr.	12. 5. 1944
1942	50.—	50.—	—	—	RRB vom 5. 12. 1941	
	150.—	240.—	30.—	5%		26. 2. 1942
		150 Fr. für Ledige, 200 Fr. für Verheiratete			RRB vom 27. 10. 1942	
1943	330.—	360.—	60.—	7%		2. 3. 1943
		60 Fr. für Ledige, 90 Fr. für Verheiratete				15. 11. 1943
1944	450.—	360.—	90.—	8%		15. 11. 1943
		150 Fr. für Ledige, 200 Fr. für Verheiratete				6. 11. 1944
1945					Zusätzliche Teuerungszulage 1944	
						6. 11. 1944
					Erhöhung der versicherten Grundbesoldungen um 5% plus 100 Fr.	
1946	510.—	390.—	90.—	5%		6. 11. 1944
					mindestens 200 Fr.	12. 9. 1945
					Herbstzulage 1945	12. 11. 1945
1947	660.—	360.—	90.—	10%		17. 9. 1946
					mindestens 400 Fr.	
					120 Fr. plus 2% der Barbesoldung, mindestens 210 Fr. für Ledige und 240 Fr. für Verheiratete	
					Zusätzliche Teuerungszulage 1946	
						26. 11. 1946
					Besoldungsrevision: Neueinreihung der Stellen. Erhöhung der versicherten Grundbesoldungen um 5%	
					plus 660 Fr.; Familienzulage: 300 Fr.; Kinderzulage: 120 Fr.	

Jahr	In Prozenten der Grundbesoldung	Minimalgarantie	Bemerkungen	Datum des Dekretes
1947	16% 8% der Grundbarbesoldung	— 480 Fr.	Zusätzliche Teuerungszulage 1947	26. 11. 1946 16. 9. 1947
1948	26% 6% der Grundbarbesoldung	120 Fr. mehr als das Total der Teuerungszulage 1947 360 Fr. für Verheiratete	Zusätzliche Teuerungszulage 1948	16. 9. 1947 13. 9. 1948
1949	32% 32%	Total der Teuerungszulage 1948		13. 9. 1948
1950		Total der Teuerungszulage 1948		14. 11. 1949
1951		<i>Besoldungsrevision:</i> Erhöhung der Grundbesoldung um 20%, dazu eine nicht versicherte Zulage von 10%		13. 9. 1950
Kopfquote	Familien- teuerungs- zulage Fr.	Kinder- teuerungs- zulage Fr.	Zulage in Prozenten der Grundbesoldung	
—	—	30.—	3% mindestens 180 Fr. für Verheiratete 4,5%	Einmalige Teuerungszulage 1951 20. 11. 1951
1952-54	30.—	45.—	30.—	12. 5. 1952 19. 2. 1953 1. 3. 1954
1955	30.—	45.—	30.—	4. 5. 1955
			6%	

kommen: Die Zulage der Verheirateten betrug 1941 300% derjenigen für Ledige und die festen Zulagenbeträge fielen mit steigendem Einkommen. Später wurden diese Tendenzen mehr und mehr gemildert. Die Teuerungszulage war im Jahre 1946 für Verheiratete ohne Kinder nur noch 55% grösser als die eines Ledigen, und im folgenden Jahr 1947 wurde auf eine Differenzierung in den Teuerungszulagen überhaupt verzichtet. Anderseits wichen die mit steigendem Einkommen sinkenden festen Zulagen gleichbleibenden festen Zulagen, die zudem noch durch eine im Laufe der Jahre steigende prozentuale Teuerungszulage ergänzt wurden. Von 1946 bis 1950 wurde auch auf die Ausrichtung von festen Zulagen verzichtet und im Grundsatz nur noch prozentuale Zulagen gewährt. Damit wurde auch die anfänglich stark nivellierende Wirkung der Teuerungszulagen abgebremst. 1951 kam man allerdings auf das System der Kriegsjahre zurück. Die Höhe der festen Zulagen war aber bescheiden.

In bezug auf die *Höhe* der ausgerichteten Zulagen und den damit erzielten *Teuerungsausgleich* wird auf die beigegebene Tabelle verwiesen. Es ist daraus folgendes ersichtlich:

1. Während des Krieges wurden durch die Teuerungszulagen nur für die *Verheirateten* der untern Besoldungskategorien die Richtsätze der LBK eingehalten.
2. Nach Kriegsende überschritten die Teuerungszulagen für Verheiratete und Ledige der untersten Besoldungen die Teuerung und bewirkten dadurch einen Reallohngegewinn.
3. Umgekehrt blieben die auf den höchsten Besoldungen gewährten Teuerungszulagen – gesamthaft gesehen – auch nach Kriegsende für Verheiratete und Ledige hinter der Teuerung zurück.

Der in der nachstehenden Tabelle zum Ausdruck kommende Teuerungsausgleich stellt für den einzelnen Beamten und Angestellten jedoch nur ein *Minimum* dar. In Wirklichkeit hatte im Jahre 1950 das gesamte Personal (mit nur wenigen, begründeten Ausnahmen) mehr als den vollen Teuerungsausgleich. Dies ist namentlich auf die Höhereinreichung der Stellen auf 1. Januar 1947 und 1. Januar 1949 sowie auf die erfolgten Beförderungen zurückzuführen. Es ist ferner nicht zu vergessen, dass der Staat ausserhalb der Besoldungen eine erhebliche Mehrbelastung durch den Einbezug eines Teils der Teuerungszulagen in die versicherten Besoldungen sowie durch die Einführung der Kranken- und Unfallversicherung übernahm. Eine Besoldungsverbesserung lag ferner in der Verkürzung der Zeitspanne zur Erreichung des Besoldungsmaximums von zwölf auf zehn Jahre durch die Besoldungsrevision auf 1. Januar 1946.

Aus dem Gesagten ist bereits ersichtlich, dass sich die *Höhe* der beschlossenen *Teuerungszulagen* nicht primär nach einem objektiven Massstab, wie zum Beispiel den Richtsätzen der LBK, richtete; das Ausmass der Teuerungszulagen war vielmehr das Ergebnis von Verhandlungen zwischen Regierungsrat und den Personalverbänden. Wohl wurde von den Personalverbänden anfänglich gewünscht,

Allgemeine Entwicklung der Besoldungen des bernischen Staatspersonals von 1939 bis 1954 gemäss den Dekreten betreffend Teuerungszulagen und Erhöhung der Grundbesoldung (Beamte mit Wohnort Bern)

Jahr	Lan-des-index, wenn = 100	Besoldung 1939 = Fr. 4000,-				Besoldung 1939 = Fr. 6000,-				Besoldung 1939 = Fr. 9000,-				Besoldung 1939 = Fr. 12 000,-				
		Verheiratet, 2 Kinder		Ledig		Verheiratet, 2 Kinder		Ledig		Verheiratet, 2 Kinder		Ledig		Verheiratet, 2 Kinder		Ledig		
		Besoldung Fr.	Erhöhung in %	Besoldung Fr.	Erhöhung in %	Besoldung Fr.	Erhöhung in %	Besoldung Fr.	Erhöhung in %	Besoldung Fr.	Erhöhung in %	Besoldung Fr.	Erhöhung in %	Besoldung Fr.	Erhöhung in %	Besoldung Fr.	Erhöhung in %	
1939	.	4000	.	4000	.	6000	.	6 000	.	9 000	.	9 000	.	12 000	.	12 000	.	
1940	110	4000	0	4213	5,3	6000	0	6 213	3,6	9 000	0	9 213	2,4	12 000	0	12 213	1,8	
1941	127	4120	3,0	4588	14,7	6100	1,7	6 488	8,2	9 100	1,1	9 413	4,6	13 1200	0,8	12 413	3,5	
1942	141	4500	12,5	5074	26,9	6600	10,0	7 174	19,6	9 750	8,3	10 324	14,7	18 12 900	7,5	13 474	12,3	
1943	148	4670	16,8	5408	35,2	6810	13,5	7 548	25,8	10 020	11,3	10 758	19,5	26 13 230	10,3	13 968	16,4	
1944	151	4920	23,0	5740	43,5	7080	18,0	7 900	31,7	10 320	14,7	11 140	23,8	29 13 560	13,0	14 380	19,8	
1945	152	5225	30,6	6059	54,5	7404	23,4	8 232	37,2	36 10 711	19,0	11 540	28,2	36 14 019	16,8	14 847	23,7	
1946	151	5600	40,0	6404	60,1	7920	32,0	8 693	44,9	48 11 448	27,2	12 221	35,8	48 14 976	24,8	15 749	31,2	
1947	158	6390	59,8	6896	72,4	58 8992	49,9	9 475	57,9	58 13 093	45,5	13 576	50,8	58 17 195	43,4	17 678	47,3	
1948	163	6795	69,9	7376	84,4	9546	59,1	10 013	66,9	·	13 912	54,5	14 378	59,8	·	18 278	53,3	18 745
1949	162	6795	69,9	7376	84,4	9546	59,1	10 013	66,9	·	13 912	54,5	14 378	59,8	·	18 278	53,3	18 745
1950	159	6795	69,9	7376	84,4	9546	59,1	10 013	66,9	·	13 912	54,5	14 378	59,8	·	18 278	53,3	18 745
1951	167	6841	71,0	7384	84,6	9796	63,3	10 315	71,9	·	14 280	58,7	14 800	64,4	·	18 766	56,4	19 285
1952	171	6957	73,9	7524	88,4	9951	65,9	10 511	75,2	·	14 464	60,7	15 055	67,3	·	19 040	58,7	19 600
1953	170	6957	73,9	7524	88,4	9951	65,9	10 511	75,2	·	14 464	60,7	15 055	67,3	·	19 040	58,7	19 600
1954	171	6957	73,9	7525	88,4	9951	65,9	10 511	75,2	·	14 464	60,7	15 055	67,3	·	19 040	58,7	19 600

die Teuerungszulage sei so zu gestalten, dass sie mit dem Stande des Indexes der Lebenshaltungskosten selbsttätig steige und falle.¹ Der Regierungsrat lehnte diese Lösung indessen aus begreiflichen Gründen ab; denn damit wäre in die Finanzpolitik des Staates in bezug auf den grössten Ausgabenposten ein vom Willen der Behörden unabhängiges Element hineingetragen worden, das diese in ihrer Handlungsfreiheit gefährlich hätte hemmen können. Aber auch die Personalverbände kamen von diesem Postulat wieder ab, als sie erkannten, dass die auf dem Verhandlungsweg erreichten Teuerungszulagen für die untern Personalkategorien Reallohngevinne brachten, die durch die auf dem Lebenskostenindex basierende gleitende Lohnskala nicht hätten erzielt werden können.

Der Umstand, dass fast jedes Jahr zweimal die Teuerungszulage dem Lebenskostenindex neu angepasst wurde, zeigt, dass *praktisch* doch weitgehend eine gleitende Lohnskala Verwendung fand. Doch resultierte diese, wie erwähnt, nicht unmittelbar aus dem Lebenskostenindex oder den Richtsätzen der LBK, sondern aus den Verhandlungen zwischen Regierung und Personalverbänden.

Der Staatspersonalverband, der Verband des Personals öffentlicher Dienste sowie der Lehrerverein traten jeweils gemeinsam in Verhandlungen mit dem Regierungsrat bzw. mit einer von diesem bezeichneten Delegation. Es war wertvoll, dass auf diese Weise durch alle Jahre hindurch eine Einigung erzielt werden konnte. Die aus den Verhandlungen hervorgehenden Teuerungszulagen trugen zum Teil allerdings auch die Nachteile personalpolitischer Kompromisse. Dies ist besonders deutlich im Falle der zusätzlichen Teuerungszulage im Jahre 1948, wo eine Minimalgarantie für Verheiratete von 360 Franken vorgesehen wurde. Diese Massnahme entbehrte der grundsätzlichen Folgerichtigkeit. Einmal hatten die untern Besoldungskategorien, für die diese Minimalgarantie in Betracht fiel, den Teuerungsausgleich in jenem Zeitpunkt bereits überschritten. Ein Grund, die Verheirateten dieser Stufe vor den Ledigen zu bevorzugen, war daher offensichtlich nicht vorhanden. Da anderseits Ledige und Verheiratete mit einer Besoldung über 6000 Franken gleich behandelt wurden, bedeutete die mindere Bemessung der Teuerungszulage für Ledige mit einer Besoldung von weniger als 6000 Franken eine offensichtliche Benachteiligung dieser Personalkategorie.

c) Die Besoldungsrevision vom 6. November 1944

Die Besoldungsrevision vom 6. November 1944 brachte keine tiefgehende Neuordnung der Besoldungen. Der Zweck der Revision bestand in erster Linie darin, einen Teil der unversicherten Teuerungszulagen in die versicherte Besoldung einzubeziehen. Dieser Teil wurde auf 5% plus 100 Franken bestimmt.² Zum andern sollten die Besoldungen der Ledigen im Verhältnis zu jenen der Verheirateten etwas günstiger gestaltet werden. Dies geschah durch Erhöhung der

¹ Vortrag der Finanzdirektion an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates betr. Gewährung von Teuerungszulagen an das Staatspersonal (Januar 1942), S. 2.

² Dekret vom 6. November 1944 betr. Besoldung der Beamten, Angestellten und Arbeiter des Staates Bern.

Ortszulagen von der Hälfte auf zwei Dritteln der Ortszulagen für Verheiratete. In Bern zum Beispiel erhöhten sich damit die Ortszulagen für Ledige von 300 auf 400 Franken.

In das neue Dekret wurde ferner als *dauernde* Bestimmung aus den Teuerungs-zulagendekreten die Ordnung übernommen, wonach Kinderzulagen auf Gesuch hin auch ausgerichtet werden für eigene, dauernd erwerbsunfähige Kinder jeder Altersstufe, wenn sie bei Erreichen des 18. Altersjahres invalid waren, und eigene, nicht erwerbstätige Kinder bis zum 20. Altersjahr.

Gestützt auf das Dekret vom 6. November 1944 gab der Regierungsrat durch entsprechende Beschlüsse¹ die neuen massgebenden Grundbesoldungen bekannt. Da sie lediglich als Rechnungsergebnis aus den Besoldungen des Jahres 1939 (Grundbesoldung 1939 + 5% + 100 Franken) resultieren, wird auf ihre Wiedergabe verzichtet. Es sei lediglich erwähnt, dass man die drei Angestelltengruppen des Jahres 1939 auf zwei reduzierte, nämlich auf die Angestellten der Bezirksverwaltung mit Sitz in der Gemeinde Bern und Angestellte der Zentralverwaltung einerseits und die übrigen Angestellten der Bezirksverwaltung anderseits. Damit wurde eine unterschiedliche Besoldung der Angestellten der Zentralverwaltung in und ausserhalb Berns fallengelassen, während man für die Angestellten der Bezirksverwaltung offenbar davon ausging, die in der Stadt Bern gestellten Anforderungen seien höher als in der übrigen Bezirksverwaltung.

d) Die Besoldungsrevision vom 26. November 1946

aa) Allgemeines

Nachdem die auf 1. Januar 1940 *grundlegende* Revision des bernischen Besoldungswesens wegen des Kriegsausbruchs fallengelassen werden musste, kam der Regierungsrat nach Kriegsende – veranlasst durch verschiedene Motiven – auf diese Aufgabe zurück.

Zweifellos war es nötig, das bernische Besoldungswesen wieder einmal auf seine Grundlagen zu überprüfen. Als Basis für die geltenden Grundbesoldungen galten ja immer noch die Besoldungen des Jahres 1922. Diese hatten unterdessen mittels rein rechnerischer Operationen durch drei Dekrete eine Erhöhung und durch ein Dekret eine Herabsetzung erfahren. Zu den Mängeln des Dekretes von 1922 war eine Reihe anderer getreten: unter anderem waren in zahlreichen Fällen Zulagen ausgerichtet worden, für die nicht immer eine einwandfreie dekretsmässige Grundlage bestand.² Ferner hatten sich Bedeutung und Aufgabenkreis verschiedener Stellen verschoben, so dass das Verhältnis der schon 1922 inlosem Zusammenhang stehenden Besoldungen untereinander recht fragwürdig geworden war.

¹ Vgl. insbesondere den RRB vom 8. Dezember 1944 betr. die Grundbesoldungen der Beamten und Angestellten des Staates Bern.

² Vortrag der Finanzdirektion vom Oktober 1946, S. 3.

Augenscheinlich war auch das *formelle* Ungenügen der bisherigen Ordnung, für die mehr als dreissig Dekrete und Regierungsratsbeschlüsse galten, die mehr als hundert verschiedenartige Besoldungsrahmen vorsahen. Die durch die Revision zu erreichenden Ziele wurden von der Finanzdirektion wie folgt umschrieben¹: „Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Besoldungsrevision in formeller Hinsicht das Ziel zu stellen ist, klare und übersichtliche Besoldungsverhältnisse zu schaffen, die ein einfaches Rechnungswesen ermöglichen. Materiell muss es sich darum handeln, einen Teil der unversicherten Teuerungszulage in die versicherte Besoldung einzubeziehen und eine Einreihung der Stellen im Klassensystem vorzunehmen, die als gerecht bezeichnet werden kann und die einen guten Personalnachwuchs ermöglicht. Ein weiteres Ziel besteht darin, dafür zu sorgen, dass dem Lohnbezüger während seiner gesamten Dienstzeit ein steter Anreiz zu vollem Einsatz gegeben wird.“

Zusammen mit der für 1947 vorzusehenden Teuerungszulage soll dem Staatspersonal ein Lohn gewährt werden, der eine weitere Annäherung an den Vorkriegs-Reallohn anstrebt, die Konkurrenzfähigkeit des Kantons auf dem Arbeitsmarkt wahrt und der gleichzeitig mit dem Finanzaushalt des Staates zu vereinbaren ist.“

Das war ein klares Programm, das in der Folge auch weitgehend erfüllt wurde.

Das äussere Ergebnis der Revision waren drei Dekrete, welche die Besoldung der Behördemitglieder und des Verwaltungspersonals², der Professoren und Dozenten der Hochschule³ sowie der Geistlichen⁴ von Grund auf neu ordneten. Die im Dekret der Behördemitglieder und des Staatspersonals enthaltenen *allgemeinen* Besoldungsbestimmungen (z. B. betr. Orts-, Familien- und Kinderzulagen, Besoldungsnachgenuss, Dienstaltersgeschenke usw.) wurden auch für die Dozentenschaft und die Geistlichen als massgebend erklärt.

Die drei grundlegenden Dekrete wurden später ergänzt durch verschiedene Regierungsratsbeschlüsse, die unter anderem die Besoldungen der Assistenten der Hochschule, der Assistenzärzte an den staatlichen Krankenanstalten, des weiblichen haus- und landwirtschaftlichen Personals, der mitarbeitenden Ehefrauen in Staatsanstalten sowie der Staatsbannwarte und nebenamtlichen Wildhüter regelten.

Der wichtigste Punkt der Besoldungsrevision war die Neuordnung der Grundbesoldungen. Diese wurden nun in einem System von zwanzig Besoldungsklassen zusammengefasst. Die aus den wichtigsten bisherigen Besoldungsgruppen aufgebaute Skala ergab folgendes Bild:

¹ Vortrag der Finanzdirektion vom Oktober 1946.

² Dekret nebst Anhang vom 26. November 1946 über die Besoldungen der Behördemitglieder und des Personals der bernischen Staatsverwaltung.

³ Dekret vom 26. November 1946 über die Besoldungen der Professoren und Dozenten der Hochschule.

⁴ Dekret vom 26. November 1946 über die Besoldungen der Geistlichen der bernischen Landeskirchen.

Besoldungs- klasse	Minimum	Klassen- abstand	Maximum	Klassen- abstand	Unterschied Minimum- Maximum (Dienstalters- zulagen)
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
1	10 800	600	14 400	720	3600
2	10 200	600	13 680	720	3480
3	9 600	600	12 960	720	3360
4	9 000	600	12 240	720	3240
5	8 400	480	11 520	600	3120
6	7 920	480	10 920	600	3000
7	7 440	480	10 320	600	2880
8	6 960	480	9 720	600	2760
9	6 480	360	9 120	480	2640
10	6 120	360	8 640	480	2520
11	5 760	360	8 160	480	2400
12	5 400	240	7 680	360	2280
13	5 160	240	7 320	360	2160
14	4 920	240	6 960	360	2040
15	4 680	240	6 600	360	1920
16	4 420	240	6 240	360	1800
17	4 200	240	5 880	360	1680
18	3 960	180	5 520	300	1560
19	3 780	180	5 220	300	1440
20	3 600	—	4 920	—	1320

In einem besondern Verzeichnis, das als „Anhang“ zum Besoldungsdekrete bezeichnet wurde, wurden alle Stellen einer der zwanzig Klassen zugeordnet. Ausgenommen wurden lediglich die Ämter der Regierungsräte, der Oberrichter, des Staatsschreibers, des Präsidenten der Rekurskommission, des Generalprokuktors und der Direktoren der Heil- und Pflegeanstalten, deren Besoldungen ausserhalb der Klassenskala festgesetzt wurden.

Die Einreihung der Stellen in eine der zwanzig Besoldungsklassen war ein ebenso bedeutungsvolles wie schwieriges Unternehmen: Von *Bedeutung* deshalb, weil im „Anhang“ die Hierarchie der bernischen Verwaltung nun einen leicht überblickbaren Ausdruck fand. Es war daher wichtig, eine Lösung zu finden, die sowohl von den Behörden als auch von Stelleninhabern sowie von einer weitern Öffentlichkeit als gerecht bezeichnet werden konnte. Dem Problem der Stellen-einreichung wurde denn auch grosse Aufmerksamkeit geschenkt.

Schwierig war die Stelleneinreichung deshalb, weil ein objektiver Massstab für die Einreihung nicht besteht, und weil mit der Stelleneinreichung naturgemäß die persönlichen Interessen der gegenwärtigen Stelleninhaber stark verbunden waren. In den vorberatenden Instanzen wurde zunächst auf die bisherige Besoldung abgestellt; ferner wurden die Bedeutung einer Stelle und die dafür nötige Vorbildung berücksichtigt. Entschieden wurde die Einreihung in der Regel durch das Gewicht der in den Diskussionen vorgebrachten Argumente für die Höher- bzw. Tiefereinreichung. Ein Punktsystem wurde nicht verwendet. Dem auf diese Weise entstandenen Anhang stimmte der Grosse Rat am 26. November 1946 zu. Die Annahme erfolgte insofern bedingt, als der Regierungsrat nach Verlauf von

zwei Jahren über die gemachten Erfahrungen berichten und eventuell notwendig gewordene Abänderungsanträge stellen sollte.

Damit war ein Postulat verwirklicht worden, das die Personalverbände bereits im Jahre 1918¹ gestellt und seither mehrmals wiederholt hatten.

Wie bisher setzte sich die Besoldung aus Grundbesoldung, Ortszulage, Familienzulage und Kinderzulage zusammen. Die Höhe der *Ortszulagen* blieb unverändert; hingegen wurden die Grundsätze der Ausrichtung für jene Fälle neu geordnet, wo Wohnort und Arbeitsort nicht identisch sind und in verschiedene Ortszulagenklassen fallen (vgl. S. 143).

Als *Familienzulage* war bisher ausgerichtet worden:

Nach Besoldungsdekret vom 14. November 1939	Nach TZ-Dekret vom 12. November 1945 + 10% der Barbesoldung	Total
150 Fr.	360 Fr.	15 Fr. 525 Fr.

In Weiterverfolgung der Tendenz, den bisherigen Soziallohn wieder mehr zum Leistungslohn zu gestalten, wurde die Familienzulage nunmehr auf 300 Franken bestimmt und die restlichen 225 Franken nicht mehr ausgerichtet.

Die *Kinderzulage* betrug bisher:

Nach Besoldungsdekret vom 14. November 1939 als Bestandteil der ordentlichen Besoldung	Nach TZ-Dekret vom 12. November 1945 als Teuerungszulage + 10% der Barbesoldung	Total
30 Fr.	90 Fr.	3 Fr. 123 Fr.

Die *feste Kinderteuerungszulage* wurde vollständig in die ständige Kinderzulage übergeführt und diese damit von 30 Franken auf 120 Franken erhöht.

In bezug auf die Anerkennung tüchtiger Leistungen und die Dienstaltersgeschenke sei auf die Ausführungen unter dem Abschnitt „Die Grundsätze der Besoldungspolitik“ verwiesen. Wurde damit die formelle und materielle Grundkonzeption der neuen Besoldungsordnung beschrieben, so bleibt zu erwähnen, wie sich die neue Regelung für die einzelnen Stelleninhaber auswirkte.

Massgebend war § 20 des Dekretes. Danach wurde die bisherige Grundbesoldung der Barlohnbezüger um 5% und um 660 Franken erhöht und in die der Stelle entsprechende Besoldungsklasse eingereiht. Zahlreiche Stelleninhaber profitierten jedoch mehr als 5% plus 660 Franken. Dies traf vor allem dann zu, wenn ihre nach § 20 erhöhte Grundbesoldung weniger als das Minimum der neuen Klasse betrug, da in diesen Fällen mindestens dieses Minimum ausgerichtet wurde. Verhältnismässig zahlreiche Besoldungsaufbesserungen, die sich erst im Laufe der Jahre realisierten, entstanden dadurch, dass Beamte, die bisher das Besoldungsmaximum bezogen, nun in der neuen Besoldungsklasse nur noch zum

¹ Eingabe des Staatspersonalverbandes vom 25. August 1918.

Beispiel fünf oder sechs Dienstalterszulagen bezogen, so dass sie in den Genuss von zusätzlichen fünf oder vier Dienstalterszulagen kamen.

bb) Die Besoldungen der Behördemitglieder und der Beamten der Zentralverwaltung

Die Besoldungen der Behördemitglieder wurden, wie bereits erwähnt, ausserhalb des Klassensystems geordnet.¹ Die Einreihung der meisten Beamtenstellen war eindeutig bestimmt. So wurden beispielsweise eingereiht:

Steuerverwalter	Klasse 1
Kantonsbuchhalter	Klasse 2
Kantonsoberingenieur	Klasse 2
1. Direktionssekretär	Klasse 3
Kantonskriegskommissär	Klasse 3
Adjunkt des Kantonsbuchhalters ...	Klasse 6

Für einzelne Beamtenstellen wurden zwei bis drei Besoldungsklassen vorgesehen, beispielsweise für die Fachbeamten, die Technikumslehrer, die Architekten, Ingenieure und Grundbuchgeometer. In diesen Fällen hatte der Regierungsrat die Möglichkeit, die Beamten in verschiedene Klassen einzureihen, wobei hauptsächlich die verschiedene Bedeutung der ihnen zugewiesenen Aufgaben massgebend sein sollte.

cc) Die Besoldungen der Bezirksbeamten

Drei der im Jahre 1935 im Grossen Rat gestellten Begehren hatten eine Neuordnung der Besoldungen der Bezirksbeamten gewünscht. Wir erinnern uns, dass bisher sämtliche Beamten eines Bezirkes besoldungsmässig einander gleichgestellt waren und dass fünf Bezirksklassen unterschieden wurden. In beiden Punkten brachte die Revision eine Neuordnung. Der Gerichtspräsident als Vertreter der richterlichen und der Regierungsstatthalter als Vertreter der administrativen Gewalt wurden um eine Besoldungsklasse über die übrigen Bezirksbeamten gestellt, die wie bisher in die gleiche Besoldungsklasse eingereiht wurden.

Die Zahl der Bezirksklassen wurde auf drei herabgesetzt und damit die Tendenz zur Reduktion der Bezirksklassen fortgesetzt. Die Verteilung² erfolgte auf Grund der Geschäftsbelastung, die jedoch an relativ wenigen Gesichtspunkten gemessen wurde.³

¹ Dekret vom 26. November 1946 über die Besoldungen der Behördemitglieder und des Personals der bernischen Staatsverwaltung, § 2–4.

² Klassierung der Amtsbezirke gemäss Dekret vom 26. November 1946:

Bezirksklasse 1: Bern, Biel, Burgdorf, Thun.

Bezirksklasse 2: Aarberg, Aarwangen, Courteulary, Delsberg, Fraubrunnen, Frutigen, Büren a. d. A., Interlaken, Konolfingen, Münster, Nidau, Pruntrut, Seftigen, Signau, Niedersimmental, Trachselwald, Wangen.

Bezirksklasse 3: Erlach, Freibergen, Laufen, Laupen, Neuenstadt, Oberhasli, Saanen, Schwarzenburg, Obersimmental.

³ Vortrag der Finanzdirektion vom Oktober 1946, S. 11.

Bezirksklassen	Gerichtspräsident und Regierungsstatthalter Besoldungsklasse	Gerichtsschreiber, Betreibungs- und Konkursbeamte, Amtsschreiber und Amtsschaffner Besoldungsklasse
1	3	4
2	4	5
3	5	6

Wo vereinigte Bezirksbeamtungen (Gerichtspräsident/Statthalter, Gerichtsschreiber/Betreibungs- und Konkursbeamte, Amtsschreiber/Amtsschaffner) vorlagen, wurden keine Zulagen mehr ausgerichtet.

dd) Die Besoldungen der Angestellten der Zentral- und Bezirksverwaltung

An Stelle der bisherigen fünf Angestelltenklassen (je eine Klassengruppe für die Angestellten der Bezirksverwaltung mit Sitz in der Gemeinde Bern und Angestellte der Zentralverwaltung und eine Klassengruppe für die übrigen Angestellten der Bezirksverwaltung) traten acht Besoldungsklassen:

Alte Ordnung Angestelltenklasse	Neue Ordnung Bezeichnung	Besoldungsklasse
1	Kanzleisekretäre 1	10
2	Kanzleisekretäre 2	11
3	Kanzlisten 1	13
	Kanzlisten 2	14
4	Kanzlisten 3	15
5	Kanzleigehilfen 1	17
	Kanzleigehilfen 2	18
	Kanzleigehilfen 3	19

An Stelle der bisherigen Kanzleichefzulagen wurde in Besoldungsklasse 8 und 9 die Stelle eines Kanzleichefs I bzw. II vorgesehen.

Damit war eine zweckmässige Ordnung getroffen worden. Die unhaltbare Differenzierung zwischen Angestellten der Zentral- und Bezirksverwaltung war weggefallen. Die Schaffung mehrerer Besoldungsklassen für die gleiche Angestelltenstelle erlaubte wie bisher eine gewisse Aufstiegsmöglichkeit, verhinderte aber gleichzeitig – was bisher möglich war –, dass ein Stelleninhaber mit den Funktionen eines Bürogehilfen schliesslich die Besoldungsklasse eines Kanzleisekretärs erreichte.

ee) Die Besoldungen der Geistlichen

Wie für die Dozenten der Hochschule wurden die Besoldungen der Geistlichen in einem Spezialdekret geordnet.¹ Die Pfarrer der öffentlichen Kirchengemeinden und Anstalten beziehen vom Staat wie bisher eine Barbesoldung und Naturalbezüge oder entsprechende Geldleistungen. Unter Annahme eines Wertes der

¹ Dekret vom 26. November 1946 über die Besoldungen der Geistlichen der bernischen Landeskirchen.

Naturalien (Amtswohnung, Garten, Pflanzland und Holz) von 1200 Franken für die evangelisch-reformierten und christkatholischen Pfarrer und 1000 Franken für die katholischen Geistlichen wurde die Besoldung der beiden erstern der sechsten Besoldungsklasse des Staatspersonals gleichgestellt. Für die römisch-katholischen Geistlichen hatte der Regierungsrat die neunte Klasse vorgesehen. Der Grosse Rat hielt jedoch die Differenz gegenüber den verheirateten evangelischen Pfarrern mit einer verhältnismässig grösseren Zahl von zu betreuenden Kirchgenossen für zu gering und reihte die römisch-katholischen Geistlichen in die zehnte Besoldungsklasse ein.¹

ff) Die Besoldungen der Professoren und Dozenten der Hochschule

Die Grundbesoldungen der ordentlichen Professoren wurden entsprechend der Besoldungsklasse 1. des Staatspersonals festgesetzt.² Für vollbeamte ausserordentliche Professoren wurde der Besoldungsrahmen der vierten Besoldungsklasse gewählt. Die Besoldungen der ausserordentlichen Professoren wurden damit wesentlich mehr verbessert als die der ordentlichen Professoren. Die Erziehungsdirektion begründete dies damit³, dass den ausserordentlichen Professoren grundsätzlich die gleichen Aufgaben zufallen wie den ordentlichen Professoren.

Ausserordentlichen nicht vollbeamteten Professoren konnte der Regierungsrat bisher bis zu 4680 Franken ausrichten. Nun wurde der Regierungsrat ermächtigt, ihre Besoldung im Rahmen der Vollbeamten unter Berücksichtigung der Beanspruchung, der Bedeutung des Lehrauftrages und der Qualifikation des betreffenden Dozenten festzusetzen.

Für die Privatdozenten wurde bestimmt, dass die wöchentliche Semesterstunde wenigstens mit 500 Franken zu entschädigen sei.

Eine Neuordnung erfuhr die Ordnung der Kollegiengelder. Diese bilden wie bisher für alle Dozenten einen Teil der Besoldung, für die unbesoldeten Privatdozenten sogar die einzige Entschädigung.

Da die starke Zunahme der Studierenden die Kollegiengelder derjenigen Dozenten, deren Fächer naturgemäss von einer Vielzahl von Studenten besucht wurden, stark erhöht hatte, während der grössere Teil der Dozenten relativ weniger von der Studentenzunahme profitierte, wünschte der Hochschuldozentenverband eine höhere Kollegiengeldgarantie, als sie das Dekret vom 20. November 1929 vorgesehen hatte (vgl. S. 121). Die hiezu nötigen Mittel sollten durch eine Verschärfung der Abzüge auf den grossen Kollegiengeldern beschafft werden.

Erziehungsdirektion und Grosser Rat trugen diesem Wunsche Rechnung. Wie bisher wurden von den Kollegiengeldern so viele Prozente bezogen, als der Betrag

¹ Das Dekret vom 16. Februar 1953 über die Besoldung der Geistlichen der bernischen Landeskirchen behielt die Besoldungsansätze der ordentlichen Geistlichen bei, erhöhte aber insbesondere jene der reformierten Hilfsgeistlichen, der Bezirkshelfer und der Vikare.

² Dekret vom 26. November 1946 über die Besoldungen der Professoren und Dozenten der Hochschule.

³ Vortrag der Erziehungsdirektion (Oktober 1946).

der Kollegiengelder durch 100 voll teilbar war. Betrug der Abzug jedoch bisher im Maximum 40%, so fiel nun diese Beschränkung weg. Bei Einnahmen aus Kollegiengeldern, die 5000 Franken überschritten, wurde der Abzug einheitlich auf 70% festgesetzt. Anderseits wurde die Kollegiengeldgarantie von 100 Franken je Semesterstunde bis zu einem Maximum von 800 Franken (bisher 400 Franken) für die ordentlichen und ausserordentlichen vollbeamten Professoren sowie für die übrigen besoldeten Dozenten bis zu 400 Franken (bisher 200 Franken) ausgedehnt.¹ Ebenso wurde der Maximalbeitrag des Staates an die akademische Witwen-, Waisen- und Alterskasse von 6000 Franken im Semester auf 7500 Franken erhöht.

e) Die Überprüfung der 1946 getroffenen Stelleneinreihung

Das Jahr 1948 brachte die definitive Gestaltung der im Jahre 1946 getroffenen Stelleneinreihung. Wie bereits erwähnt, wurde anlässlich der Revision von 1946 der Regierungsrat beauftragt „auf Ende 1948 über die Erfahrungen hinsichtlich der Einreihung Bericht zu erstatten und gleichzeitig mit der definitiven Einreihungsvorlage die notwendigen Ergänzungen und Abänderungen vorzuschlagen“. Daraus hatte sich für die Finanzdirektion die Aufgabe ergeben, die 1946 getroffene Einreihung zu überprüfen. Es geschah dies mittels sog. *Stellenbildern*, durch die alle für die Bewertung einer bestimmten Stelle in Frage kommenden Gesichtspunkte nach einem bestimmten Schema schriftlich festgehalten wurden.² Die Einheitlichkeit der Stellenbilder erleichterte deren Vergleichbarkeit. Als Hilfsmittel zur Stellenbewertung wurde ferner ein Punktsystem verwendet. Die Überprüfung bestätigte im grossen und ganzen die Richtigkeit der bisherigen Stelleneinreihung.

Ein Vergleich der schliesslich am 15. November 1948 durch den Grossen Rat gutgeheissenen Einreihung mit derjenigen des Jahres 1946 lässt folgende Unterschiede erkennen: Eine Hebung um eine Klasse erfuhren die Gruppen der diplomierten Pfleger und der Berufsarbeiter (nunmehr bis Klasse 15). Die Klassen des Kanzleipersonals blieben unverändert. Lediglich die Kanzleisekretäre erhielten die Möglichkeit, bis in Klasse 9 aufzurücken. Die Möglichkeit, in eine höhere Besoldungsklasse zu gelangen, erhielten ferner die Lehrer an staatlichen Mittel-

¹ Durch eine Dekretsänderung vom 15. Mai 1951 wurde die Kollegiengeldgarantie für jede gehaltene wöchentliche Pflichtstunde für die ordentlichen Professoren auf 150 Fr. (Maximum 1200 Fr. pro Semester) erhöht. Von den Kollegiengeldeinnahmen der ordentlichen Professoren konnten ferner 1600 Fr. bei der Pensionskasse versichert werden.

² Das Stellenbildformular enthielt folgende Stichwörter: Aufgabenkreis: A. Erforderliche Ausbildung und Erfahrung: 1. Schule und Berufslehre; 2. Diplome; 3. Spezialkenntnisse; 4. Praktische Erfahrung. B. Erforderliche Fähigkeiten: 1. Qualitäten als Chef: a) Fähigkeit zur Personalführung; b) Beurteilen und Entscheiden; 2. Geistige Fähigkeiten: a) Geistige Beweglichkeit und Überlegung; b) Initiative; c) Gedächtnis. 3. Anforderungen aus der Art der Arbeit: a) Ausdauer im Kleinen, Exaktheit und Konzentration; b) Körperliche Anstrengung; c) Fähigkeit zur Zusammenarbeit; d) Diskretion. C. Besonderheiten der Arbeit: 1. Verantwortung; 2. Kontakt mit den Behörden; 3. Kontakt mit dem Publikum; 4. Arbeitsbedingungen.

schulen, die Anstaltslehrer, aber auch die eigentlichen Verwaltungsbeamten (Direktoren, Vorsteher, technische Beamte, Adjunkte). Es geschah dies in der Weise, dass zum Beispiel die Stelle des Vorstehers des Arbeitsamtes, die bisher nur in Besoldungsklasse 3 figurierte, nun auch in Besoldungsklasse 2 eingereiht wurde.

Dieses *Mehrklassensystem* wurde an Stelle des bisherigen Einklassensystems für die meisten Beamten eingeführt. Der Umstand, dass einzelne Funktionäre nur einer Klasse zugewiesen blieben, zeigt indessen, dass es sich nicht um eine grundsätzliche Massnahme handelte. Für den Finanzhaushalt hatte dieses Vorgehen den Vorteil, dass die Mehrbelastung nur nach und nach, d. h. mit der Beförderung der Beamten in die höhere Klasse, eintrat. Es ist offensichtlich, dass durch die Einführung des Mehrklassensystems die Besoldungsordnung an Bestimmtheit und Eindeutigkeit verlor. Dieser Eindruck wird noch dadurch verstärkt, dass nicht mehr alle Beamtenstellen aufgezählt, sondern unter zusammenfassenden Bezeichnungen, wie zum Beispiel „Adjunkte der Zentralverwaltung“, „technische Beamte mit abgeschlossener Hochschulbildung“, subsumiert wurden. Diesem Nachteil stand jedoch der gewichtige Vorteil vermehrter Beförderungsmöglichkeiten gegenüber.

Das Mehrklassensystem wurde auch für die Bezirksbeamten angewendet, indem ihre Besoldungsklasse nach oben um eine erweitert wurden. So sind beispielsweise nun den Gerichtspräsidenten und Statthaltern der Bezirksklasse I die Besoldungsklassen 2 und 3, den übrigen Bezirksbeamten dieser Bezirksklasse die Besoldungsklassen 3 und 4 zugewiesen. Die drei Bezirksklassen wurden beibehalten, verschiedene Bezirke jedoch höher eingereiht.¹ Massgebend hiefür war wie bisher die allgemeine Geschäftsbelastung der Bezirksverwaltungen. Hierbei wurden insgesamt elf verschiedene Gesichtspunkte berücksichtigt, ein Vorgehen, das – solange auf die allgemeine Geschäftsbelastung abgestellt wird – kaum mehr verfeinert werden kann.

Die Einführung des Mehrklassensystems machte es notwendig, die Grundsätze festzulegen, nach denen eine Beförderung erfolgen kann. Dies ist geschehen durch die Richtlinien für die Klasseneinteilung und Beförderung des Personals der bernischen Staatsverwaltung (RRB vom 17. Mai 1951).

f) Die Erhöhung der Grundbesoldungen im Jahre 1951

Die fortschreitende Teuerung hatte zur Folge, dass im Jahre 1948 die Teuerungszulagen wiederum auf 32% gestiegen waren. Sie wurden in dieser Höhe auch 1949 und 1950 ausgerichtet. Rund ein Viertel der Gesamtbesoldung war

¹ Gemäss GRB vom 15. November 1948 lautete die neue Einreichung:

Bezirksklasse 1: Aarwangen, Bern, Biel, Burgdorf, Interlaken, Münster, Pruntrut, Thun.
Bezirksklasse 2: Aarberg, Büren, Courtelary, Delsberg, Fraubrunnen, Frutigen, Konolfingen, Nidau, Seftigen, Signau, Niedersimmental, Trachselwald, Wangen.

Bezirksklasse 3: Erlach, Freibergen, Laufen, Laupen, Neuenstadt, Oberhasli, Saanen, Schwarzenburg, Obersimmental.

daher bei der Pensionskasse nicht versichert. Ein wesentlicher Rückgang der Lebenshaltungskosten war in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Diese Verhältnisse veranlassten die Personalverbände, am 28. Februar 1950 an den Regierungsrat das Gesuch zu richten, es möchten mit Wirkung ab 1. Januar 1951 rund zwei Dritteln der bisherigen Teuerungszulagen in die Grundbesoldung eingebaut werden. Der Grosse Rat hat diesem Begehr entsprochen und auf 1. Januar 1951 die Grundbesoldungen des Jahres 1947 um 20% erhöht.¹ Auf den erhöhten Grundbesoldungen wurde eine nicht versicherte Zulage von 10% ausgerichtet. Für die Rentenberechtigung bei der Pensionskasse wären jedoch nicht die erhöhten Grundbesoldungen, sondern jene von 1947 massgebend. Daraus ergab sich die etwas merkwürdige Tatsache, dass durch diese Revision die Besoldungsbestandteile nur umbenannt worden waren und sich weder der Besoldungsanspruch der aktiven noch der Rentenanspruch der pensionierten Beamten verändert hatte. Trotzdem konnten für dieses Dekret gute Gründe angeführt werden. Einmal wurde damit von Regierungsrat und Grossem Rat neuerdings bezeugt, dass sie gewillt waren, auch die ordentlichen Besoldungen den Lebenshaltungskosten anzupassen. Zudem erleichterte die Anpassung der Grundbesoldungen die endgültige Gestaltung des Verhältnisses von AHV und Pensionskasse, ein Problem, das damals Gegenstand eingehender Untersuchungen war und nach dem Grossratsbeschluss vom 15. November 1948 bis zum 1. Januar 1954 bereinigt werden musste.

g) Die Entlohnung der weiblichen Arbeitskräfte

Die unterschiedliche Entlohnung von weiblichen und männlichen Arbeitskräften ist unter dem programmatischen Wahlspruch „Gleiche Leistung – gleicher Lohn“ öfters Gegenstand von Presseartikeln gewesen und ist im Juni 1951 auch an der internationalen Arbeitskonferenz in Genf zur Sprache gekommen. Es sei daher auch zu diesem Problem auf einige Gesichtspunkte hingewiesen, wie sie sich aus der Untersuchung der bernischen Besoldungspolitik ergeben.

Zunächst seien einige Bemerkungen zur Redewendung „Gleiche Leistung – gleicher Lohn“ vorausgeschickt. Unter diesem geflügelten Wort wird gleiche Entlohnung für Männer- und Frauenarbeit verstanden. Das ist aber offensichtlich eine viel engere Forderung als „Gleiche Leistung – gleicher Lohn“. Dies ist deshalb bedeutungsvoll, weil die Bemessung der Besoldung nach der blossen Leistung in verschiedener Hinsicht anerkanntmassen schon lange durchbrochen ist. So wird der Verheiratete besser bezahlt als der Ledige (Familienzulage, unterschiedliche Ortszulagen), der Kinderreiche besser als der Kinderlose (Kinderzulagen), der Ältere besser als der Jüngere (Dienstalterszulagen, höhere Besoldungsklassen). Hier haben bestimmte Gründe zur Hintanstellung des blossen Le-

¹ Dekret vom 13. September 1950 über die Neufestsetzung der Grundbesoldungen des Staatspersonals.

stungsgrundsatzes geführt. Es stellt sich daher auch die Frage, welches die Gründe waren, die zu einer unterschiedlichen Entlohnung der Frauen- und Männerarbeit geführt haben. Eine unterschiedliche Entlohnung hat im Kanton Bern seit jeher bestanden: Im Jahre 1844 betrug der Rahmen der Barbesoldungen der Zuchtmeister (Gefangenenaufseher) Fr. 230.— bis 320.—, für Zuchtmeisterinnen Fr. 175.— bis 230.—. Im Jahre 1910 betrug die Barbesoldung der Wärter in den Irrenanstalten Fr. 600.— bis 1000.—, diejenige der Wärterinnen Fr. 500.— bis 800.—. Heute wird die unterschiedliche Entlohnung nicht konsequent durchgeführt. Durch das Besoldungskreis ist sie noch gegeben für die Pfleger und Pflegerinnen, die Berufsarbeiter und Berufsarbeiterinnen sowie die Lehrer und Lehrerinnen. Für das eigentliche Verwaltungspersonal sieht das Dekret keine Differenzierung vor; tatsächlich wird aber eine solche gemacht, indem dem weiblichen Personal in der Regel nicht die gleichen Besoldungen oder erst nach längerer Dienstzeit zugeschlagen werden. Wo weibliche Angestellte ausnahmsweise höhere Stellen bekleiden (Dozentinnen und Lektorinnen an der Universität, juristische Sekretärinnen u. a.) wird dagegen ein Unterschied nicht gemacht. Dass damit ein Anfang zur Gleichstellung gegeben sei, darf aus diesem Entgegenkommen jedoch nicht herausgelesen werden, da es sich um Ausnahmefälle handelt, bei denen die Anstellung einer Frau „eigentlich nicht vorgesehen“ war.

Die Ursache der seit altersher üblichen Minderentlohnung der weiblichen Arbeitskräfte liegt zur Hauptsache einfach darin, dass diese ihre Arbeitskraft zu einem geringeren Lohn anbieten konnten und anboten. Dies deshalb, weil sie im Gegensatz zum verheirateten Mann in der Regel ledig waren und für sich selbst kochen, schneidern, flicken und waschen konnten. Anderseits beschäftigte der Staat im Normalfall Familienväter, und es ist naheliegend, dass er seine Besoldungen nach *deren* Bedürfnissen bemass. Hätte er ledige Frauen gleich besoldet, so hätte er damit diesen zweifellos einen höheren Lebensstandard gestattet als dem verheirateten Mann, was ebenfalls zu beanstanden wäre. Die heute bestehenden Sozialzulagen tragen den Familienlasten nur zum Teil Rechnung.

Gegenüber dem Argument der Familienlasten verweisen allerdings die Frauen darauf, dass sie dann zum mindesten nicht schlechter zu entlohen seien als die ledigen Männer. Dieser Einwand ist zu beachten. Es ist jedoch auch zu würdigen, dass der Anteil der dauernd ledigen, beim Staat beschäftigten Frauen viel grösser ist als jener der dauernd ledigen männlichen Arbeitskräfte. Mit andern Worten: Der Staat kann mit grosser Wahrscheinlichkeit damit rechnen, dass seine ledigen männlichen Arbeitskräfte sich verheiraten, während die weiblichen entweder nicht heiraten oder bei der Verheiratung aus dem Staatsdienst ausscheiden.

Es stellt sich ferner die grundsätzliche Frage, ob die Frauen- und Männerarbeit auf die Dauer gesehen tatsächlich gleichwertig seien. So wird gelegentlich der Einwurf erhoben, die Frau fehle bei der Arbeit aus Krankheitsgründen häufiger als der Mann. In diesem Zusammenhang wäre die Frage zu prüfen, ob den weiblichen Arbeitskräften statt mit mehr Besoldung mit mehr Freizeit oder

Ferien besser gedient wäre. Diesem Gesichtspunkt wurde durch die Stadt Bern Rechnung getragen, die dem weiblichen Personal – soweit das Lebensalter für die Dauer der Ferien massgebend ist – den erhöhten Ferienanspruch jeweils fünf Jahre vor dem männlichen Personal zubilligt (Gemeinderatsbeschluss vom 26. März 1952). Das Dekret über die Versicherungskasse der bernischen Staatsverwaltung gestattet den weiblichen Mitgliedern die Alterspensionierung fünf Jahre früher als den Männern.

Ein weiterer wesentlicher Gesichtspunkt, der nicht übersehen werden darf, ist der Zusammenhang des Problems mit der Beschäftigungslage im allgemeinen: Je besser die Besoldung der im Staatsdienst stehenden ledigen Frauen, desto grösser wird in Zeiten der Arbeitslosigkeit auch die Reaktion der arbeitslosen Familienväter sein. Sie wird sich vor allem gegen jene Arbeitsplätze richten, die auch Männer versehen können.

Diese Hinweise machen deutlich, dass eine unterschiedliche Bezahlung von Männer- und Frauenarbeit sich bis zu einem gewissen Grad auch heute noch rechtfertigen lässt. Was die kantonale Besoldungspolitik betrifft, so dürfte unter den heutigen Voraussetzungen richtig sein, im Problem der unterschiedlichen Bezahlung ein Problem des *Masses* zu sehen und Differenzen zu vermeiden, die bei Berücksichtigung aller obenerwähnten Momente ungerecht erscheinen müssten.