

Zeitschrift: Mitteilungen des Statistischen Bureau 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: 11: Rückblick und Ausblick
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: 12.01.2026

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

XI. Rückblick und Ausblick

A. Die Entwicklung der personalrechtlichen Verhältnisse in den letzten zweihundert Jahren

Die Kodifikation des bernischen Personalrechtes erfolgte langsam. Dieses war im alten Bern bloss Tradition, meist auf den Einzelfall zugeschnitten und nur soweit aufgezeichnet, als es praktisch notwendig war. Die politischen Umwälzungen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts brachten lediglich die Regelung einiger weniger grundsätzlicher Punkte in Verfassung und Gesetz (Wählbarkeit, Amtsdauer, Abberufung und Verantwortlichkeit). Einige andere Punkte wurden durch den Regierungsrat geordnet und fanden erst anfangs dieses Jahrhunderts nach und nach Aufnahme in Erlasse des Grossen Rates. Erst das Beamtengesetz 1954 stellt ein umfassendes, systematisches Personalrecht dar. Es ist festzustellen, dass dem Personal in zunehmendem Masse Rechte zukamen, die sein Anstellungsverhältnis verbesserten (Abberufung während der Amtsdauer nur durch richterliches Urteil, Altersfürsorge, freier Samstagnachmittag, Ferienanspruch, Verkürzung der Arbeitszeit, Bezahlung von Überzeitarbeit, Unfall- und Krankenversicherung usw.).

Neben den auf Amtsdauer gewählten Funktionären hat der Staat Bern Arbeitskräfte (Wegmeister, landwirtschaftliches und Hausdienstpersonal in staatlichen Anstalten usw.) beschäftigt, denen anfänglich nur die Rechte privater Arbeitnehmer zustanden. Dies traf im besonderen zu für die Angestellten der Bezirksverwaltungen, die Angestellte der Bezirksbeamten waren. Die Bestrebungen dieser Personalkategorien um Angleichung an die Rechte der eigentlichen Beamten hatten Erfolg. Die *rechtliche Egalisierung* hat insbesondere in jüngster Zeit grosse Fortschritte gemacht (Wahl von rund 2000 bisher auf Kündigung angestellter Funktionäre auf Amtsdauer, Angleichung der Ferienansprüche und der Arbeitszeiten, Aufnahme in die Pensionskasse von Personal, das vorher auf Staatsbeiträge an seine Altersfürsorge verzichten musste, Gewährung von Dienstaltersgeschenken).

B. Die Entwicklung der besoldungsrechtlichen Verhältnisse

Das Recht zur Bestimmung der Besoldungen stand stets in erster Linie dem Grossen Rat zu. Das Gesetz vom 12. Januar 1816 erklärte den Grossen Rat zuständig „zur Errichtung aller neuen permanenten Stellen und die Bestimmung ihrer Besoldungen“. Diese Formulierung wurde im Grundsatz in alle folgenden

Staatsverfassungen (1831, 1846, 1893) übernommen. Damit blieb die Frage offen, ob der Grosse Rat auch die bisherigen Besoldungen neu festsetzen könne. Der Grosse Rat zögerte indessen bis 1868 nie, nötigenfalls sämtliche Besoldungen neu zu bestimmen. Anlass zu Diskussionen über die Kompetenz zur Besoldungsfestsetzung gab erst das Referendumsgesetz von 1868, das bei Gesamtausgaben von über 500 000 Franken die Vorlage an das Volk vorschrieb. Im Jahre 1904 wurde im Grossen Rat vorgeschlagen, die massgebliche Verfassungsbestimmung dahin abzuändern, dass der Grosse Rat nicht nur zur Bestimmung der Besoldungen für neuerrichtete Stellen, sondern zur Festsetzung der Besoldungen überhaupt kompetent erklärt werde. Der Grosse Rat entschied jedoch, diese Kompetenz stehe ihm schon aus der geltenden Verfassungsbestimmung zu, und zwar ohne dass er hierbei das Finanzreferendum zu beachten habe. Diese Kompetenz hat der Grosse Rat denn auch immer wieder in Anspruch genommen. Sie ist schliesslich im Beamten-gesetz vom 7. Februar 1954 durch eine Volksabstimmung bestätigt worden.

Die Besoldungsbestimmung für Hilfskräfte und unteres Personal stand früher weitgehend den Exekutivbehörden zu. Die Entwicklung brachte eine Kompetenzverschiebung nach oben. So bestimmte ursprünglich die Baudirektion die Besoldungen der Wegmeister, während diese heute Aufnahme in das Besoldungsdekret des Grossen Rates gefunden haben. Auch für die Besoldungen des Kanzleipersonals sind die früheren Kompetenzen der Direktionsvorsteher, des Staats- und Obergerichtsschreibers weitgehend dahingefallen.

Hinsichtlich der rechtlichen Natur des Besoldungsanspruches ist auch im Kanton Bern eine Wandlung der Anschauungen festzustellen. Wurde er früher als privatrechtlicher Anspruch angesehen, gilt er heute unbestritten als öffentlich-rechtlicher Art.¹

·C. Die besoldungspolitische Entwicklung

1. Die Träger der Besoldungspolitik

Träger der Besoldungspolitik im alten Bern war fast ausschliesslich das Patri-ziat bzw. dessen „Räth und Burger“. Personalvereinigungen, die eine Verbesserung der Anstellungsbedingungen hätten erstreben können, gab es nicht. Nur gelegentlich gelangten Bittschriften von Personalgruppen an die Behörden. Dieser Zustand änderte während der Zeit der Mediation und Restauration nicht. Durch die Verfassungen von 1831 und in erhöhtem Masse durch diejenige von 1846 wurde das Bernervolk zur Mitarbeit an der Gestaltung des Staates aufgerufen. Sein Wille kam vor allem durch die von ihm gewählten Grossräte zum Ausdruck. Sie waren es in erster Linie, die die Initiative ergriffen zu Besoldungserhöhungen, aber auch zu Besoldungsherabsetzungen, auf Missstände im Personalwesen aufmerksam machten und bis 1905 durch die Wahl der Regierung einen massgeb-

¹ Blumenstein E.: Die Abtretung von Besoldungsansprüchen. Monatsschrift für bernisches Verwaltungsrecht und Notariatswesen. Bd. 25 (1927), S. 1 ff.

lichen Einfluss auf die Besoldungspolitik ausübten. Der politische Umsturz von 1831 hatte einen direkten Einfluss auf die Besoldungen der Staatsbeamten, indem höhere Besoldungen gefordert wurden, damit jeder – und nicht nur der reich Begüterte – in der Lage sei, Staatsämter zu bekleiden. Dieser Gedanke wurde bis 1851 durch die Radikalen mit Nachdruck vertreten.

Gegen das Ende des 19. Jahrhunderts begann sich das Staatspersonal zusammenzuschliessen, um mit vereinten Kräften eine Verbesserung der Anstellungsverhältnisse zu erzielen. Der Zusammenschluss erfolgte zunächst in voneinander unabhängigen Fachvereinen (Arbeiter der kantonalen Militäranstalten, Polizeiangestellte, Bürolisten, Bezirksbeamte, Wegmeister usw.). Nach 1900 setzte der Zusammenschluss der verschiedenen Vereine zu Verbänden, der Verbände zu Dachorganisationen (staatliches Verwaltungspersonal, Staatspersonal, kantonale Arbeitnehmer, öffentliches Personal der Kantone und Gemeinden, allgemeine schweizerische Arbeitnehmerorganisationen) ein, eine Entwicklung, die sich bis in die jüngste Zeit fortgesetzt hat.

Die Wege der Einflussnahme durch die Personalverbände waren vielseitig: durch schriftliche Anregungen und Vorschläge (Eingaben) an den Grossen Rat und Regierungsrat, durch mündliche Aussprachen mit den direkt beteiligten Instanzen der Finanzdirektion oder der Regierung, aber auch durch die Abordnung von Vertretern in den Grossen Rat. Diesen Trägern der Besoldungspolitik, die fortwährend auf eine Verbesserung der Anstellungsverhältnisse hinarbeiteten, stehen andere gegenüber, die eine Bevorzugung des Staatspersonals vor den übrigen Bevölkerungsschichten vermeiden wollten, einen zu weit gehenden Einfluss auf die Löhne privater Arbeitnehmer fürchteten und vor allem die stets begrenzten Mittel des Staatshaushaltes nicht überbeanspruchen wollten.

Mit dem Zusammenschluss des Personals setzte unter Finanzdirektor *Alfred Scheurer* gleichzeitig eine Verstärkung des Einflusses der Finanzdirektion ein, die sich bis in die letzten Jahre hinein fortgesetzt hat. Die vermehrten Kompetenzen der Finanzdirektion bildeten ein natürliches, wenn auch nicht leicht zu handhabendes Gegengewicht zu den vermehrten Einflussmöglichkeiten des Personals.

Abdruck: *Zeitschrift für die Geschichte der Schweiz*, 1907, 2. 3. 4. 5. 6. 7. 8. 9. 10. 11. 12. 13. 14. 15. 16. 17. 18. 19. 20. 21. 22. 23. 24. 25. 26. 27. 28. 29. 30. 31. 32. 33. 34. 35. 36. 37. 38. 39. 40. 41. 42. 43. 44. 45. 46. 47. 48. 49. 50. 51. 52. 53. 54. 55. 56. 57. 58. 59. 60. 61. 62. 63. 64. 65. 66. 67. 68. 69. 70. 71. 72. 73. 74. 75. 76. 77. 78. 79. 80. 81. 82. 83. 84. 85. 86. 87. 88. 89. 90. 91. 92. 93. 94. 95. 96. 97. 98. 99. 100. 101. 102. 103. 104. 105. 106. 107. 108. 109. 110. 111. 112. 113. 114. 115. 116. 117. 118. 119. 120. 121. 122. 123. 124. 125. 126. 127. 128. 129. 130. 131. 132. 133. 134. 135. 136. 137. 138. 139. 140. 141. 142. 143. 144. 145. 146. 147. 148. 149. 150. 151. 152. 153. 154. 155. 156. 157. 158. 159. 160. 161. 162. 163. 164. 165. 166. 167. 168. 169. 170. 171. 172. 173. 174. 175. 176. 177. 178. 179. 180. 181. 182. 183. 184. 185. 186. 187. 188. 189. 190. 191. 192. 193. 194. 195. 196. 197. 198. 199. 200. 201. 202. 203. 204. 205. 206. 207. 208. 209. 210. 211. 212. 213. 214. 215. 216. 217. 218. 219. 220. 221. 222. 223. 224. 225. 226. 227. 228. 229. 230. 231. 232. 233. 234. 235. 236. 237. 238. 239. 240. 241. 242. 243. 244. 245. 246. 247. 248. 249. 250. 251. 252. 253. 254. 255. 256. 257. 258. 259. 260. 261. 262. 263. 264. 265. 266. 267. 268. 269. 270. 271. 272. 273. 274. 275. 276. 277. 278. 279. 280. 281. 282. 283. 284. 285. 286. 287. 288. 289. 290. 291. 292. 293. 294. 295. 296. 297. 298. 299. 300. 301. 302. 303. 304. 305. 306. 307. 308. 309. 310. 311. 312. 313. 314. 315. 316. 317. 318. 319. 320. 321. 322. 323. 324. 325. 326. 327. 328. 329. 330. 331. 332. 333. 334. 335. 336. 337. 338. 339. 340. 341. 342. 343. 344. 345. 346. 347. 348. 349. 350. 351. 352. 353. 354. 355. 356. 357. 358. 359. 360. 361. 362. 363. 364. 365. 366. 367. 368. 369. 370. 371. 372. 373. 374. 375. 376. 377. 378. 379. 380. 381. 382. 383. 384. 385. 386. 387. 388. 389. 390. 391. 392. 393. 394. 395. 396. 397. 398. 399. 400. 401. 402. 403. 404. 405. 406. 407. 408. 409. 410. 411. 412. 413. 414. 415. 416. 417. 418. 419. 420. 421. 422. 423. 424. 425. 426. 427. 428. 429. 430. 431. 432. 433. 434. 435. 436. 437. 438. 439. 440. 441. 442. 443. 444. 445. 446. 447. 448. 449. 450. 451. 452. 453. 454. 455. 456. 457. 458. 459. 460. 461. 462. 463. 464. 465. 466. 467. 468. 469. 470. 471. 472. 473. 474. 475. 476. 477. 478. 479. 480. 481. 482. 483. 484. 485. 486. 487. 488. 489. 490. 491. 492. 493. 494. 495. 496. 497. 498. 499. 500. 501. 502. 503. 504. 505. 506. 507. 508. 509. 510. 511. 512. 513. 514. 515. 516. 517. 518. 519. 520. 521. 522. 523. 524. 525. 526. 527. 528. 529. 530. 531. 532. 533. 534. 535. 536. 537. 538. 539. 540. 541. 542. 543. 544. 545. 546. 547. 548. 549. 550. 551. 552. 553. 554. 555. 556. 557. 558. 559. 560. 561. 562. 563. 564. 565. 566. 567. 568. 569. 570. 571. 572. 573. 574. 575. 576. 577. 578. 579. 580. 581. 582. 583. 584. 585. 586. 587. 588. 589. 590. 591. 592. 593. 594. 595. 596. 597. 598. 599. 600. 601. 602. 603. 604. 605. 606. 607. 608. 609. 610. 611. 612. 613. 614. 615. 616. 617. 618. 619. 620. 621. 622. 623. 624. 625. 626. 627. 628. 629. 630. 631. 632. 633. 634. 635. 636. 637. 638. 639. 640. 641. 642. 643. 644. 645. 646. 647. 648. 649. 650. 651. 652. 653. 654. 655. 656. 657. 658. 659. 660. 661. 662. 663. 664. 665. 666. 667. 668. 669. 670. 671. 672. 673. 674. 675. 676. 677. 678. 679. 680. 681. 682. 683. 684. 685. 686. 687. 688. 689. 690. 691. 692. 693. 694. 695. 696. 697. 698. 699. 700. 701. 702. 703. 704. 705. 706. 707. 708. 709. 710. 711. 712. 713. 714. 715. 716. 717. 718. 719. 720. 721. 722. 723. 724. 725. 726. 727. 728. 729. 730. 731. 732. 733. 734. 735. 736. 737. 738. 739. 740. 741. 742. 743. 744. 745. 746. 747. 748. 749. 750. 751. 752. 753. 754. 755. 756. 757. 758. 759. 760. 761. 762. 763. 764. 765. 766. 767. 768. 769. 770. 771. 772. 773. 774. 775. 776. 777. 778. 779. 780. 781. 782. 783. 784. 785. 786. 787. 788. 789. 790. 791. 792. 793. 794. 795. 796. 797. 798. 799. 800. 801. 802. 803. 804. 805. 806. 807. 808. 809. 810. 811. 812. 813. 814. 815. 816. 817. 818. 819. 820. 821. 822. 823. 824. 825. 826. 827. 828. 829. 830. 831. 832. 833. 834. 835. 836. 837. 838. 839. 840. 841. 842. 843. 844. 845. 846. 847. 848. 849. 850. 851. 852. 853. 854. 855. 856. 857. 858. 859. 860. 861. 862. 863. 864. 865. 866. 867. 868. 869. 870. 871. 872. 873. 874. 875. 876. 877. 878. 879. 880. 881. 882. 883. 884. 885. 886. 887. 888. 889. 890. 891. 892. 893. 894. 895. 896. 897. 898. 899. 900. 901. 902. 903. 904. 905. 906. 907. 908. 909. 910. 911. 912. 913. 914. 915. 916. 917. 918. 919. 920. 921. 922. 923. 924. 925. 926. 927. 928. 929. 930. 931. 932. 933. 934. 935. 936. 937. 938. 939. 940. 941. 942. 943. 944. 945. 946. 947. 948. 949. 950. 951. 952. 953. 954. 955. 956. 957. 958. 959. 960. 961. 962. 963. 964. 965. 966. 967. 968. 969. 970. 971. 972. 973. 974. 975. 976. 977. 978. 979. 980. 981. 982. 983. 984. 985. 986. 987. 988. 989. 990. 991. 992. 993. 994. 995. 996. 997. 998. 999. 1000. 1001. 1002. 1003. 1004. 1005. 1006. 1007. 1008. 1009. 1010. 1011. 1012. 1013. 1014. 1015. 1016. 1017. 1018. 1019. 1020. 1021. 1022. 1023. 1024. 1025. 1026. 1027. 1028. 1029. 1030. 1031. 1032. 1033. 1034. 1035. 1036. 1037. 1038. 1039. 1040. 1041. 1042. 1043. 1044. 1045. 1046. 1047. 1048. 1049. 1050. 1051. 1052. 1053. 1054. 1055. 1056. 1057. 1058. 1059. 1060. 1061. 1062. 1063. 1064. 1065. 1066. 1067. 1068. 1069. 1070. 1071. 1072. 1073. 1074. 1075. 1076. 1077. 1078. 1079. 1080. 1081. 1082. 1083. 1084. 1085. 1086. 1087. 1088. 1089. 1090. 1091. 1092. 1093. 1094. 1095. 1096. 1097. 1098. 1099. 1100. 1101. 1102. 1103. 1104. 1105. 1106. 1107. 1108. 1109. 1110. 1111. 1112. 1113. 1114. 1115. 1116. 1117. 1118. 1119. 1120. 1121. 1122. 1123. 1124. 1125. 1126. 1127. 1128. 1129. 1130. 1131. 1132. 1133. 1134. 1135. 1136. 1137. 1138. 1139. 1140. 1141. 1142. 1143. 1144. 1145. 1146. 1147. 1148. 1149. 1150. 1151. 1152. 1153. 1154. 1155. 1156. 1157. 1158. 1159. 1160. 1161. 1162. 1163. 1164. 1165. 1166. 1167. 1168. 1169. 1170. 1171. 1172. 1173. 1174. 1175. 1176. 1177. 1178. 1179. 1180. 1181. 1182. 1183. 1184. 1185. 1186. 1187. 1188. 1189. 1190. 1191. 1192. 1193. 1194. 1195. 1196. 1197. 1198. 1199. 1200. 1201. 1202. 1203. 1204. 1205. 1206. 1207. 1208. 1209. 1210. 1211. 1212. 1213. 1214. 1215. 1216. 1217. 1218. 1219. 1220. 1221. 1222. 1223. 1224. 1225. 1226. 1227. 1228. 1229. 1230. 1231. 1232. 1233. 1234. 1235. 1236. 1237. 1238. 1239. 1240. 1241. 1242. 1243. 1244. 1245. 1246. 1247. 1248. 1249. 1250. 1251. 1252. 1253. 1254. 1255. 1256. 1257. 1258. 1259. 1260. 1261. 1262. 1263. 1264. 1265. 1266. 1267. 1268. 1269. 1270. 1271. 1272. 1273. 1274. 1275. 1276. 1277. 1278. 1279. 1280. 1281. 1282. 1283. 1284. 1285. 1286. 1287. 1288. 1289. 1290. 1291. 1292. 1293. 1294. 1295. 1296. 1297. 1298. 1299. 1300. 1301. 1302. 1303. 1304. 1305. 1306. 1307. 1308. 1309. 1310. 1311. 1312. 1313. 1314. 1315. 1316. 1317. 1318. 1319. 1320. 1321. 1322. 1323. 1324. 1325. 1326. 1327. 1328. 1329. 1330. 1331. 1332. 1333. 1334. 1335. 1336. 1337. 1338. 1339. 1340. 1341. 1342. 1343. 1344. 1345. 1346. 1347. 1348. 1349. 1350. 1351. 1352. 1353. 1354. 1355. 1356. 1357. 1358. 1359. 1360. 1361. 1362. 1363. 1364. 1365. 1366. 1367. 1368. 1369. 1370. 1371. 1372. 1373. 1374. 1375. 1376. 1377. 1378. 1379. 1380. 1381. 1382. 1383. 1384. 1385. 1386. 1387. 1388. 1389. 1390. 1391. 1392. 1393. 1394. 1395. 1396. 1397. 1398. 1399. 1400. 1401. 1402. 1403. 1404. 1405. 1406. 1407. 1408. 1409. 1410. 1411. 1412. 1413. 1414. 1415. 1416. 1417. 1418. 1419. 1420. 1421. 1422. 1423. 1424. 1425. 1426. 1427. 1428. 1429. 1430. 1431. 1432. 1433. 1434. 1435. 1436. 1437. 1438. 1439. 1440. 1441. 1442. 1443. 1444. 1445. 1446. 1447. 1448. 1449. 1450. 1451. 1452. 1453. 1454. 1455. 1456. 1457. 1458. 1459. 1460. 1461. 1462. 1463. 1464. 1465. 1466. 1467. 1468. 1469. 1470. 1471. 1472. 1473. 1474. 1475. 1476. 1477. 1478. 1479. 1480. 1481. 1482. 1483. 1484. 1485. 1486. 1487. 1488. 1489. 1490. 1491. 1492. 1493. 1494. 1495. 1496. 1497. 1498. 1499. 1500. 1501. 1502. 1503. 1504. 1505. 1506. 1507. 1508. 1509. 1510. 1511. 1512. 1513. 1514. 1515. 1516. 1517. 1518. 1519. 1520. 1521. 1522. 1523. 1524. 1525. 1526. 1527. 1528. 1529. 1530. 1531. 1532. 1533. 1534. 1535. 1536. 1537. 1538. 1539. 1540. 1541. 1542. 1543. 1544. 1545. 1546. 1547. 1548. 1549. 1550. 1551. 1552. 1553. 1554. 1555. 1556. 1557. 1558. 1559. 1560. 1561. 1562. 1563. 1564. 1565. 1566. 1567. 1568. 1569. 1570. 1571. 1572. 1573. 1574. 1575. 1576. 1577. 1578. 1579. 1580. 1581. 1582. 1583. 1584. 1585. 1586. 1587. 1588. 1589. 1590. 1591. 1592. 1593. 1594. 1595. 1596. 1597. 1598. 1599. 1600. 1601. 1602. 1603. 1604. 1605. 1606. 1607. 1608. 1609. 1610. 1611. 1612. 1613. 1614. 1615. 1616. 1617. 1618. 1619. 1620. 1621. 1622. 1623. 1624. 1625. 1626. 1627. 1628. 1629. 1630. 1631. 1632. 1633. 1634. 1635. 1636. 1637. 1638. 1639. 1640. 1641. 1642. 1643. 1644. 1645. 1646. 1647. 1648. 1649. 1650. 1651. 1652. 1653. 1654. 1655. 1656. 1657. 1658. 1659. 1660. 1661. 1662. 1663. 1664. 1665. 1666. 1667. 1668. 1669. 1670. 1671. 1672. 1673. 1674. 1675. 1676. 1677. 1678. 1679. 1680. 1681. 1682. 1683. 1684. 1685. 1686. 1687. 1688. 1689. 1690. 1691. 1692. 1693. 1694. 1695. 1696. 1697. 1698. 1699. 1700. 1701. 1702. 1703. 1704. 1705. 1706. 1707. 1708. 1709. 1710. 1711. 1712. 1713. 1714. 1715. 1716. 1717. 1718. 1719. 1720. 1721. 1722. 1723. 1724. 1725. 1726. 1727. 1728. 1729. 1730. 1731. 1732. 1733. 1734. 1735. 1736. 1737. 1738. 1739. 1740. 1741. 1742. 1743. 1744. 1745. 1746. 1747. 1748. 1749. 1750. 1751. 1752. 1753. 1754. 1755. 1756. 1757. 1758. 1759. 1760. 1761. 1762. 1763. 1764. 1765. 1766. 1767. 1768. 1769. 1770. 1771. 1772. 1773. 1774. 1775. 1776. 1777. 1778. 1779. 1780. 1781. 1782. 1783. 1784. 1785. 1786. 1787. 1788. 1789. 1790. 1791. 1792. 1793. 1794. 1795. 1796. 1797. 1798. 1799. 1800. 1801. 1802. 1803. 1804. 1805. 1806. 1807. 1808. 1809. 1810. 1811. 1812. 1813. 1814. 1815. 1816. 1817. 1818. 1819. 1820. 1821. 1822. 1823. 1824. 1825. 1826. 1827. 1828. 1829. 1830. 1831. 1832. 1833. 1834. 1835. 1836. 1837. 1838. 1839. 1840. 1841. 1842. 1843. 1844. 1845. 1846. 1847. 1848. 1849. 1850. 1851. 1852. 1853. 1854. 1855. 1856. 1857. 1858. 1859. 1860. 1861. 1862. 1863. 1864. 1865. 1866. 1867. 1868. 1869. 1870. 1871. 1872. 1873. 1874. 1875. 1876. 1877. 1878. 1879. 1880. 1881. 1882. 1883. 1884. 1885. 1886. 1887. 1888. 1889. 1890. 1891. 1892. 1893. 1894. 1895. 1896. 1897. 1898. 1899. 1900. 1901. 1902. 1903. 1904. 1905. 1906. 1907. 1908. 1909. 1910. 1911. 1912. 1913. 1914. 1915. 1916. 1917. 1918. 1919. 1920. 1921. 1922. 1923. 1924. 1925. 1926. 1927. 1928. 1929. 1930. 1931. 1932. 1933. 1934. 1935. 1936. 1937. 1938. 1939. 1940. 1941. 1942. 1943. 1944. 1945. 1946. 1947. 1948. 1949. 1950. 1951. 1952. 1953. 1954. 1955. 1956. 1957. 1958. 1959. 1960. 1961. 1962. 1963. 1964. 1965. 1966. 1967. 1968. 1969. 1970. 1971. 1972. 1973. 1974. 1975. 1976. 1977. 1978. 1979. 1980. 1981. 1982. 1983. 1984. 1985. 1986. 1987. 1988. 1989. 1990. 1991. 1992. 1993. 1994. 1995. 1996. 1997. 1998. 1999. 2000. 2001. 2002. 2003. 2004. 2005. 2006. 2007. 2008. 2009. 2010. 2011. 2012. 2013. 2014. 2015. 2016. 2017. 2018. 2019. 2020. 2021. 2022. 2023. 2024. 2025. 2026. 2027. 2028. 2029. 2030. 2031. 2032. 2033. 2034. 2035. 2036. 2037. 2038. 2039. 2040. 2041. 2042. 2043. 2044. 2045. 2046. 2047. 2048. 2049. 2050. 2051. 2052. 2053. 2054. 2055. 2056. 2057. 2058. 2059. 2060. 2061. 2062. 2063. 2064. 2065. 2066. 2067. 2068. 2069. 2070. 2071. 2072. 2073. 2074. 2075. 2076. 2077. 2078. 2079. 2080. 2081. 2082. 2083. 2084. 2085. 2086. 2087. 2088. 2089. 2090. 2091. 2092. 2093. 2094. 2095. 2096. 2097. 2098. 2099. 2100. 2101. 2102. 2103. 2104. 2105. 2106. 2107. 2108. 2109. 2110. 2111. 2112. 2113. 2114. 2115. 2116. 2117. 2118. 2119. 2120. 2121. 2122. 2123. 2124. 2125. 2126. 2127. 2128. 2129. 2130. 2131. 2132. 2133. 2134. 2135. 213

Die Ungleichheit der Löhne wurde jedoch kaum als ungerecht empfunden; die Besoldung hatte das Auskommen zu ermöglichen, im übrigen wurde sie weitgehend als naturgegeben angesehen, so dass es Glückssache schien, ob man mehr oder weniger erhielt. Allerdings zeigten sich schon damals gewisse Systematisierungsbestrebungen. Sie äusserten sich unter anderem darin, dass man bestrebt war, die Chance, zu einer einträglichen Beamtung zu kommen, für alle, soweit sie als Bürger dafür in Frage kamen, gleich zu gestalten durch das Klassensystem für die Landvogteien und Pfarreien sowie durch die Einführung des Loses für die Vergebung derselben. Bei den Pfarreien versuchte man einen Ausgleich durch eine Steuer auf den reicher dotierten Pfründen herbeizuführen. Ferner wird gegen das Ende des 18. Jahrhunderts die Tendenz deutlich, die Naturalbesoldungen durch Geldbesoldungen zu ersetzen.

Die helvetische Verfassung vom April 1798 postulierte in moderner Weise den reinen Leistungslohn und eilte damit der Entwicklung voraus. Die Besoldungspolitik der Mediation und Restauration basierte wohl in vermehrtem Masse auf dem Leistungslohn, daneben spielte aber das ehrenamtliche Prinzip noch eine sichtbare Rolle. Die Abkehr von der Naturalbesoldung und der Übergang zur Geldbesoldung, wobei zum Teil die wertmässige Bindung an Naturalien eine Zeitlang noch erhalten blieb, schuf die Voraussetzung zur Systematisierung des gesamten Besoldungswesens.

Die Umwälzung von 1831 hatte nicht nur das Verschwinden des ehrenamtlichen Prinzips zur Folge, sondern brachte sogar eine deutliche Reaktion auf diese Einrichtung, indem bis 1851 aus politischen Gründen eine allgemeine Besoldungssteigerung gefordert wurde.

Die anschliessende, bis heute andauernde Entwicklung zeitigte in ihren Ergebnissen stets verfeinerte, durch die Staatswissenschaften geförderte Antworten auf die Frage nach dem gerechten Lohn. Man nahm Bezug auf die gestiegenen Lebenshaltungskosten und verglich den Anteil der Arbeitskraft mit dem Nationaleinkommen. Bei der Normierung des Lohnes sollen die verschieden hohen Anforderungen der Stellen, die örtlichen Unterschiede in den Kosten und Annehmlichkeiten der Lebenshaltung sowie die sozialen Verhältnisse berücksichtigt werden.

Die einzelnen Elemente der Besoldungspolitik wurden nur ausnahmsweise für das gesamte Personal gleichzeitig eingeführt. Oft war die eine oder andere Personalgruppe schon lange im Besitz einer bestimmten Einrichtung, bevor diese auch für das übrige Personal in Anwendung kam. So besaßen zum Beispiel die Geistlichen schon seit 1804 ein Dienstalterszulagen-System und an abgelegenen Orten eine Ortszulage (s. S. 48, 76). Andere Personalgruppen besaßen vor andern eine Altersfürsorge.

Das Mass der zweckmässigen und notwendigen Differenzierung scheint heute erreicht. Noch um 1900 setzte sich die Besoldung für den Grossteil des Personals aus ein bis zwei Elementen zusammen. Heute kann sich eine Besoldung aus bis zu 13 Grundpositionen zusammensetzen (Grundbesoldung, Alterszulagen, ausser-

ordentliche Zulagen, ordentliche Teuerungszulage, zusätzliche Teuerungszulage, Naturalien, Ortszulage, Familienzulage, Kinderzulagen, Versicherungskasse, AHV, Unfallversicherung, Krankenkasse), wobei zahlreiche Grundpositionen wiederum verschiedene Varianten aufweisen, zum Beispiel zusätzliche Teuerungszulage mit Prozentzulage, Kopfquote, Familienzulage und Kinderzulagen, Ortszulagen nach Zivilstand, fünf Ortsklassen, Einreihung Arbeitsort im Verhältnis zum Wohnort, Bezug von Naturalien usw. Eine derart differenzierende Besoldungsordnung erlaubt zwar, vielerlei Umstände zu berücksichtigen. Andererseits bietet eine vielseitige Besoldungsordnung an sich noch keine Gewähr für eine gerechtere Ordnung. Entscheidend bleibt die Bemessung der Grundbesoldung. Eine allzu starke Differenzierung ist zudem insofern nachteilig, als sie die Verwaltungsarbeit kompliziert, das Besoldungswesen unübersichtlich macht und es dem Personal verunmöglicht, sich über die Zusammensetzung seiner Besoldung ein klares Bild zu verschaffen.

Der Einfluss der Bundesverwaltung und der Stadtverwaltung von Bern oder andern öffentlichen Verwaltungen auf die kantonale Besoldungspolitik war trotz häufig versuchten Vergleichen gering. Die kantonale Besoldungspolitik ging eigene Wege, und wenn sie sich während der beiden Weltkriege weitgehend an die Massnahmen des Bundes anlehnte, so weniger deshalb, weil man sich die Massnahmen des Bundes zum Vorbild nahm, als vielmehr, um in diesen Zeiten soziale Spannungen nach Möglichkeit zu vermeiden. Es muss immer wieder betont werden, dass Vergleiche mit andern Verwaltungen der sorgfältigen Berücksichtigung der gesamten Anstellungsverhältnisse bedürfen, wenn sie objektiven Aussagewert besitzen sollen.

Im Vergleich zur Bundesverwaltung lässt sich sagen, dass diese ihre Chefbesoldungsbeamten stets höher entlohnt hat als die kantonaler Verwaltung. Der Vortrag der Finanzdirektion betreffend die Besoldungseingaben des Staatspersonals vom Februar/Juli 1926, der zahlreiche Besoldungsvergleiche enthält, stellte in bezug auf die Bundesverwaltung fest (S. 11): „Solange der Bund neben den Kantonen bestund, ist in den Besoldungen eine Differenzierung zugunsten des Bundespersonals zu beobachten. ... Der Bund ist dafür auch ein höherer Staatsorganismus als ein Kanton. Schon das bringt es mit sich, dass beim Bunde, besonders in den höhern Ämtern, vielfach mannigfachere und verzweigtere Kenntnisse in Frage kommen als bei den Kantonen.“ Das Verhältnis zu den Besoldungen anderer Kantone fällt natürlich je nach dem Zeitpunkt der Besoldungsrevisionen verschieden aus. Gesamthaft betrachtet, gehörte der Kanton Bern stets zu jenen mit verhältnismässig guten Besoldungen.

Der Überblick über die vergangenen 200 Jahre zeigt, dass die besoldungspolitischen Massnahmen immer rascher aufeinander gefolgt sind. Die Fristen zwischen den einzelnen Besoldungsrevisionen wurden immer kürzer. Während anfänglich die Besoldungen der Beamten – trotz Preisfluktuationen – während Jahrzehnten unverändert blieben, haben wir es in den letzten Jahren erlebt, dass die Besoldungen jährlich sogar zweimal Änderungen erfuhren.

Nicht nur die Besoldungserlasse folgten immer schneller aufeinander, sondern auch die Besoldungen selbst nahmen an dieser Entwicklung teil: Wurden nach Einführung der Dienstalterszulagen alle fünf, später alle vier Jahre eine Dienstalterszulage gewährt, so beträgt diese Periode heute ein Jahr. Das Besoldungsmaximum einer Besoldungsklasse wurde nach 20, später nach 16 und 12 Jahren erreicht, bis diese Frist 1946 auf 10 Jahre verkürzt wurde. Auch die Fristen der Besoldungsauszahlung erfuhren – soweit sie über die monatliche Auszahlung hinausgingen – eine Verkürzung. So wurden zum Beispiel die Besoldungen des Personals einzelner Staatsanstalten früher vierteljährlich ausgerichtet.

Zusammenfassend kann die *materielle* Entwicklung der bernischen Besoldungspolitik in allgemeiner Weise so umschrieben werden, dass es ihr Bestreben war: 1. allen Funktionären trotz allen Unterschieden des Zivilstandes, des Wohn- und Arbeitsortes und Geschlechts bei gleicher Leistung die gleiche Lebenshaltung zu ermöglichen und 2. diese Lebenshaltung mit dem wachsenden Nationaleinkommen relativ steigen zu lassen. Die Besoldungsaufbesserung 1929 ging über das Ausmass der Steigerung des Indexes der Konsumentenpreise hinaus. Die Finanzdirektion begründete das Ausmass des Besoldungsansatzes durch den Hinweis auf die fortschreitende steigende Produktivität (Rationalisierung) der Wirtschaft (Vortrag der Finanzdirektion an den Regierungsrat vom August 1929, Tagblatt des Grossen Rates, Nr. 275, S. 202). Dabei ist der Unterschied zwischen der absoluten und der relativen Steigerung des Volkseinkommens und jener Kopfquote zu beachten.

Auch in *formeller* Beziehung zeigt sich eine zunehmende Systematisierung, Vereinheitlichung und Zentralisierung: Die Besoldungen waren zunächst für jede Personalgruppe getrennt geordnet. Im Jahre 1946 gehen die meisten Gruppen in einem Besoldungsklassensystem auf. Die zahlreichen Besoldungsformen des alten Bern reduzierten sich nach und nach auf die fixe Geldbesoldung. Die Gratifikationen, Sporteln, Zulagen, Provisionen wurden mehr und mehr abgeschafft. Die Art und Weise der Besoldung erinnert den Beamten nicht mehr an die Art seiner Arbeit wie im alten Bern, wo der Welschseckelmeister welschen Wein, der Deutschseckelmeister dagegen Wein aus dem deutschen Kantonsteil bezog oder wo für die Prüfung der Salzrechnung Salz und für die Prüfung der Holzrechnung Holz abgegeben wurde.

3. Die Entwicklung der Besoldungshöhe

a) Die Entwicklung der Besoldungen im Vergleich zu den Lebenskosten 1851/1951

Die Entwicklung der Löhne pflegt man am Verlauf der Lebenshaltungskosten zu bemessen. Es ist das *ein* Massstab von mehreren, der für die Beurteilung des Lohnniveaus in Betracht fällt, und zwar ist es der hauptsächlichste Gradmesser. Um die Entwicklung der Löhne angepasst zu messen, ist es notwendig, dass man den Verlauf der Lebenshaltungskosten in früheren Zeitabschnitten kennt. Die vorhandenen Unterlagen erlauben, den Index der Konsumentenpreise im Jahre

1951 auf 488 zu schätzen, wenn derjenige vom Jahre 1851 gleich 100 gewertet wird. A. Chatelanat vom bernischen statistischen Büro veranschlagt die Erhöhung der Lebenshaltungskosten vom Jahre 1850 bis zum Jahre 1872 mit durchschnittlich 65% (vgl. „Zeitschrift für schweizerische Statistik“, 9. Jahrg., S. 1–21). Dr. Freudiger errechnete die Teuerung vom Jahre 1870/1875 bis zum Jahre 1914 auf 29%. Der Landesindex der Konsumentenpreise betrug 1951 229, wenn der Stand vom Jahre 1914 gleich 100 gesetzt wird. Daraus ergibt sich folgende Berechnung der Steigerung der Preise gegenüber 1851:

	Index
Konsumentenpreis 1851: Preisstand	= 100
Konsumentenpreis 1872: Steigerung um 65%	= 100 + 65% = 165
Konsumentenpreis 1914: Steigerung um 29%	= 165 + 29% = 213
Konsumentenpreis 1951: Steigerung um 129%	= 213 + 129% = 488

Wir geben diese zahlenmässige Entwicklung mit allem Vorbehalt. Dieser ist begründet, weil die Erhebungsbasis im vorigen Jahrhundert recht schmal und etwas unsicher war und sich bei der schwachen Grundlage Fehler in der Indexberechnung ausserordentlich stark auswirken. Es ist zu beachten, dass ein einwandfreier Index der Konsumentenpreise über die Zeit von 1851 bis 1951 eigentlich nicht erstellt werden kann. Denn es spielen hiebei auch Qualitätsverschiebungen eine Rolle. Die Wohnungsmiete im Jahre 1851 bezog sich auf eine Wohnung von ganz anderer Qualität, als sie heute in die Indexberechnung einbezogen wird. Auch zahlreiche andere Lebenshaltungsartikel haben im Verlaufe der Jahrzehnte eine Qualitätsverbesserung erfahren. Wir brauchen nur an die Milch zu erinnern. Der Fettgehalt der Milch in der Mitte des vorigen Jahrhunderts lag etwa um 3½%. Von der heutigen Verkehrsmilch verlangt man jedoch einen Fettgehalt von 3,8% bis 3,9%. Auch die übrige Qualität der Milch ist im Verlaufe der Jahrzehnte verbessert worden. Ähnlich ist es bei den Kartoffeln. In der Mitte des vorigen Jahrhunderts war der Markt namentlich mit sogenannten Fabrikkartoffeln beschickt. Heute hat man ausgesuchte Qualitätssorten. Qualitätsverschiebungen sind für viele weitere Artikel festzustellen. Wir sehen also, dass der Index der Kleinhandelspreise kein einwandfreier Massstab zur Bemessung der Verschiebung in den Lebenshaltungskosten ist. Es lässt sich deshalb auch keine sichere Berechnung anstellen über die Entwicklung des „Reallohnes“. Wir können nur den Verlauf der Löhne verfolgen, gemessen an der zur Verfügung stehenden Indexreihe der Konsumentenpreise. Unter den genannten Einschränkungen messen wir die Entwicklung der Löhne des Staatspersonals anhand der Entwicklung des Indexes der Konsumentenpreise. Wir nehmen die Berechnung wie folgt vor:

$$\frac{\text{Nominallohn 1951} \times 100}{\text{Nominallohn 1851} \times 488 \text{ (Index der Konsumentenpreise)}}$$

Der Quotient gibt uns das Lohnniveau in Prozenten der Konsumentenpreise, wie es in der letzten Kolonne der nachstehenden Tabelle dargestellt ist:

Entwicklung der Löhne 1851–1951

Beamtung	Besoldung 1851 Fr.	Besoldung 1951		
		Fr.	Index, wenn 1851 = 100	Index dividiert durch 488 (Index der Konsumenten- preise)
Regierungsrat.....	4000	25 980	649,5	133,1
Kriegskommissär.....	2600	18 957	729,1	149,4
Adjunkt.....	2000	15 314	765,7	156,9
Kanzlist.....	1000	10 562	1056,2	216,4
Berufsarbeiter.....	550	9 612	1747,6	358,1
Wegmeister.....	435	8 662	1991,3	408,1

Aus der Tabelle ergibt sich in den letzten 100 Jahren, gemessen am Index der Konsumentenpreise, eine Steigerung der Besoldung bei einem Regierungsrat um 33%, bei den unteren Besoldungskategorien um 116 bis 308%. Dabei wird, ohne Rücksicht auf die Änderung in den Ansprüchen an den Stelleninhaber, einzig auf die Entwicklung der Besoldungen abgestellt. In Wirklichkeit ist die Lohnsteigerung bedeutend höher, weil dem Personal ausser den erhöhten Löhnen auch andere Mehrleistungen des Staates zugekommen sind. So fehlten im Jahre 1851 die Staatsbeiträge an die Altersversicherung der Pensionskasse und AHV, an die Kranken- und Unfallversicherung, es fehlte der freie Samstagnachmittag, der Anspruch auf Ferien, der Anspruch auf Besoldungsnachgenuss und langdauernde Lohnzahlung im Krankheitsfall. Andererseits galt für das meiste Personal eine längere Arbeitszeit, und zudem war die Sicherheit der Anstellung bedeutend kleiner, da in jenen Tagen die neue Regierung jeweils aus politischen Gründen zahlreiche Beamte nicht wiederwählte.

b) Das Verhältnis der Besoldungen innerhalb der Staatsverwaltung

Aus den Indices der Löhne ist ersichtlich, dass die Besoldungen des Hilfspersonals stärker angestiegen sind als jene der leitenden Stellen. Es kommt dies auch darin zum Ausdruck (vgl. die nachfolgende Tabelle), dass 1851 ein Wegmeister ein Neuntel der Besoldung eines Regierungsrates bezog, während der Anteil 1951 ein Drittel beträgt. Darin liegt eine bedeutungsvolle Entwicklung:

Das Verhältnis der Besoldungen innerhalb der Staatsverwaltung 1851–1951

Beamtung	Besoldung 1851		Besoldung 1951	
	Fr.	In % der Besoldung eines Regie- rungsrates	Fr.	In % der Besoldung eines Regie- rungsrates
Regierungsrat.....	4000	100	25 980	100
Kriegskommissär.....	2600	65	18 957	73
Adjunkt.....	2000	50	15 314	59
Kanzlist.....	1000	25	10 562	41
Berufsarbeiter.....	550	14	9 612	37
Wegmeister.....	435	11	8 662	33

Es ist nicht zu verkennen, dass die obern und untern Funktionäre einander nicht nur besoldungsmässig, sondern auch sozial nähergekommen sind. Zur Illustration sei auf eine „ehrerbietige Bittschrift“ der Wegmeister des Laufentales vom 29. Juni 1857 im Staatsarchiv Bern verwiesen, in der sie eine Erhöhung der bisherigen Jahresbesoldung von Fr. 435.— (für das Werkzeug hatten sie selbst aufzukommen) wünschten. Die Bittschrift war unterzeichnet mit „Ihre demüthigen und gehorsamen Diener, die Wegmeister des Laufentales“.

Die Hebung der untern Besoldungen erfolgte nicht stetig, sondern verlief in den letzten Jahrzehnten progressiv. Sie ist darauf zurückzuführen, dass sich vor allem das untere Personal selbst mehr zur Geltung gebracht hat, indem es auf dem Wege der Verbandsbildung auch politisch Einfluss gewonnen hat. Die beiden letzten Kriege, die durch ihre Teuerung für das untere Personal die Frage des sozialen Existenzminimums in besonderem Masse akut werden liessen, haben die Steigerung der untern Löhne stark gefördert. Die Entwicklung findet ihre Stütze jedoch auch in der Tatsache, dass sich die allgemeine und spezielle Ausbildung des untern Personals gehoben hat.

D. Ausblick

Die bernische Besoldungspolitik wird auch in Zukunft die Resultante einer Mehrzahl von ungleich gearteten, verschieden grossen und z. T. divergierenden Kräften sein. Sie wird sich im Rahmen des gesamten sozialen und wirtschaftlichen Werdens fortbilden. Bestimmte Voraussagen über die Art der Entwicklung sind unmöglich. Die Probleme werden die gleichen sein, wie sie sich während der letzten Jahrzehnte und Jahrhunderte gestellt haben: Immer werden die finanziellen Mittel des Staates die Grundlage bilden, die Fragen des gerechten Lohnes in ihren zahlreichen Aspekten wird stets neu auftauchen, und auch das Problem des Leistungsansporns wird immer neu zu beantworten sein. Das Interesse des Personals wird wie bisher vor allem darauf gerichtet sein, an einer Steigerung des Volkseinkommens teilzuhaben. Soweit die Wünsche des Personals mit dem Interesse des Volksganzen übereinstimmen, werden die staatlichen Behörden auch in Zukunft zu deren Verwirklichung beitragen können.