

ZUR STADTZÜRCHERISCHEN BESOLDUNGSPOLITIK 1939-1947 ¹⁾

I. AUFBAU DES STÄDTISCHEN PERSONALS

Nach langwierigen Verhandlungen und zum Teil recht lebhaften Diskussionen sowohl in der vorberatenden Kommission als auch im Ratsplenum selber hat der Gemeinderat am 24. September 1947 die neue Verordnung über die Besoldungen des städtischen Personals auf den 1. Oktober 1947 in Kraft gesetzt. Durch die neue Besoldungsverordnung sind die alten, mit Bezug auf die Gliederung des städtischen Personals im wesentlichen seit 3. Juni 1923 geltenden Bestimmungen aufgehoben worden. Rein äußerlich zeichnet sich die neue Besoldungsverordnung durch die Vermehrung der Besoldungsklassen aus; außerdem fällt auf, daß die Löhne der städtischen Arbeiter in die für die Beamten- und Angestelltengehälter getroffene Ordnung eingebaut sind. An Stelle der bisherigen zwölf Besoldungs- und sechs Lohnklassen sind achtzehn Besoldungsklassen getreten. Die Löhne der Arbeiter werden in den ersten sieben Klassen geregelt, und die Beamten verteilen sich auf sämtliche achtzehn Besoldungsklassen. Daneben werden die Gehälter für einzelne Spitzenbeamte außerhalb der erwähnten Besoldungsklassen vom Stadtrat festgelegt. Durch die Vermehrung der Besoldungsklassen und die Schaffung neuer Stellen ist der Aufbau der städtischen Beamtenhierarchie wesentlich verfeinert worden. Die dadurch geschaffenen neuen, im Vergleich zur Privatwirtschaft allerdings immer noch beschränkten Aufstiegsmöglichkeiten werden die Beamten erneut anspornen und ihr Arbeitsinteresse in vermehrtem Maße fördern. Solche stimulierende Maßnahmen sind um so notwendiger, als die Sicherheit der Anstellung und die Pensionsberechtigung mit zunehmendem Ausbau der sozialen Institutionen in der Privatwirtschaft an Zugkraft verlieren. Einzelne private Arbeitgeber sind heute schon in der Lage, ihren Angestellten mit Bezug auf die Sicherstellung des Alters ähnliche Garantien zu bieten wie die öffentliche Hand.

In der nachfolgenden Tabelle vergleichen wir die letzten zuverlässigen Zahlen über die Zugehörigkeit des städtischen Personals zu

¹⁾ Vergleiche auch die in den Zürcher Statistischen Nachrichten 1946, Heft 2, veröffentlichte eingehende Untersuchung von Dr. A. Senti über die Besoldungen und Löhne des im Dienst der Stadt Zürich stehenden Personals.

den verschiedenen Besoldungs- und Lohnklassen vom 30. Juni 1947 mit dem Personalbestand vom 30. Juni 1939. Beide Zählungen haben auf Grund der alten Ordnung stattgefunden.

Aufbau des städtischen Personals nach Besoldungs- und Lohnklassen

Besoldungs- bzw. Lohnklassen	Personalbestand	
	am 30. Juni 1939	am 30. Juni 1947
I	10	12
II	18	18
III	26	30
IV	133	146
V	61	81
VI	102	116
VII	140	164
VIII	188	259
VIIIa ²⁾	.	117
IX	607	677
X	960	992
XI	122	60
XII	8	5
Andere auf Amtsdauer oder provisorisch	818	682
1 [Gewählte]	95	124
2	286	299
3	1535	1663
4	565	529
5	397	374
6	476	344
Hilfsarbeiter	241	531
Teilweise beschäftigte Angestellte	184	162
Arbeiter	155	228
Zusammen	7127	7613

²⁾ Diese Besoldungsklasse wurde durch Gemeinderatsbeschluß vom 17. Dezember 1941 geschaffen.

Anlässlich der Revision der Besoldungsverordnung sind sodann an der bisherigen Einreihung verschiedener Stellen Veränderungen vorgenommen worden. Für die Klassifizierung der Stellen ist Art. 115, Absatz 2, der Gemeindeordnung maßgebend. Darnach erfolgt die Einreihung in die Besoldungs- und Lohnklassen «nach Maßgabe der erforderlichen Vorbildung, des Pflichtenkreises, der dienstlichen Anforderung und Verantwortlichkeit». Dieser rein objektive Maßstab ist verhältnismäßig leicht bei den untern und allenfalls noch mittleren Stellen anzuwenden. Bei den obern und obersten Stellen kommt jedoch ein weiteres Moment hinzu, das in den meisten Fällen von ausschlaggebender Bedeutung ist: die Wertung der Persönlichkeit durch die zuständigen Behörden. Es kommt auch darauf an, was der Beamte aus seinem Amt zu machen versteht; das Amt allein macht den Beamten nicht aus.

II. GEHÄLTER UND LÖHNE DES STÄDTISCHEN PERSONALS

Der Hauptzweck der Revision der Besoldungsverordnung lag neben der Verfeinerung des strukturellen Aufbaus zweifellos in der Anpassung der Grundgehälter und Grundlöhne an die gegenüber der Vorkriegszeit veränderte Wirtschaftslage und den gesunkenen Geldwert. Während des Krieges und in der ersten Nachkriegszeit ist zwar den dringendsten Bedürfnissen des Personals jeweils durch die Gewährung von Teuerungszulagen Rechnung getragen worden. Doch konnte dieses Zulagensystem auf die Dauer nicht befriedigen. Auch mit Rücksicht auf die Stellung des Personals zur Versicherungskasse war eine Neuordnung der Gehalts- und Lohnbezüge angezeigt.

In der nachstehenden Tabelle sind die Grundbesoldungen und Grundlöhne nach alter und neuer Ordnung einander gegenübergestellt.

Grundbesoldungen und Grundlöhne nach alter und neuer Ordnung

Besoldungs- bzw. Lohnklassen	Alte Ordnung		Besoldungs- klassen	Neue Ordnung	
	Minimum Fr.	Maximum Fr.		Minimum Fr.	Maximum Fr.
.	.	.	außerhalb	.	21600
I	9720	13680	.	.	.
.	.	.	18	12708	17220
II	8760	12480	17	12012	16140
.	.	.	16	11220	15060
III	7860	11340	.	.	.
.	.	.	15	10332	13980
IV	6960	10200	14	9636	12900
V	6420	9360	13	8976	11760
VI	5880	8640	12	8328	10920
VII	5340	7920	11	7776	10080
.	.	.	10	7188	9300
VIII	4860	7260	.	.	.
.	.	.	9	6912	8880
VIIIa	4620	6960	.	.	.
.	.	.	8	6720	8640
IX	4440	6660	7	6636	8460
1	4260	6420	.	.	.
.	.	.	6	6444	8220
2	4140	6240	.	.	.
X	4080	6120	.	.	.
3	4020	6060	5	6300	7980
.
4	3900	5820	4	6132	7620
XI	3840	5580	.	.	.
5	3780	5580	3	5940	7380
.
XII/6	3600	4980	2	5676	7020
.	.	.	1	5292	6540

Ein Vergleich zwischen der Vorkriegs- und Gegenwartsentlöhnung eines Beamten gibt an Hand der Grundbesoldungen allein kein richtiges Bild. Die effektiven Bezüge lagen im Jahre 1939 unter den Grundbesoldungen und Ende 1947 sind zu den in der neuen Besoldungsverordnung festgelegten Besoldungsansätzen noch Teuerungs- und Kinderzulagen ausgerichtet worden.

Im Jahre 1939 stand der Gemeindebeschluß vom 8. Juli 1934 noch in Kraft, durch den die Grundbesoldungen und Grundlöhne, soweit sie 2000 Franken überstiegen, um 7,3 Prozent herabgesetzt worden sind. Vom Lohnabbau ausgenommen waren Verheiratete und Ledige mit Unterstützungspflicht, sofern ihr Einkommen 4000 Franken und ab 1. März 1938 4500 Franken nicht überstieg.

Ende 1947 bezogen die Beamten außer der Grundbesoldung eine Teuerungszulage von 10 Prozent und eine Kinderzulage von jährlich 180 Franken für jedes Kind unter 18 Jahren auf Grund eines vom Gemeinderat gleichzeitig mit der Neufestsetzung der Besoldungen gefaßten Beschlusses vom 24. September 1947. Für verschiedene Besoldungsklassen gelangte jedoch Art. 39 in den Übergangsbestimmungen der neuen Besoldungsverordnung zur Anwendung. Danach wurde den Beamten und Arbeitern der bisherige Besitzstand garantiert; d. h. sofern die Bezüge aus der früheren Besoldung inklusive Teuerungs- und Kinderzulagen die neue Besoldung zuzüglich allfälliger Teuerungs- und Kinderzulagen überstiegen, mußte die Differenz weiterhin ausgerichtet werden. Es ist vorgesehen, den Mehrbezug mit zukünftigen Besoldungserhöhungen zu verrechnen. Von den weiter unten untersuchten Besoldungs- und Lohnklassen unterliegen die Maximalbesoldungen der Klassen VII, IX, X, XI und 6 dieser Bestimmung. Von besonderer Bedeutung ist ferner Art. 11 der neuen Besoldungsverordnung, wonach die ordentliche jährliche Besoldungserhöhung auf den achten Teil des Unterschiedes zwischen dem Minimal- und Maximallohn der betreffenden Besoldungsklasse festgesetzt wurde. Ein Beamter, der mit dem Minimalansatz einer Gehaltsklasse seine Laufbahn beginnt, wird demzufolge nach Vollendung des achten Dienstjahres in den Genuß der Maximalbesoldung der betreffenden Besoldungsklasse gelangen. Bis anhin wurde in solchen Fällen das Maximum erst nach Ablauf des zehnten Dienstjahres erreicht.

Im folgenden wird an einigen repräsentativen Gehalts- und Lohnklassen dargestellt, wie sich die Besoldungen und Löhne für Verheiratete mit zwei Kindern Ende 1947 im Vergleich zu 1939 entwickelt

haben. Wir haben dabei angenommen, daß sich der Franken seit 1939 auf $100/_{161}$ entwertet habe, entsprechend dem Zürcher Lebenskostenindex, welcher Ende Dezember 1947 161 Punkte anzeigte gegenüber 100 Punkten im August 1939.

Effektive Besoldungen und Löhne ausgewählter Klassen

Klassen	1939		Klassen	1947				Verbesserung			
	Minimum	Maximum		Minimum		Maximum		Minimum		Maximum	
	Fr.	Fr.		nomi- nell	Wert 1939	nomi- nell	Wert 1939	Fr. (Wert 1939)	%	Fr. (Wert 1939)	%
II	8267	11715	17	13573	8430	18114	11251	163	2,0	-464	-4,0
IV	6598	9601	14	10960	6807	14550	9037	209	3,2	-564	-5,9
VII	5096	7488	11	8914	5537	11460	7118	441	8,7	-370	-4,9
IX	4440	6320	7	7660	4758	9885	6140	318	7,2	-180	-2,8
X	4080	5819	5	7290	4528	9210	5720	448	11,0	- 99	-1,7
XI	3840	5319	3	6894	4282	8535	5301	442	11,5	- 18	-0,3
1	4260	6097	7	7660	4758	9666	6004	498	11,7	- 93	-1,5
3	4020	5764	5	7290	4528	9138	5676	508	12,6	- 88	-1,5
6	3600	4762	1	6181	3839	7785	4835	239	6,6	73	1,5

Die Minimalbesoldungen aller Klassen sind gegenüber 1939 wertmäßig erhöht worden. In den unteren Beamtenklassen und bei sämtlichen Arbeiterklassen sind die Erhöhungen absolut und prozentual wesentlich größer als bei den mittleren und oberen Beamtenstufen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Minimallöhne der verheirateten Arbeiter und die Mindestbesoldungen der Beamtenklassen IX, X und XI im Jahre 1939 vom Lohnabbau nicht betroffen worden sind. Durch die Erhöhung der Minimalansätze ist die Gemeinde bei der Besetzung neuer Stellen durch junge Kräfte gegenüber der Privatwirtschaft wieder konkurrenzfähig geworden.

Für die Erhaltung der gewonnenen Arbeitskräfte sind dagegen die Maximalbesoldungen von größter Wichtigkeit. Hier zeigt sich nun, daß die Bezüge der XI. Besoldungsklasse Ende 1947 wertmäßig nur wenig hinter denjenigen des Jahres 1939 zurückstanden. Die Bezüge der 6. Lohnklasse lagen sogar etwas über dem Niveau von 1939. Bei allen übrigen Klassen war der Teuerungsausgleich dagegen noch nicht erreicht. Die stärkste Einbuße erlitten die mittleren Beamtenklassen. Ihre Bezüge wiesen sowohl absolut als auch in Prozenten des Einkommens den größten Rückstand auf die Teuerung auf. Der Rückstand fällt um so mehr ins Gewicht, als die ganze städtische Beamten- und Arbeiterschaft schon mit einem Rückstand auf die Teuerung in die Zeit des zweiten Weltkrieges eingetreten ist. Die Ent-

wicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse hätte schon im Jahre 1939 die Aufhebung des im Jahre 1934 beschlossenen Lohnabbau gerechtfertigt, war doch der Zürcher Lebenskostenindex (Basis 1914 = 100) im Jahresmittel von 134 Punkten im Jahre 1934 auf 142 Punkte im Jahre 1939 angestiegen. Im Verlaufe des Jahres 1941 wurde der Lohnabbau etwas gemildert, und als er auf den 1. Januar 1942 gänzlich aufgehoben und eine allgemeine Teuerungszulage bewilligt wurde, zeigte das Zürcher Teuerungsthermometer bereits 188 Punkte an. Diese Zahlen bestätigen einmal mehr die längst bekannte Tatsache, daß die Anpassung der Gehälter und Löhne des öffentlichen Personals der wirtschaftlichen Entwicklung stets nachhinkt. Der Kritiker mag hier einwenden, daß dann bei einem Konjunkturrückgang die Anpassung der Besoldungen ebenfalls hinterher erfolgen werde. Das stimmt. Wenn aber auf sieben oder wie im vorliegenden Fall zehn magere Jahre nur ein einziges, höchstens zwei gute Jahre nachfolgen — von fetten Jahren kann mit gutem Gewissen wohl nicht gesprochen werden —, so wird sich der Beamte in dieser kurzen Zeit nicht erholen können. Der Rückstand der Bezüge des Jahres 1939 gegenüber 1934 entspricht bei den mittleren und oberen Beamtenklassen ungefähr dem Lohnabbau, bei den übrigen Klassen ist er etwas kleiner. Die Teuerung hat in den Jahren 1934—1939 um 6% zugenommen und der Lohnabbau, das sogenannte «Krisenopfer», betrug bei einer Grundbesoldung von 4600 Franken für die Ledigen 4,1 Prozent und für die Verheirateten 2,2 Prozent; bei einer solchen von 13 700 Franken 6,2 Prozent. Geht man davon aus, daß die unabgebauten Grundbesoldungen des Jahres 1939 annähernd dem Stand der damaligen Teuerung entsprochen haben, so ergibt sich, daß der Teuerungsausgleich mit den effektiven Maximalbezügen Ende 1947 noch nicht erreicht war.

Rückstand der effektiven Maximalbezüge auf die Teuerung Ende 1947

Klassen	1939	1947	Fehlender Teuerungsausgleich		
	Grundbesoldung (Maximum)	Maximalbezug Wert 1939	Wert 1939	%	Wert 1947
	Fr.	Fr.	Fr.		Fr.
II	12480	11251	1229	9,8	1978
IV	10200	9037	1163	11,4	1872
VII	7920	7118	802	10,1	1291
IX	6660	6140	520	7,8	837
X	6120	5720	400	6,5	644
XI	5580	5301	279	5,0	449
1	6420	6004	416	6,5	670
3	6060	5676	384	6,4	618
6	4980	4835	145	2,9	233

Diese Betrachtungsweise zeigt, daß die Bezüge des städtischen Personals Ende 1947 durchwegs einen Rückstand auf die Teuerung aufwiesen. Der Ausfall war schon für die Bezüger der Lohn- und der unteren Besoldungsklassen empfindlich; noch mehr gilt dies für die mittleren und oberen Gehaltsstufen.

Die ungleichmäßigen, in den mittleren und oberen Klassen größeren Rückstände auf die Teuerung bestätigen, daß die nivellierende Tendenz in der stadtzürcherischen Beamtenbesoldungspolitik, auf die A. Senti in der eingangs erwähnten Studie hingewiesen hat, in der jüngsten Zeit keine Abschwächung erfahren hat. Interessant ist es festzustellen, daß diese egalisierenden Bestrebungen in der IX. Besoldungsklasse, also beim früheren Kanzlisten I. Klasse, ihren Anfang nehmen.

Durch die Erhöhung der Minimalbesoldungen einerseits und die Herabsetzung der Maximalbesoldungen andererseits ist die Spanne zwischen den beiden extremen Besoldungsansätzen innerhalb einer Besoldungsklasse stark vermindert worden. Die Folge davon ist, daß die ordentlichen jährlichen Besoldungserhöhungen gegenüber 1939 wertmäßig ebenfalls erheblich zusammengeschrumpft sind. Die Verminderung der Anzahl Dienstjahre, die zur Erreichung der Maximalbesoldung nötig sind, hat zwar einen korrigierenden Einfluß ausgeübt. Von den auf Grund der effektiven Bezüge untersuchten Klassen erhalten lediglich die Angehörigen der ehemaligen II. Besoldungsklasse wertmäßig ungefähr die gleich großen jährlichen Gehaltserhöhungen wie vor dem Kriege. Die ordentlichen Besoldungserhöhungen der übrigen Klassen sind auf Grund der neuen Besoldungsbestimmungen, trotz der Verminderung der Dienstjahre von zehn auf acht, wertmäßig ohne Ausnahme kleiner als im Jahre 1939, was auf die erwähnte Erhöhung der Minimalbesoldungen zurückzuführen ist.

Ordentliche jährliche Besoldungserhöhungen für Verheiratete

Klassen	1939	1947
	Fr.	(Wert 1939) Fr.
II	345	353
IV	300	279
VII	239	198
IX	188	156
X	174	143
XI	148	123
1	184	156
3	174	143
6	116	106

Bei der Festsetzung der Gehälter und Löhne des öffentlichen Personals hat der nicht öffentlich-rechtlich angestellte Steuerzahler ein entscheidendes Wort mitzusprechen. Für ihn kulminiert die Frage, ob eine Erhöhung der Bezüge des öffentlichen Personals angebracht sei, um die Gleichung: Erhöhung der Beamtenbesoldungen = Erhöhung des Steuerfußes. Er wird deshalb besonders in Zeiten mit großem Steuerdruck nur schweren Herzens seine Zustimmung zu einer Gehaltserhöhung des öffentlichen Personals geben. Er übersieht dabei leicht, daß für die öffentliche Verwaltung und Unternehmung das gleiche gilt wie für die Privatwirtschaft, nämlich, daß die billigste Arbeitskraft nicht immer die wohlfeilste ist. Es ist wichtig, daß die Beamten an verantwortungsvollen Posten gut entlohnt werden, damit auch tüchtige Kräfte an solchen Posten gehalten werden können. Ein unzufriedener Beamter in einer Schlüsselposition kann einen Schaden stiften, der unter Umständen das Vielfache der Gehaltserhöhung ausmacht, mit welcher er hätte zufrieden gestellt werden können. Den Schaden hat am Ende wiederum der Steuerzahler zu tragen.

Wenn die Personalausgaben gegenüber der Vorkriegszeit absolut und im Verhältnis zu den Gesamtausgaben angewachsen sind, so darf daraus nicht geschlossen werden, daß die städtischen Beamten allgemein besser entlohnt werden als früher. Die maximalen Besoldungsbezüge, die für die Gemeinderechnung von ausschlaggebender Bedeutung sind, erreichten Ende 1947 wertmäßig lediglich in den alleruntersten Besoldungs- und Lohnklassen das Vorkriegsniveau; in den übrigen, besonders in den mittleren und oberen Klassen lagen die neuen Ansätze wertmäßig noch ziemlich stark unter dem Stand von 1939. Die Steigerung der Personalausgaben ist neben der Geldentwertung der Personalvermehrung zuzuschreiben. Diese ist bedingt durch die neuen und vielgestaltigeren Aufgaben, die dem Gemeinwesen im Interesse der Allgemeinheit in den letzten Jahren übertragen worden sind.

Nach Abschluß der vorstehenden Untersuchung hat der Gemeinderat in seiner Sitzung vom 3. März 1948 die Teuerungszulagen für das städtische Personal in aufgeschlossener Weise rückwirkend ab 1. Januar 1948 auf 17 Prozent erhöht und gleichzeitig verfügt, daß ein allfälliges Garantiebetroffnis bis zum Betrage von 150 Franken zu verrechnen sei. Damit erreichen die Bezüge eines Beamten mit einer vierköpfigen Familie per 1. Januar 1948 wertmäßig das Reallohn-niveau von 1939. In den meisten Besoldungsklassen wird mit der neuen Besoldung die seit 1939 eingetretene Teuerung mehr als nur

ausgeglichen. Die Unterschiede zwischen den mittleren und den übrigen Beamtenklassen bleiben aber bestehen, wie die nachstehende Tabelle zeigt.

Effektive Besoldungen ab 1. Januar 1948

Besoldungs- klassen		Neue Maximalbesoldung		Effektive Besoldung 1939 Fr.	Verbesserung (Wert 1939) Fr.
neue	alte	nominell Fr.	Wert 1939 Fr.		
17	II	19244	11953	11715	238
14	IV	15453	9598	9601	- 3
11	VII	12154	7549	7488	61
7	IX	10327	6414	6320	94
7	1	10258	6371	6097	274
5	X	9697	6023	5819	204
5	3	9697	6023	5764	259
3	XI	8995	5587	5319	268
1	6	8093	5027	4762	265

Von den untersuchten Besoldungsklassen fallen nunmehr nur noch die Klassen 7/IX und 1/6 unter die Bestimmungen über die Besitzstandsgarantie.

Dr. Hans Nägeli

Zürcher Lebenskostenindex 1914 bis 1947 (Jahresmittel)

Gruppenindices — Schweizerische Vergleichszahlen

Jahre	Zürcher Index nach Gruppen					Gesamt- index Zürich	Gesamtindex			
	Nah- rung	Heizung Reinig.	Beklei- dung	Zus.oh- ne Miete	Miete		Bern	Basel	St. Gallen	Schweiz
Juni 1914 = 100										
1915	118	102	108	115	97	111	113	111	*	113
1916	136	111	133	133	101	126	128	125	*	131
1917	172	142	182	171	105	157	158	155	*	163
1918	216	219	235	220	111	197	201	195	*	204
1919	233	238	276	242	120	216	220	210	*	222
1920	235	259	281	246	135	223	223	217	214	224
1921	209	222	250	218	145	203	204	198	*	200
1922	162	186	211	173	152	169	170	162	*	164
1923	164	179	193	171	156	168	173	163	*	164
1924	169	164	191	172	165	171	177	167	*	169
1925	167	144	190	170	176	171	176	166	163	168
1926	157	137	180	160	189	166	170	161	155	162
1927	154	132	170	155	203	165	168	160	152	160
1928	152	128	173	154	209	166	168	161	152	161
1929	151	128	174	153	214	166	167	163	152	161
1930	147	128	166	149	219	163	162	160	148	158
1931	136	122	151	138	220	155	154	150	139	150
1932	122	118	133	124	220	144	144	139	130	138
1933	113	117	122	115	215	136	138	134	124	131
1934	111	114	121	113	212	134	136	132	122	129
1935	111	112	120	113	207	133	135	130	121	128
1936	116	112	117	116	202	134	137	133	123	130
1937	125	115	125	124	198	139	144	139	129	137
1938	126	115	130	125	196	140	144	139	131	137
1939	129	115	129	127	195	142	145	140	133	138
1940	142	127	154	143	195	154	159	153	146	151
1941	170	148	196	173	194	177	182	176	171	174
1942	193	155	231	197	194	196	202	195	192	193
1943	203	159	255	209	194	206	212	206	200	203
1944	207	162	266	215	195	210	216	210	206	207
1945	207	169	273	216	197	212	218	212	208	209
1946	203	175	280	216	199	212	217	211	208	208
1947	216	181	294	227	201	222	228	221	218	217
August 1939 = 100										
1940	112	112	121	113	100	109	110	110	110	110
1941	133	130	153	136	100	126	126	126	129	127
1942	151	136	180	155	99	139	140	140	145	141
1943	159	140	199	165	100	146	147	147	151	148
1944	162	142	208	169	100	149	150	150	156	151
1945	162	148	213	170	101	150	151	152	157	152
1946	159	154	219	170	102	150	151	151	157	151
1947	169	159	230	180	103	157	158	158	165	158