

# Die Beamtenbesoldung im modernen Staat

# Herausgegeben von Wilhelm Gerloff



Zweiter Teil



Duncker & Humblot *reprints*



SCHRIFTEN  
DES VEREINS FÜR SOZIALPOLITIK  
184/II

---

Die Beamtenbesoldung  
im modernen Staat

Herausgegeben von

Wilhelm Gerloff

Zweiter Teil



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT  
MÜNCHEN UND LEIPZIG 1934

# Die Beamtenbesoldung im modernen Staat

Herausgegeben von

Wilhelm Gerloff

Zweiter Teil:

Beamtenbesoldung in Frankreich, Österreich und Italien  
Beiträge von François Perroux (Lyon), Erich Gruber (Wien),  
Richard Pfaundler (Wien), Benvenuto Griziotti (Pavia)



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT  
MÜNCHEN UND LEIPZIG 1934

A l l e   R e c h t e   v o r b e h a l t e n



**Pierersche Hofbuchdruckerei Stephan Geibel & Co., Altenburg, Thür.**

## Inhaltsverzeichnis

I. Beamtenbesoldung in Frankreich. Von François Perroux, Professeur à la Faculté de Droit de Lyon . . . . .	1
II. Die Besoldungsverhältnisse der Beamtenschaft und die neue Entwicklung der Besoldungspolitik in Österreich. Von Ministerialrat Dr. Erich Gruber und Ministerialrat Universitätsdozent Dr. Richard Pfaundler . . . . .	107
III. Die Besoldungsverhältnisse der Beamtenschaft und die neuere Entwicklung der Besoldungspolitik in Italien. Von Benvenuto Griziotti, Professor in Pavia . . . . .	185



## Vorwort

Die Fortsetzung der Schriftenreihe „Die Beamtenbesoldung im modernen Staat“ erscheint um mehr als ein Jahr später, als anfänglich vorgesehen war. Dies hat seinen Grund allein darin, daß der Bearbeiter des Beitrages „Das Besoldungswesen in den Vereinigten Staaten von Nordamerika“ nicht in der Lage gewesen ist, die übernommene Verpflichtung – trotz gewährter erheblicher Fristverlängerung – zu erfüllen. Ob dieser Beitrag überhaupt noch erscheinen wird, muß offen bleiben.

Dem Bearbeiter des ersten Beitrages dieses Bandes, Herrn Professor F. Perroux, hat die Verzögerung im Erscheinen dieses Bandes nicht nur ein beträchtliches Maß von Geduld, sondern auch einen erheblichen Müheaufwand zugemutet, da er das seit anderthalb Jahren vorliegende Manuskript auf den neuesten Stand zu bringen hatte. Für seine Geduld und Mühe sei ihm auch an dieser Stelle gedankt.

Oberursel (Taunus), im Februar 1934.

W. Gerloff.



**F R A N Ç O I S P E R R O U X**  
Professeur à la Faculté de Droit de Lyon

# **Beamtenbesoldung in Frankreich**

# Table des Matières

	page
<b>Généralités . . . . .</b>	<b>3</b>
A. Terminologie et limites de l'enquête . . . . .	3
Notions juridiques de fonctionnaire . . . . .	3
Notion statistique de fonctionnaire . . . . .	6
B. Sources juridiques et statistiques . . . . .	7
C. Nombre des fonctionnaires avant la guerre et aujourd'hui . . . . .	9
<b>Section 1<sup>re</sup>: Les étapes de la réforme des traitements depuis la guerre . . . . .</b>	<b>11</b>
I. Les étapes de la réforme des traitements . . . . .	21
Caractère de la rémunération des fonctionnaires avant la guerre	
1. La première commission Hébrard de Villeneuve et la loi du 6 Octobre 1919 . . . . .	21
2. La seconde commission Hébrard de Villeneuve et le relèvement général du 1 <sup>er</sup> Janvier 1925 . . . . .	25
3. La commission Trépont . . . . .	27
4. Les commissions Hendlé et Martin et l'échelle du 1 <sup>er</sup> Août 1926 . . . . .	27
5. La stabilisation légale et l'achèvement de la réforme des traitements . . . . .	31
II. Les étapes de la réforme des retraites . . . . .	34
1. de la fin de la guerre à la loi du 14 Avril 1924 . . . . .	35
2. de la loi du 14 Avril 1924 à la loi du 16 Avril 1930 . . . . .	37
3. depuis la loi du 16 Avril 1930 . . . . .	38
<b>Section 2<sup>ème</sup>: Le régime juridique et administratif des traitements . . . . .</b>	<b>42</b>
I. La situation juridique du fonctionnaire . . . . .	42
II. Le traitement proprement dit . . . . .	48
Définition et caractères juridiques du traitement . . . . .	48
Régime juridique et administratif du traitement . . . . .	50
Liquidation du traitement . . . . .	53
III. Les accessoires du traitement . . . . .	53
Accessoires communs à tous les fonctionnaires . . . . .	54
Accessoires propres à certaines catégories de fonctionnaires . . . . .	61
IV. La pension . . . . .	64
Définition et caractères juridiques de la pension . . . . .	65
Régime juridique et administratif de la pension . . . . .	66
Procédure de réalisation du droit à la pension . . . . .	73
<b>Section 3<sup>ème</sup>: Le traitement et les finances publiques . . . . .</b>	<b>73</b>
I. Le traitement comme base d'imposition . . . . .	73
II. Le traitement comme dépense publique . . . . .	81
1. Traitements et indemnités	
Le montant des traitements dans l'ensemble des dépenses publiques . . . . .	83
Traitement moyen et répartition des fonctionnaires suivant le traitement . . . . .	84
2. Pensions	
<b>Section 4<sup>ière</sup>: L'évolution des traitements et de leur pouvoir d'achat . . . . .</b>	<b>89</b>
I. Avant la guerre . . . . .	90
II. Depuis la guerre . . . . .	91
<b>Conclusion: La politique des traitements . . . . .</b>	<b>94</b>
I. Les programmes de redressement financier et la bataille autour des réductions de traitements . . . . .	94
La loi du 15 Juillet 1932 et le projet Germain Martin-Palmade . . . . .	94
Le projet Chéron . . . . .	98
Le projet Lamoureaux-Bonnet et la loi du 28 février 1933 . . . . .	101
II. Les réformes générales à longue échéance concernant les traitements des fonctionnaires publics . . . . .	104

# Généralités

## A. Terminologie et limites de l'enquête

Pour étudier les traitements des fonctionnaires, il est bon de ne pas partir de définitions formelles, mais de points de repère certains. Bien que le terme traitement n'ait pas un sens très fixé dans la langue courante<sup>1</sup>, il désigne pour notre objet une réalité dont le signalement est facile. On ne préjuge de rien en entendant par là l'ensemble des avantages évalués ou susceptibles d'être évalués en monnaie qui sont attribués au fonctionnaire en contrepartie de ses services<sup>2</sup>.

Mais, qu'est-ce, au juste, qu'un fonctionnaire?

L'administration qui se meut dans le concret se soucie peu de notions théoriques. Ses terminologies, ses classifications, ses groupements, tels qu'ils s'inscrivent dans les documents officiels ne coïncident jamais avec les définitions proposées par le juriste ou par le statisticien. Ces dernières sont pourtant nécessaires. Suivant la juste expression de M<sup>r</sup> LUCIEN MARCH<sup>3</sup>, elles sont des «centres de références».

### Notions juridiques

En l'absence d'un statut légal de la fonction publique<sup>4</sup>, et en présence de la terminologie hésitante du législateur<sup>5</sup>, la doctrine, en droit public, s'est efforcée de préciser la notion de fonctionnaire<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> On parle de traitements privés et de traitements publics. Quand la Loi de 1917 qui organise l'impôt céduitaire sur les traitements emploie ce terme, elle vise les traitements publics et les traitements privés.

<sup>2</sup> Cf. INFRA, Section 2<sup>ème</sup>, le Régime juridique et administratif du traitement. Nous réservons pour le moment le problème de la définition juridique du traitement proprement dit, qui sera abordée précisément dans cette 2<sup>ème</sup> section.

<sup>3</sup> Contribution à la statistique des fonctionnaires, Bulletin de la Statistique générale de la France, Octobre 1913, p. 67.

<sup>4</sup> Les projets de statut dont le dernier est à la date de 1920, n'ont pas été notés. Ils contiennent, le dernier surtout, une définition du fonctionnaire.

<sup>5</sup> MAXIME LEROY, dans son remarquable ouvrage: «Les Transformations de la puissance publique, Giard 1907, notait déjà: «Le législateur loquace a employé les expressions les plus différentes sans motif apparent: fonctionnaire public; agent du Gouvernement; agent public; citoyens chargés d'un service public; citoyens chargés d'un mandat public.»

<sup>6</sup> La portée exacte de l'expression fonctionnaire pour l'application des différents textes législatifs ou réglementaires qui s'y réfèrent, est encore discutée en doctrine et

Duguit cherche à distinguer le fonctionnaire dans la masse des agents publics<sup>7</sup>: Le fonctionnaire, dit-il est «l'agent qui participe d'une manière permanente et normale au fonctionnement d'un service public». La formule est établie sans prendre en considération le caractère (travail manuel ou tâches intellectuelles, actes d'autorité ou actes de gestion) des actes accomplis par l'agent public qualifié fonctionnaire. Dans les cas douteux, on cherchera donc s'il y a, en fait, participation permanente de l'agent à l'emploi et si cette participation tend directement au fonctionnement d'un service public. Ne sont pas fonctionnaires, selon Duguit: les ouvriers de l'Imprimerie Nationale parce que «cet Etablissement peut faciliter le fonctionnement de certains services publics mais n'en est pas inséparable»<sup>8</sup>; les ouvriers de Sèvres et des Gobelins parce que l'Etat se livre dans ce cas à l'activité industrielle, plus pour maintenir une industrie artistique que pour assurer le fonctionnement d'un service public<sup>9</sup>; les membres d'un jury d'expropriation ou d'un jury criminel parce que la participation à l'emploi est purement temporaire. Au contraire, sont fonctionnaires, tous les militaires, même les simples soldats<sup>10</sup>, les employés des arsenaux, des ateliers militaires, des manufactures de produits monopolisés par l'Etat; — les employés des chemins de fer de l'Etat et «tous les employés des chemins de fer concédés qui sont compris dans les cadres normaux et permanents du Service»<sup>11</sup>.

Le Pr. G. JÈZE, à une différence notable près, propose<sup>12</sup> une définition voisine. Les fonctionnaires publics proprement dits sont tous «les individus

---

en jurisprudence. Il appartient aux tribunaux seuls et non à la chancellerie de dire, à l'occasion de chaque espèce, si la personne en cause est investie de la qualité exigée par le texte. Réponse du ministre de la Justice, à une question écrite de Mr CHASSAING, député du Puy-de-Dôme, 17 Juin 1927. On lira avec profit l'ouvrage déjà ancien de Mr NÉZARD. De la condition juridique du fonctionnaire.

<sup>7</sup> L'agent public, pour DUGUIT, est «toute personne qui participe d'une manière permanente, temporaire ou accidentelle, à l'autorité publique sans avoir cependant le caractère de gouvernant direct ou de représentant.» Traité de Droit constitutionnel, édition de 1923.

<sup>8</sup> Traité 1923, tome III, p. 10. La différence ainsi soulignée n'est elle pas dans une large mesure verbale?

<sup>9</sup> Même remarque que précédemment.

<sup>10</sup> Sur ce point, DUGUIT n'abandonne-t-il pas le critérium de la participation permanente de l'agent à l'emploi.

<sup>11</sup> «Tous les employés de chemins de fer même des chemins de fer concédés qui sont compris dans les cadres normaux et permanents du service sont de véritables fonctionnaires.» Notons que DUGUIT parle maintenant de «cadres normaux et permanents» et non plus de «participation permanente à l'emploi». N'y a-t-il pas là un flottement caractéristique de la pensée d'un des plus grands publicistes contemporains, quand elle s'applique au difficile problème de la définition du fonctionnaire?

<sup>12</sup> Les principes généraux du Droit Administratif, Giard 1930. A rapprocher de la définition contenue dans le projet de loi sur le statut des fonctionnaires déposé à la Chambre le 25 Mai 1909 «sont considérés comme fonctionnaires, pour l'application de

investis d'un emploi permanent, normal pour le fonctionnement d'un service public proprement dit»<sup>13</sup>. Ici, ce qui est permanent, ce n'est pas la tenure de l'emploi, mais l'emploi lui-même. Donc, le juré criminel ou d'expropriation, le chargé de cours non agrégé dans une Faculté de Droit, tous les soldats, non seulement les rengagés et les commissionnés, mais encore les appelés et les engagés, sont fonctionnaires.

Les deux éléments de participation au fonctionnement d'un service public et de permanence (entendue dans l'un ou l'autre des sens qu'on vient de distinguer) figurent aussi dans bon nombre d'autres définitions qui ont ceci de particulier qu'elles s'efforcent, par l'introduction d'un élément supplémentaire, de restreindre le groupe des fonctionnaires publics proprement dits, de le cerner avec plus de rigueur, à l'intérieur de la catégorie des agents publics.

M<sup>r</sup> A. LEFAS, dans un intéressant ouvrage publié avant la guerre<sup>14</sup>, suivant les traces de Duguit<sup>15</sup>, et de M<sup>r</sup> J. DELPECH<sup>16</sup>, invoque la notion de hiérarchie, de discipline: «Permanence, hiérarchie, discipline, sont dans l'état de choses actuel ce qui différencie des autres citoyens investis de fonctions publiques les fonctionnaires proprement dits.» Cet élément<sup>17</sup> conduit M<sup>r</sup> LEFAS à écarter de la catégorie des fonctionnaires stricto sensu tous les officiers ministériels.

D'autres auteurs comme HAURIOU<sup>18</sup> s'attachent à la nomination par l'autorité publique. Sont fonctionnaires «tous ceux qui, en vertu d'une

la présente loi, tous ceux qui, en qualité d'agents ou sous-agents, occupent dans un service public de l'Etat un emploi permanent, rémunéré par un traitement mensuel ou par l'allocation de remises et ouvrant droit au bénéfice éventuel d'une pension de retraite.»

<sup>13</sup> Pour trancher si, dans un cas donné, il y a ou non service public proprement dit, le Pr. JÈZE considère qu'on ne saurait indiquer de critérium unique et de portée générale. Le seul fait à considérer est l'intention des gouvernants que des circonstances nombreuses peuvent déceler: par exemple l'existence de charges spéciales destinées à mesurer le fonctionnement du service, le pouvoir de lever des impôts ou des taxes pour assurer le fonctionnement du service, etc....

<sup>14</sup> L'Etat et les fonctionnaires, 1913.

<sup>15</sup> Dans l'édition de 1907 de son traité de Droit constitutionnel «Sont fonctionnaires les agents hiérarchisés ou disciplinés (c. a. d. soumis aux règles d'une hiérarchie ou d'une discipline spéciales) qui sont associés d'une manière permanente et normale au fonctionnement d'un service public» (définition citée par JEZE, Les principes généraux du Droit Administratif, 1930).

<sup>16</sup> Les fonctionnaires sont «des agents hiérarchisés et disciplinés, chargés d'une façon permanente et normale d'assurer l'accomplissement d'une fonction considérée à un moment donné comme obligatoire par les gouvernants.» Mémoire présenté à l'Académie de Legislation de Toulouse en 1912 sur les syndicats de fonctionnaires, cité par LEFAS, op. cit.

<sup>17</sup> Qui, encore une fois, est retenu à titre d'élément supplémentaire outre les deux éléments qui sont à la base des définitions extensives précédemment analysées.

<sup>18</sup> Précis de Droit public, 1927, p. 589.

nomination de l'autorité publique... appartiennent au cadre des emplois permanents d'une administration publique». Définition qui reproduit à peu près textuellement les termes du projet sur le statut des fonctionnaires du 1<sup>er</sup> Juin 1920, ainsi que de l'article 65 de la Loi du 22 Avril 1905 sur la communication du dossier, et de l'article 1<sup>er</sup> de la Loi du 14 Avril 1924 sur les pensions. Ainsi se trouvent exclues les personnes que certains publicistes — entre autres le Pr. JEZE, considèrent comme fonctionnaires élus, par exemple les juges des tribunaux de commerce.

Enfin, M<sup>r</sup> BONNARD, usant de la même distinction mais en introduisant une nuance, estime que seuls méritent le nom de fonctionnaires publics proprement dits les agents publics qui, outre qu'ils participent directement au fonctionnement d'un service public et appartiennent au cadre permanent de l'administration, ont accepté la nomination de l'autorité publique.

Le tableau de ces définitions construites par tant d'esprits solides et informés ne donne pas, même sur le plan strictement juridique, les certitudes qu'on souhaiterait. Qui s'efforce, de l'extérieur<sup>19</sup>, d'analyser ces procédés de raisonnement les trouve à la fois dissemblables et «parents». Les résultats obtenus divergent. Le but plus ou moins conscient est le même.

Il est dicté par le finalisme juridique. Sous l'apparence trompeuse de jugements d'existence, le juriste énonce, sous la forme elliptique d'une définition, des jugements d'opportunité. A quelle catégorie de citoyens convient-il, est-il avantageux, utile, c'est à dire conforme à l'ordre social existant, d'appliquer la dénomination de fonctionnaire, c'est à dire, en droit français, d'interdire la grève ou le syndicat? Cette observation montre qu'une définition proprement juridique ne saurait suffire dans une enquête telle que celle-ci.

### Notion statistique

Par fonctionnaire, au point de vue statistique, on entend: les citoyens nommés par une autorité publique à un emploi public permanent qui constitue leur occupation principale et dont la rémunération figure d'une façon explicite au budget d'une collectivité publique.

Cette définition qui sera retenue dans toute cette étude est, à peu de choses près, celle que proposent MM<sup>r</sup> FERNAND FAURE et LUCIEN MARCH. Elle a l'avantage de ne pas s'écarte sensiblement de ce que, dans la vie concrète, on considère couramment comme la définition du fonctionnaire proprement dit. Il y a longtemps déjà, M<sup>r</sup> F. FAURE le constatait en écrivant: «Tout le monde s'accorde ainsi à restreindre en fait le sens du mot fonctionnaire<sup>20</sup>.»

<sup>19</sup> C'est à dire sans tendre à une construction de droit public.

<sup>20</sup> Revue politique et parlementaire. — 1910 — article cité, p. 322.

Rien n'empêche, pour une étude générale ou en vue d'une étude particulière de distinguer parmi ces fonctionnaires des groupes plus limités suivant la nature de l'emploi. Cette notion statistique dans un grand nombre de cas ne s'éloigne pas des notions juridiques les plus larges. En tout cas, elle a le mérite de permettre d'aborder le problème de la rémunération des fonctionnaires par l'un de ses aspects aujourd'hui les plus importants, savoir: ses rapports avec les finances publiques. La notion retenue élimine tous les fonctionnaires gratuits. Que, juridiquement, on ne dénie pas la qualité de fonctionnaire public à un agent qui, d'une façon permanente, collabore au fonctionnement d'un service public, même quand il ne touche pas un traitement, on le comprend. Mais les fonctionnaires gratuits sont, pour nous ici, sans intérêt.

De même sont exclus par les termes de la définition tous les agents publics — mis à part les gouvernants — que les juristes considèrent comme fonctionnaires élus.

De même, enfin, restent hors des limites de l'enquête, les officiers ministériels. Ils sont nommés<sup>21</sup> par une autorité publique. Mais leur rémunération ne figure pas d'une façon explicite au budget d'une collectivité publique.

## B. Sources juridiques et statistiques

Il n'y a pas actuellement, en France, de code ou de charte de la fonction publique. A diverses reprises, on a préparé et mis à l'étude des textes législatifs destinés à préciser l'ensemble des droits et des garanties du fonctionnaire. Pour ne mentionner que les moins anciens, citons le texte rapporté en 1907 par M<sup>r</sup> JEANNENEY, la proposition transactionnelle rapportée en 1911 par M<sup>r</sup> MAGINOT<sup>22</sup> et le dernier projet, déposé le 1<sup>er</sup> Juin 1920 par le Gouvernement, sous le contre-seing de MM<sup>r</sup> A. MILLERAND, LHOPITEAU et STEEG<sup>23</sup>. Ces documents doivent être utilisés avec toutes les précautions requises quand on analyse des travaux préparatoires.

La doctrine a, d'autre part, dégagé des principes généraux. Mais en raison de la complexité et de la dispersion d'une matière qui ne forme qu'un des aspects du problème du statut du fonctionnaire, les traités de droit public les plus complets n'y consacrent que des développements relativement brefs<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Dans des conditions fixées par la loi.

<sup>22</sup> Ce texte, composé de 9 sous-titres et de 38 articles, constituait un petit code de l'administration publique.

<sup>23</sup> Tout récemment (27 Janvier 1933), M. BLANC, député de l'Ain, a déposé une proposition de loi tendant à la création d'un «statut des fonctionnaires».

<sup>24</sup> Voir le grand Traité de Droit Constitutionnel de DUGUIT et les Principes généraux du Droit administratif, 1930 du Pr. G. JÈZE.

On doit donc avoir essentiellement recours, au point de vue juridique, à la masse des textes législatifs spéciaux, des décrets, des simples circulaires qui précisent le régime des traitements pour les diverses catégories de fonctionnaires.

Quant à la documentation statistique, si elle est relativement abondante, elle doit être utilisée dans un esprit critique sans cesse en éveil.

Le document fondamental est le rapport périodique dressé par les Services de la Statistique générale de la France. Le 2<sup>ième</sup> alinéa de l'article 152 de la loi de finances du 8 Avril 1910 prescrit la publication quinquennale par ces services d'un tableau présentant pour les fonctionnaires, agents, sous-agents et employés de l'Etat rémunérés au mois<sup>25</sup> les échelles ou les taux de traitements, remises et indemnités fixes de toute nature, à l'exception des indemnité ayant le caractère d'un remboursement de frais. Interrrompue par la guerre en 1916 et différée par suite de l'instabilité des conditions économiques et monétaires en 1926, cette publication a été faite en 1911<sup>26</sup>, en 1921<sup>27</sup> et en 1931<sup>28</sup>. Malheureusement, elle est moins complète et moins instructive qu'il ne serait désirable. Les traitements pour chaque emploi ne sont pas accompagnés du nombre réel de leurs titulaires. Cette lacune résulte d'un vice de méthode de la première enquête de 1911 qui s'est, depuis, perpétué. Au lieu de procéder par enquête directe et envois de bulletins individuels, comme le recommandait, sur le rapport de M<sup>r</sup> FERNAND FAURE, la commission de statisticiens présidée par M<sup>r</sup> LEVASSEUR, on s'est borné à demander aux divers départements ministériels de dresser des tableaux qui sont ensuite centralisés par la Statistique générale de la France.

La lacune résultant de ce que chaque ministère donne le traitement de chaque emploi sans indiquer l'effectif du personnel est d'autant plus regrettable que les documents budgétaires ne permettent pas de la combler<sup>29</sup>. Les tableaux annexes du projet de budget ne permettent pas toujours d'isoler avec une parfaite rigueur les dépenses du personnel. Quand la chose est possible et quand les effectifs correspondants sont indiqués, il s'agit d'une simple prévision portant sur l'effectif normal qui peut s'éloigner sensiblement de l'effectif réel. Invoquera-t-on que la loi

<sup>25</sup> Ainsi que pour le personnel officier et assimilé des armées de terre et de mer.

<sup>26</sup> J. O. des 30 Septembre et 11 Octobre 1911. Voir aussi, B.S.G.F. Octobre 1911, p. 60.

<sup>27</sup> J. O. du 2 Décembre 1921.

<sup>28</sup> J. O. du 24 Novembre 1931.

<sup>29</sup> Pour des recherches portant sur une catégorie bien déterminée de fonctionnaires, on aura souvent intérêt à se reporter aux Annuaires publiés par les diverses Administrations. Cf. par exemple, l'Annuaire général des Finances. — Paris, Berger-Levrault; l'Annuaire de l'Administration des Contributions indirectes; etc....

de finances permet de corriger les chiffres relatifs aux crédits de personnel? Mais quand il en est ainsi, la même correction n'est pas toujours possible en ce qui concerne les effectifs réels<sup>30</sup>.

### C. Nombre des fonctionnaires avant la guerre et aujourd'hui

La question du nombre des fonctionnaires qui présente de sérieuses difficultés au point de vue des relevés statistiques, a surtout été obscurcie par l'esprit de polémique et de parti. On a présenté et opposé les estimations les plus variables en se gardant de dire chaque fois ce qu'on entendait par fonctionnaires et, à plus forte raison, de spécifier les différentes catégories de fonctionnaires. On doit donc, au milieu des incertitudes qui ont été volontairement créées, se référer comme à la base la plus sûre, aux données réunies et interprétées dans le cadre de la statistique générale de la France, sauf à indiquer les estimations qui en diffèrent quelque peu.

#### Les fonctionnaires civils de l'Etat avant et depuis la guerre (en milliers)<sup>31</sup>

Catégories de fonctionnaires	Non compris L'Alsace et la Lorraine		Y compris l'Alsace et la Lorraine		
	1914	1922	1922	1927	1931
Titulaires . . . . .	366	414	435	411	425
Auxiliaires temporaires et permanents . . . . .	10	68	71	54	55
Ouvriers . . . . .	92	113	119	95	102
Personnel des chemins de fer de l'Etat . . . . .	468	595	625	560	582
	75	96	136	128	126
	543	691	761	688	708

700.000 fonctionnaires civils d'Etat (y compris les agents des chemins de fer de l'Etat); 869.600 fonctionnaires civils et militaires, tels sont les chiffres les plus sûrs à la fin de 1931. Le second s'obtient en ajoutant au premier 154.000 militaires de carrière et 7.600 hommes de la police d'Etat<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> M. DE LASTEYRIE a déposé le 24 Janvier 1933 une proposition de résolution tendant à inviter le gouvernement à la «publication régulière d'un état faisant connaître l'effectif des personnels civils et militaires employés par l'Etat, ainsi que des personnels civils employés par les départements et les communes». De ce texte, la commission des finances est saisie.

<sup>31</sup> Bulletin de la Statistique générale de la France, Octobre-Décembre 1932, RAYMOND RIVET: La Statistique des fonctionnaires en France et en divers pays, p. 103.

<sup>32</sup> Bulletin de la Statistique générale de la France, article cité, p. 104.

Ces données se rapprochent seulement comme ordres de grandeurs de celles, sensiblement divergentes d'ailleurs, qui ont été présentées dans divers documents officiels récents. Pour les fonctionnaires civils et militaires d'Etat, une réponse du ministre à une question de M<sup>r</sup> BIBIÉ<sup>33</sup> donne le chiffre de 841.781; l'exposé des motifs du projet de loi Chéron<sup>34</sup>, le chiffre de 858.000; le rapport général à l'occasion du douzième provisoire de Mars 1933 de M<sup>r</sup> HENRY ROY le chiffre de 861.698<sup>35</sup>.

A ne considérer que les fonctionnaires civils (titulaires, auxiliaires et ouvriers), et abstraction faite du personnel des chemins de fer, on obtient un chiffre de 582.000 contre 468.000 en 1914. Mais l'augmentation rendue sensible par le rapprochement de ces deux chiffres est purement apparente: il convient de mettre à part les fonctionnaires d'Alsace-Lorraine (30.000 en chiffres ronds; 28.462 d'après le rapport général Chéron de 1928); on arrive alors à 552.000 soit 18% seulement de plus qu'en 1914. Cette augmentation est imputable surtout à l'extension des services financiers, des services des P.T.T., de l'enseignement technique et des assurances sociales, au développement des services civils intéressant la défense nationale et aux services nés de la guerre (Pensions, Régions libérées).

Nous décrirons:

1. les étapes de la réforme des traitements depuis la guerre;
2. le régime actuel des traitements aux points de vue juridique et administratif;
3. les relations entre les finances publiques et les traitements considérés à la fois comme dépenses publiques et comme base d'imposition;
4. l'évolution du montant des traitements et de leur pouvoir d'achat.

Pour conclure, on présentera les problèmes essentiels de la politique des traitements tels qu'ils se sont dessinés dans la crise financière d'aujourd'hui et tels que les posent, pour l'avenir, les transformations de la puissance publique.

<sup>33</sup> J. O. 12 Janvier 1933.

<sup>34</sup> Projet de loi n° 1261, ch. des Députés, session ordinaire de 1933, p. 44. Chiffre repris dans les textes élaborés par la commission des finances à partir de ce projet de loi.

<sup>35</sup> Rapport cité, p. 53. On est loin du chiffre de 715.000 donné pour les fonctionnaires civils par M<sup>r</sup> FLANDIN au Sénat le 24 Mars 1932 et inséré dans une note du ministère du Budget (*Le Temps*, 15 Février 1932). Cf. les indications données dans les numéros de la Tribune des Fonctionnaires du 16 Avril 1932 et du 11 Février 1933.

## Section I. Les étapes de la réforme des traitements depuis la guerre

La guerre et les troubles monétaires qu'elle a engendrés ont donné une forme nouvelle et plus d'acuité aux problèmes qui, avant 1914, se posaient déjà en ce qui concerne l'ensemble de la rémunération du fonctionnaire: traitement, accessoires du traitement, pensions.

Pour comprendre l'objet de cette étude, il est nécessaire de prendre une vue synthétique des conditions dans lesquelles le fonctionnaire français était rémunéré avant et pendant les hostilités.

1. Si l'on embrasse une longue période de temps, si l'on considère l'évolution de la fonction publique du premier Empire à la Troisième République inclusivement, et si l'on raisonne sur des ensembles et non sur des cas singuliers, on relève une tendance très nette de la fonction publique à devenir un métier. Cette transformation, liée à l'évolution des idées politiques et sociales, et au fait que les fonctionnaires se recrutent de plus en plus dans toutes les classes de la société, exerce une répercussion sur la conception même du traitement. Le fonctionnaire, qui ne vient plus principalement de la noblesse ou de la haute bourgeoisie, qui, dans la majorité des cas n'a plus de sources de revenus extérieures à son travail quotidien, doit recevoir de l'Etat qui l'emploie une rémunération qui lui permette de subvenir à ses besoins.

a) Cette exigence de tout régime démocratique a été maintes fois reconnue par les gouvernements de la Troisième République, et ils ont accompli, sous la pression des intéressées, un effort appréciable pour faire passer la doctrine dans les faits. La suppression du surnumérariat gratuit dans les régies financières, la rémunération des juges suppléants, l'allocation d'indemnité aux stagiaires des diverses administrations, sont un hommage au principe que toute tâche mérite salaire. L'élévation de certains traitements, la fixation de salaires minima pour les catégories les plus humbles de fonctionnaires témoignent du souci d'assurer l'indépendance matérielle à tous les serviteurs de l'Etat. Peu avant la guerre, en 1911, on pouvait constater que le traitement de début des instituteurs et des maîtres répétiteurs avait, en trente-cinq ans, presque doublé et que celui des facteurs s'était élevé d'un tiers. Des votes du Parlement, au cours de l'année 1910, allouaient aux facteurs ruraux un salaire quotidien minimum de trois francs, et à certains agents urbains un salaire quotidien minimum de cinq francs.

Mais, malgré ces progrès, il semble bien que, dans l'ensemble et plus encore pour certaines catégories déterminées, les traitements des fonctionnaires civils en France étaient à un niveau assez bas par rapport au

prix de la vie et par comparaison avec les fonctionnaires des principaux pays étrangers.

Dans son ouvrage sur «L'Organisation de la République pour la Paix» Mr HENRI CHARDON<sup>36</sup> a écrit ces lignes significatives:

«La Troisième République a maintenu, au delà de toute limite, des salaires de famine pour presque tous les agents de la nation: je rougirais d'écrire ici les traitements que nous donnions encore, au début de 1914, aux plus indispensables instruments de la vie en commun.»

Ce témoignage d'un observateur compétent, qui juge avec le recul du temps, est corroboré par celui que formulaient immédiatement avant la Guerre la plupart des théoriciens ou des hommes politiques qui eurent à se prononcer sur la question.

Dans son beau livre publié en 1913 sur «L'Etat et les fonctionnaires»<sup>37</sup> Mr A. LEFAS considère le fonctionnaire français comme l'un des moins bien payés<sup>38</sup>.

Au cours de la séance du Sénat du 22 Décembre 1913<sup>39</sup> Mr CAILLAUX au nom du Gouvernement, insiste sur l'insuffisance notoire des traitements. Après s'être prononcé pour le relèvement des soldes militaires, il déclare qu'on devra aborder incessamment le relèvement du traitement des fonctionnaires civils.

Ces énonciations concordantes que l'on pourrait multiplier sont, au surplus, étayées par les chiffres. Considère-t-on, par exemple, afin d'avoir des données relativement précises, la statistique des seuls traitements de fonctionnaires soumis à la loi de 1853, pour l'année 1911. On voit qu'à cette date, le montant des traitements soumis à la retenue, qui est de 665 millions de francs en chiffres ronds, donne, réparti entre 315.000 fonctionnaires<sup>40</sup> un traitement moyen de 2.100 francs seulement<sup>41</sup>.

Des exemples concrets sont plus expressifs, et aussi plus significatifs que des moyennes.

En 1911, pour un grand nombre de petits fonctionnaires, le traitement oscillait autour de 3 francs par jour<sup>42</sup>. Un instituteur chargé de famille recevait 1.200 francs par an, après être resté plusieurs années

<sup>36</sup> Publications de la Dotation Carnegie, p. 44.

<sup>37</sup> Giard, 1913.

<sup>38</sup> Mr LEFAS en trouve, pour cette époque, la raison dans le nombre des fonctionnaires en France. Cf. ouvrage cité p. 46 à 54.

<sup>39</sup> J. O. p. 3.995, 3.996.

<sup>40</sup> Nous répétons qu'il s'agit des seuls fonctionnaires à la loi de 1853.

<sup>41</sup> A. LEFAS, L'Etat et les Fonctionnaires, p. 46.

<sup>42</sup> H. CHARDON, Le Pouvoir Administratif, Paris 1911, p. 134.

<sup>43</sup> Chiffres et exemples empruntés à Mr GEORGES CAHEN, Les fonctionnaires, leur action corporative, 1911, p. 16 et s.

stagiaire à 1.100 francs. Les juges débutaient à 1.500 francs par an. Beaucoup d'agents des Ministères résidant à Paris n'avaient pas «la pièce de cent sous» par jour. Les quatre cinquièmes du personnel de la Brigade des Douanes ne jouissaient pas d'un traitement de 100 francs par mois<sup>43</sup>. Un gendarme risquait sa vie pour onze cents francs par an. Un agent de police de Marseille ou de Lyon gagnait quatorze cents francs par an, un gardien de la Paix de Paris dix-neuf cents<sup>44</sup>.

Or, ces chiffres n'étaient atteints à l'époque considérée qu'après des augmentations relativement récentes. Leur signification ne doit jamais être perdue de vue pour comprendre la portée de la réforme des traitements depuis la guerre et l'attitude du fonctionnaire spécialement des petits et moyens fonctionnaires à l'égard de cette réforme.

Un autre élément fondamental sous le même rapport réside dans les inégalités des traitements résultant d'un défaut de classement des diverses catégories de fonctionnaires. Ce classement n'avait pas fait l'objet d'un plan général méthodiquement élaboré<sup>45</sup> et appliqué. Il résultait de mesures occasionnelles, prises au jour le jour, pour les besoins des services. L'ajustement qui en résultait était si imparfait qu'on ne peut parler d'une «échelle des traitements avant la guerre» que brevitatis causa.

Les agents des administrations centrales bénéficiaient généralement de traitements plus élevés que leurs collègues des services extérieurs<sup>46</sup>.

D'une administration à l'autre, la rémunération de tâches sensiblement équivalentes variait. En 1905, le traitement de début pour les rédacteurs atteignait 1.900 francs aux Finances, 2.000 francs à l'Intérieur, 2.100 francs à la Guerre, 2.200 francs à l'Agriculture et aux Colonies et

<sup>43</sup> Chiffres et exemples empruntés à H. CHARDON, *Le Pouvoir Administratif*, Paris 1911, p. 133. À ces exemples ajoutons celui que Mr F. GUERIN cite dans son travail sur «La défense des intérêts professionnels des fonctionnaires», Montpellier 1910. L'auteur qui s'appuie sur un rapport dressé sur l'initiative du Directeur de l'Enregistrement des Bouches du Rhône (présenté à la réunion de l'Amicale de l'Enregistrement dans ce département, réunion du 6 février 1910) écrit p. 35: Dédiction faite des frais de commis pour certains bureaux et des frais communs à tous les bureaux, le receveur (de l'Enregistrement) ne recevant aucune indemnité à titre de frais de bureau, les traitements effectifs moyens ressortissent à 1.850 francs pour la sixième classe, 2.500 pour la cinquième, 3.500 pour la quatrième, 4.300 pour la troisième, 5.050 pour la deuxième et 5.600 pour la première. Ce traitement se trouve encore réduit du fait... des frais de déménagement et d'installation qui, à chaque changement de classe, ne sont pas remboursés et absorbent cependant assez souvent l'augmentation de 2 ou 3 années. La durée du séjour étant de 4 ans dans le 2 dernières classes, de 7 ans dans les 3 autres, ce n'est qu'au bout de 30 ans de service, à plus de 50 ans d'âge, que l'on peut arriver à un traitement net de 5.600 francs.

<sup>45</sup> Rapport de la Sous-Commission FOURNIER, 2<sup>ème</sup> Commission Hébrard de Ville-neuve, 1924.

<sup>46</sup> Congrès de la Fédération des Fonctionnaires 24 et 25 Septembre 1921, Rapport MÉTAYER.

2.500 francs au Commerce<sup>47</sup>. Le traitement des expéditionnaires était dans certaines administrations de 1.800, dans d'autres de 2.100 francs<sup>48</sup>.

Dans le même Ministère, enfin, on rencontrait des inégalités de service à service. Par exemple, les huissiers et gardiens de bureau du Ministère des Finances débutaient avec un traitement égal au traitement maximum des douaniers. En fin de carrière, ils touchaient un traitement supérieur au traitement de début des lieutenants des douanes. Les préposés des Contributions Indirectes qui, sous l'Empire avaient une situation analogue à celle des préposés des Douanes, débutaient, avant la guerre, avec un traitement que ces derniers n'atteignaient jamais<sup>49</sup>.

b) Tarifs peu élevés, réglementation juridique et administrative insuffisante, ces traits généraux qui caractérisent les traitements proprement dits valent aussi pour les accessoires du traitement et notamment pour les indemnités.

Quelle qu'en soit la nature, elles sont en règle générale, d'un faible montant. Elles varient d'une administration à l'autre. Elles sont régie par des textes disparates: rarement par une loi, le plus souvent par une simple circulaire ministérielle ou par des circulaires du Directeur de l'Administration considérée. C'est dire leur précarité.

L'indemnité pour charges de famille, par exemple, n'est pas inconnue de l'administration française avant la guerre, mais n'est pas consacrée par un texte législatif avant 1913.

Jusque là elle est allouée sans règles précises visant les conditions d'attribution à des taux variables dans le même Ministère par de simples décisions ministérielles qui n'offrent pas de garanties aux intéressés. Ainsi, à la suite d'une intervention en 1897 du Bureau de l'Alliance pour l'accroissement de la population française auprès de Mr MELINE, alors Président du Conseil, certains Ministères décident d'accorder des avantages aux fonctionnaires chargés de famille. Quelques lignes d'une «Lettre commune de l'Administration des Contributions Indirectes» du 12 Mars 1897 montrent<sup>50</sup> que l'effort était des plus limités. «A compter du deuxième trimestre 1897, lit-on dans ce document, tous les agents dont le traitement fixe n'est pas supérieur à 2.200 francs recevront... une allocation annuelle de 60 francs pour chaque enfant au-dessus de 3»<sup>51</sup>. Un

<sup>47</sup> Un programme de coordination fut longtemps à l'étude pour les administrations centrales et fut réalisé quelques mois seulement avant la déclaration de guerre.

<sup>48</sup> GEORGES CAIEN, *Les fonctionnaires, leur action corporative*, 1911, p. 14.

<sup>49</sup> Congrès de la Fédération des Fonctionnaires, Septembre 1921, Rapport MÉTAYER.

<sup>50</sup> Congrès de la Fédération des Fonctionnaires, Septembre 1921, Rapport MÉTAYER.

<sup>51</sup> GUIMBAUD, *L'Employé de l'Etat en France*, Caen 1898, p. 78.

texte analogue intervient en faveur de certains agents de l'administration des Douanes en 1899. En 1904, l'Administration Militaire organise des secours en faveur des ouvrières de ses établissements à la naissance de chaque enfant. En 1908, les instituteurs qui ont des enfants de moins de 16 ans ont droit à une indemnité. Un arrêté ministériel du 28 Décembre 1911 octroie aux huissiers, gardiens de bureau et journaliers de l'Administration Centrale du Ministère des Colonies une indemnité à la naissance de chaque enfant. Mesures fragmentaires, sans lien les unes avec les autres, prises et rapportées au gré d'un ministre, et qui n'apportaient qu'un mince soulagement au fonctionnaire père de famille.

En 1913, le législateur s'occupe de la question. A vrai dire, la loi du 14 Juillet 1913 ne contient aucune disposition qui vise spécialement les fonctionnaires. A tout citoyen français chef de famille dont les ressources sont insuffisantes, elle accorde des allocations mensuelles extrêmement faibles, à partir du 3<sup>ième</sup> enfant. Le premier texte législatif qui fut consacré à des fonctionnaires, en tant que tels, devait sortir des travaux d'une Commission extraparlementaire formée dès 1912 pour étudier les moyens de relever la natalité. Elle avait émis un vœu en faveur d'une indemnité pour charges de famille aux fonctionnaires. En Mars 1913, le Ministre des Finances s'engageait à déposer un projet de loi en ce sens. En Juillet de la même année, la Chambre votait un projet de résolution pour inviter le Gouvernement à tenir parole avant la fin de la session ordinaire. On semblait près d'aboutir quand le ministre des finances concentra l'attention des parlementaires sur une catégorie de fonctionnaires particulièrement intéressante: les sous-officiers pères de famille.

L'A. 2 de la Loi du 30 Décembre 1913 vise finalement tous les militaires de carrière jusqu'au grade de commandant inclus. Elle leur accorde une indemnité annuelle de 200 francs par enfant âgé de moins de 16 ans, légalement à leur charge, en sus du second.

Le législateur considérait que l'expérience des indemnités pour charges de famille dans ce domaine limité serait riche d'enseignements. Le Gouvernement s'était engagé à étendre la mesure, après études, à l'ensemble des fonctionnaires. De toute façon, au moment où la guerre éclatait, aucun texte de loi n'instituait comme mesure générale l'indemnité destinée à adapter les traitements aux charges de famille de leurs titulaires<sup>52</sup>.

On ne trouve pas davantage, avant la guerre, d'indemnité de résidence fixée à un même taux pour une même localité et allouée suivant les mêmes règles à tous les fonctionnaires<sup>53</sup>. Les indemnités de résidence dont béné-

<sup>52</sup> Pour plus de détails, cf. H. THIVOT, *Les Indemnités pour charges de famille aux fonctionnaires et agents de l'Etat en France et à l'étranger*, Paris 1921, p. 13 à 18.

<sup>53</sup> Cf. INFRA, Section 2<sup>ième</sup>, par. Accessoires du traitement.

ficient alors certaines catégories de personnel sont très variables, quant au tarif et quand aux conditions d'attribution.

Souvent, elles ne s'ajoutent qu'aux petits traitements et sont peu élevées. Pour les instituteurs, elle atteignent un taux important et s'ajoutent à tous les traitements. En vertu de la loi du 19 Juillet 1889, article 12, de la circulaire du Ministre de l'Instruction Publique du 24 Février 1891 et du décret du 20 Juillet 1894, ces fonctionnaires touchent dans toutes les localités une indemnité annuelle qui varie de 100 à 800 francs suivant la population de la localité, et qui atteint 2.000 francs pour la ville de Paris. Cette indemnité de résidence élevée est payée obligatoirement par les communes. Plus qu'une exception à la pratique générale de l'Etat à l'égard de ses fonctionnaires, elle apparaît donc comme un moyen détourné de faire participer les communes dans une assez large mesure au traitement des instituteurs.

De même, nos administrations avant la guerre connaissent les indemnités de déplacement et les indemnités pour moyens de transport allouées à des taux très variables, bien souvent en exécution de simples circulaires ministérielles<sup>54</sup>.

c) Comme le fonctionnaire en activité pour son traitement, le fonctionnaire à la retraite, pour sa pension, se trouvait dans une situation juridique insuffisamment définie et était victime d'un régime peu libéral<sup>55</sup>.

Certes, depuis la grande loi des 3, 22 Août 1790, qui a «décrété les principes essentiels d'un régime républicain des pensions»<sup>56</sup>, la pension n'avait plus le caractère d'une faveur du souverain : elle ne pouvait désormais être accordée que pour des services d'Etat et ses conditions d'attribution étaient réglementées. Mais, en raison du nombre des pensions militaires, à la suite des guerres de la Révolution et de l'Empire, beaucoup de fonctionnaires civils furent en fait écartés du bénéfice de la loi de 1790. Des caisses de retraites et des tontines, soumises aux réglementa-

<sup>54</sup> L'ouvrage cité de GUIMBAUD contient à cet égard quelques exemples intéressants au point de vue historique. En ce qui concerne les indemnités de déplacement il note (p. 30) que «tandis qu'un agent des Postes touche 3 francs par jour et 6 francs les premiers jours (arrêté du Ministre du Commerce du 15 Mai 1894) un surnuméraire de l'Enregistrement touche de 1 à 5 francs (Décision du Ministre des Finances du 31 Juillet 1877) et un employé des Contributions indirectes touche 2 francs (Circulaire du Directeur général des Contributions indirectes du 11 Mai 1854).

<sup>55</sup> La pension moyenne accordée aux fonctionnaires civils était en 1854 de 699 francs, en 1880 de 833 francs, en 1900 de 997 francs et en 1911 de 1.153 francs. Si l'on ne tient pas compte des pensions des veuves et d'orphelins, la moyenne s'élève même pour cette dernière année à 1.426 francs. A. LEFAS, ouvrage cité, p. 46.

<sup>56</sup> Rapport de Mr HENRY BERANGER, Sénateur, du 13 Décembre 1923 (Doc. par. N° 820). On trouvera dans ce document des renseignements sommaires sur l'historique des pensions en France avant 1790.

tions les plus diverses, furent donc fondées par les fonctionnaires civils. La nécessité se faisait sentir d'unifier cette organisation et de renforcer les garanties des bénéficiaires. Ce fut l'objet de la loi du 9 Juin 1853<sup>57</sup>, modifiée par de nombreux textes dont le plus important est la loi du 30 Décembre 1913.

Suivant ce texte, qui est la charte des pensions civiles en France avant la guerre, si la pension cesse d'être une récompense exceptionnelle et devient une prolongation du traitement, en revanche, le droit à la retraite et à la pension n'existe pas encore pour le fonctionnaire civil d'une façon absolue. La dette de l'Etat, disaient les travaux préparatoires de la loi de 1853 est une dette volontaire. La mise à la retraite restait subordonnée au pouvoir discrétionnaire du ministre compétent<sup>58</sup>.

Les conditions requises pour faire valoir ses droits à la pension d'ancienneté étaient 30 ans de service et 60 ans d'âge dans les services sédentaires; 25 ans de services et 55 ans d'âge dans les services actifs. Quant aux fonctionnaires reconnus hors d'état de rester en fonctions, ils étaient dispensés de la condition d'âge. La pension d'ancienneté était liquidée d'après la moyenne des traitements des six dernières années et à raison d' $1\frac{1}{60}$  de ce traitement moyen par année de service, cette quotité étant élevée à  $1\frac{1}{50}$  en cas de service actif.

Sur trois points surtout, l'organisation du régime des pensions apparaissait peu libérale:

1. Non seulement la pension de la veuve était en toute hypothèse calculée à un taux très bas, mais en principe toute pension était refusée à la veuve des fonctionnaires civils dont le mari n'avait pas accompli 25 ans de services. On condamnait unanimement cette règle qui consacrait des injustices flagrantes.

2. Lorsqu'un fonctionnaire quittait l'administration sans avoir acquis ses droits à la retraite, il perdait le bénéfice de ses retenues. Là encore, les défauts du système en vigueur étaient indiscutables.

3. Enfin, les pensions d'invalidité étaient attribuées dans des conditions assez étroites<sup>59</sup>. La loi n'accordait de pension aux agents qui avaient accompli une durée de service suffisante pour la retraite normale et qui étaient reconnus hors d'état de rester en fonction que si l'accident ou l'infirmité invoqués résultait du service.

Quelques fondées qu'aient été ces critiques relatives à l'étendue des

<sup>57</sup> Les pensions des armées de terre et de mer étaient organisées par les Lois des 11 et 18 Avril 1831.

<sup>58</sup> Par contre, les lois de 1831 reconnaissaient aux militaires un droit absolu à la pension, les conditions relatives à la durée du service une fois remplies.

<sup>59</sup> L'a. 11 de la loi de 1853 distinguait la pension pour accident grave et la pension d'infirmité.

droits du pensionné<sup>60</sup>, elles passèrent avant la guerre au second plan et le problème de l'amélioration de la loi de 1853 fut abordé principalement sous l'angle financier.

Le système que l'on appliquait était celui de la répartition caractérisé par ce fait que les recettes et les dépenses afférentes aux pensions viennent se confondre dans l'ensemble des recettes et des dépenses générales de l'Etat. Des crédits, crédits de paiement pour les pensions concédées, ou crédits d'inscription pour les pensions à concéder dans l'année en cours, sont votés par le Parlement. Les retenues, c'est à dire sous le régime de 1853, la retenue générale de 5%, la retenue du premier douzième et les retenues pour congés, ou par mesure disciplinaire, viennent en atténuation des charges de l'Etat. Mais, la différence entre l'ensemble des crédits et le total des retenues est couverte par une subvention de l'Etat, qui mesure le poids net des pensions sur le budget.

A ce système, on opposait celui de la capitalisation dans lequel une caisse de pensions est capable à tout moment, avec les seuls revenus provenant de ses capitaux, de supporter la charge totale du service des pensions.

Ce dernier système, moins onéreux que le précédent, pour le Trésor car la répartition «méconnait le principe de l'arroisement par le seul jeu de l'intérêt s'ajoutant au capital»<sup>61</sup>, se présente lui-même sous deux formes.

Quand il y a capitalisation individuelle, la Caisse ouvre un compte particulier au nom de chaque affilié. A ce compte vont les versements personnels de l'intéressé et les subventions de l'Etat. La liquidation peut être faite à chaque instant et les engagements de l'Etat sont rigoureusement définis.

Quand il y a capitalisation collective, le bloc des retenues et des subventions forme une réserve mathématique générale. Les droits des affiliés sont déterminés par des règles générales et communes à tous et non plus par les inscriptions à un compte individuel.

C'est le système de la capitalisation que les projets de réforme mis sur pied avant la guerre préconisaient en remplacement de la répartition prévue par la loi de 1853. Ces projets, qu'ils fussent basés sur l'idée de capitali-

---

<sup>60</sup> Nous n'insistons pas, dans cet exposé synthétique sur les réclamations de plusieurs catégories d'agents qui demandaient à être admis au bénéfice de la loi de 1853. Il s'agissait surtout: a) des ouvriers d'Etat dont la retraite était régie par la Loi du 21 Octobre 1919; b) des ouvriers des Ministères, des écoles nationales professionnelles des arts et Métiers et des ouvriers des palais nationaux affiliés à la Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse; c) des employés communaux et départementaux qui rendent des services à l'Etat (assurance, prévoyance); d) des agents coloniaux des services locaux.

<sup>61</sup> H. BÉRENGER, Rapport cité. —

sation individuelle (projet LÉON SAY de 1879, projet ROUVIER de 1891) ou sur celle de la capitalisation collective (projet du 1<sup>er</sup> Mars 1901 issu des travaux de la Commission extraparlementaire instituée par le décret du 11 Avril 1897) n'aboutirent pas<sup>62</sup>.

De cet examen des caractères essentiels de la rémunération des fonctionnaires civils avant la guerre, il résulte qu'en dépit de la diversité des situations apparentes, pour le traitement proprement dit, comme pour les accessoires du traitement, comme pour les pensions de retraite, un double problème se posait déjà :

α) préciser et améliorer le régime juridique et administratif de cette rémunération;

β) adapter son quantum aux besoins des fonctionnaires. Ce problème lui-même se dédouble puisqu'il suppose d'abord un bon classement du personnel ensuite un ajustement du salaire au mouvement des prix.

2. La Guerre ne laissa pas au Gouvernement les loisirs nécessaires pour procéder à une refonte du régime juridique et administratif des traitements et des retraites, ni pour étudier un classement systématique des fonctions publiques.

On s'efforça seulement, par des mesures de circonstance : indemnités ou suppléments temporaires de traitements, d'améliorer tant bien que mal la situation des fonctionnaires en tenant compte, dans la mesure du possible, du mouvement des prix.

La loi du 7 Avril 1917 attribue aux fonctionnaires subalternes une indemnité de vie chère dont le taux était fixé à 120 francs pour les fonctionnaires célibataires.

La loi du 4 Août 1917 substitue à cette indemnité des «suppléments temporaires de traitement». Ils sont accordées aux fonctionnaires, agents et ouvriers attachés à l'Etat par un lien permanent. A dater du 1<sup>er</sup> Janvier 1917 les agents qui gagnent moins de 3.600 francs touchent 540 francs et les agents dont le traitement est compris entre 3.601 et 5.000 francs, touchent 360 francs.

Ces mesures ne tardent pas à être insuffisantes et la loi du 22 Mars 1918 les complète. Ce texte relève à 6.000 francs le traitement au-dessus duquel le supplément cesse d'être dû. De plus, il surajoute au supplément prévu par la loi d'Août 1917 un second supplément de 540 francs. Par conséquent, les divers agents touchent désormais 1.080 francs de supplément.

---

<sup>62</sup> On trouvera une étude précise de ces projets dans le rapport LUGOL du 1<sup>er</sup> Avril 1922, No 4.225. Dans les années qui précédèrent la guerre, les partisans de la capitalisation invoquaient la loi du 21 Juillet 1909 relative aux retraites du personnel des Chemins de Fer d'intérêt général. Cette loi organisait un régime de capitalisation collective.

ment jusqu'à 3.600 francs de traitement, et 900 francs de 3.600 à 6.000 francs.

Enfin, la loi du 14 Novembre 1918 accorde avec rétroactivité à partir du 1<sup>er</sup> Juillet de la même année une «indemnité exceptionnelle du temps de guerre» de 720 francs pour les traitements de moins de 6.000 francs<sup>63</sup>.

En même temps que ces diverses mesures atténuait les difficultés éprouvées par l'ensemble des fonctionnaires, la réglementation des indemnités pour charges de famille faisait de sensibles progrès.

En effet, la loi du 7 Avril 1917, outre les indemnités qu'elle allouait aux célibataires, accordait aux fonctionnaires mariés une indemnité de cherté de vie de 180 francs par an, majorée de 100 francs par enfant âgé de moins de 16 ans. Le décret du 4 Mai 1917 précisait que les allocations étaient réservées aux agents dont les appointements ne dépassaient pas 3.600 francs pour le père ou la mère de 1 ou 2 enfants et 4.500 francs pour les parents de plus de deux enfants.

Ces modifications n'étaient pas négligeables, mais une inégalité profonde subsistait entre fonctionnaires militaires et fonctionnaires civils au point de vue des indemnités pour charges de famille. Pour les seconds, les taux et les maxima étaient moins avantageux que pour les premiers. De plus, l'indemnité des fonctionnaires civils était purement temporaire, tandis que celle des fonctionnaires militaires était consacrée à titre permanent par la loi du 30 Décembre 1913.

S'il faut attendre la loi du 18 Octobre 1919 pour que les indemnités pour charges de famille soient allouées à titre permanent à tous les fonctionnaires civils, c'est pendant la guerre que l'unification du régime applicable aux fonctionnaires civils et militaires se fait quant aux taux et quant aux maxima. Divers textes, lois ou décrets (L. 4 Août 1917, L. 22 Mars 1918, D. 18 Août 1917, D. 27 Mars 1918) fixèrent successivement les taux à 200 francs à partir du 3<sup>ème</sup> enfant, puis à 150 francs pour chacun des deux premiers et à 300 francs pour chaque enfant au-dessus du second. Le maximum passa de 4.500 francs à 5.000, puis à 8.100. Cette dernière limite correspondait à la solde militaire maxima donnant droit aux mêmes indemnités.

Pour parer à la hausse persistante des prix, le Gouvernement dépose le 12 Septembre 1918 un projet de loi qui devint la loi du 14 Novembre de la même année. Ce texte supprimait toute limitation de maximum pour les fonctionnaires civils comme pour les militaires de carrière et relevait le taux de l'allocation de 180 francs par an et par enfant.

---

<sup>63</sup> Cette indemnité bénéficie aux agents dont le traitement ne dépasse pas 12.000 francs, s'ils ont plus de deux enfants.

Ces mesures du temps de guerre, utiles mais limitées et temporaires, ne résolvaient pas l'ensemble de problèmes complexes qui se posaient déjà en 1914 mais dont la guerre rendit plus urgente la solution. A peine les hostilités terminées, les gouvernements successifs entreprirent, avec l'aide de commissions extraparlementaires, la double réforme des traitements et des pensions.

## I. La réforme des traitements

### 1. La première Commission Hébrard de Villeneuve et la loi du 5 Octobre 1919

Trois mois environ après l'armistice, le gouvernement, par arrêté ministériel du 5 Avril 1919, institua la première Commission chargée de réviser les traitements. Cette Commission, composée de membres du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes, de hauts fonctionnaires de la plupart des Administrations et des délégués des groupements professionnels, fut présidée par Mr Hébrard DE VILLENEUVE, Vice-Président au Conseil d'Etat.

Au cours de ses séances qui se sont échelonnées sur une période de 4 mois (Avril—Juillet 1919) elle examina les traitements des personnels civils, abstraction faite du personnel enseignant ou scientifique du Ministère de l'Instruction Publique et du Ministère du Commerce, des fonctionnaires et agents de l'Administration des Postes et Télégraphes, des fonctionnaires et agents de polices locales et enfin des personnels ouvriers des administrations.

Des membres de cette Commission<sup>64</sup> ont dit quelle méthode de travail elle avait employée. Un rapporteur analysait et résumait sans conclure — conformément aux usages observés pour les travaux du Conseil d'Etat — les propositions des diverses Administrations. Puis, une discussion générale s'ouvrait, au cours de laquelle intervenaient les représentants du service intéressé. Le président, quand il estimait que les convictions étaient assez éclairées, mettait le chiffre proposé aux voix. En cas de rejet, l'assemblée était appelée à se prononcer sur les chiffres supérieurs ou inférieurs.

Pour donner à ses travaux un fondement solide, et étant donné la grande diversité des traitements d'avant-guerre qui se répartissaient entre les limites de 1.200—1.500 francs et de 25.000 francs, la Commission déclara que le traitement minimum avant 1914 devrait être considéré comme représenté par le chiffre de 1.800 francs.

A partir de ce chiffre, la Commission obtint le traitement minimum actuel d'après l'indice 200 du coût de la vie. En multipliant le chiffre

---

<sup>64</sup> Cf. Tribune, 15 Juin 1919.

de 1800 par 2 et en ajoutant les retenues pour la retraite, elle obtint le chiffre de 3.800. Quant au traitement maximum, elle l'établit à 30.000 francs. Aux limites d'avant-guerre 1.200—1.500 et 25.000 étaient donc substituées des limites nouvelles: 3.800—30.000 francs.

A l'intérieur de cette échelle et à partir du traitement minimum, la Commission appliqua, après un classement préalable des agents, des rehaussements dégressifs à tous les traitements.

Saisi des conclusions de la Commission, le gouvernement les adopta et les fit passer dans un projet de loi, qui devint la loi du 6 Octobre 1919.

L'exposé des motifs, rappelant que, pendant la durée des hostilités, les fonctionnaires n'avaient pas bénéficié d'augmentations proprement dites, mais de simples suppléments provisoires, et que les traitements actuels n'étaient visiblement plus adaptés à la nouvelle valeur de la monnaie, concluait qu'il était opportun de «profiter de l'occasion que fournissait la fixation des nouvelles échelles de traitements pour remédier aux imperfections et aux inégalités du régime actuel». Ainsi, dans la première mesure destinée après la guerre à réviser les traitements, se faisait jour la double idée de revalorisation et de reclassement que nous retrouverons tout le long de cet exposé historique.

Le texte d'Octobre 1919 adopte purement et simplement l'échelle 3.800—30.000, en lui donnant effet à partir du 1<sup>er</sup> Juillet 1919, et en supprimant les suppléments temporaires de traitements antérieurement accordés. Cependant, un décret du 29 Juin 1920 décida qu'à partir du 1<sup>er</sup> Janvier de la même année, l'indemnité exceptionnelle du temps de guerre prendrait le nom d'indemnité exceptionnelle de cherté de vie et continuerait d'être payée dans les mêmes conditions.

Il semble que, sur le moment, les intéressés n'aient pas mesuré l'importance des avantages qui leur étaient concédés. Certes, la Fédération des fonctionnaires a rendu hommage<sup>65</sup> à l'indépendance de la Commission, mais des critiques de détail assez nombreuses furent formulées. Quand, plus tard, surgirent des difficultés nouvelles, les résultats obtenus grâce à la première Commission de révision des traitements furent plus sainement appréciés<sup>66</sup>.

Bien qu'une excellente besogne ait été accomplie, il fallut, sur certains points, la corriger, sur d'autres, la compléter.

On ne tarda pas à s'apercevoir que la méthode des relèvements dégressifs en matière de traitements, si elle se recommandait de considéra-

<sup>65</sup> Cf. Tribune, 15 Juin 1919.

<sup>66</sup> Cf. Congrès fédéral des 11 et 12 Novembre 1922, Tribune du 16 Novembre 1922.

tions d'équité, présentait de graves inconvénients sous le rapport de la hiérarchie et du recrutement.

Dans un grand nombre de documents de cette époque, on trouve l'écho de ces préoccupations. Dans l'exposé des motifs de la proposition de loi tendant à la révision des traitements des administrations centrales, annexée au procès-verbal de la deuxième séance du 23 Juin 1921 et présentée par M<sup>r</sup> HERRIOT et 93 de ses collègues, on parle de «nivellement des situations et de disparition de l'esprit hiérarchique». «La preuve a été faite — poursuit ce texte — à la tribune même de la Chambre que dans certains services, des chefs et sous-chefs de bureau touchent des appointements moins élevés que certains de leurs subordonnés. Le même argument est reproduit par M<sup>r</sup> CHÉRON dans son rapport général sur le budget de 1921<sup>67</sup>. Enfin, dans le rapport sur les traitements dressé pour 1921 par les services de la Statistique générale de la France, on souligne avec force que l'accroissement relatif des traitements<sup>68</sup> varie en raison inverse du montant du traitement. L'augmentation était de 10 % seulement pour les fonctionnaires qui recevaient plus de 25.000 francs en 1911 et elle atteignait jusqu'à 200% environ pour les sous-agents dont, à la date précitée, le traitement ne dépassait pas 3.000 francs. L'augmentation, dans les catégories intermédiaires, était de 50% pour les traitements de 12.000 à 25.000<sup>69</sup>; de 90% environ pour les traitements de 6.000 à 12.000, et de 120% pour les traitements de 3 à 6.000 francs.

A la conclusion qui semble naturellement incluse dans ces constatations, la Fédération des Fonctionnaires<sup>70</sup> répondait en invoquant deux arguments. Le premier, très juste, consistait à faire remarquer qu'il convient de tenir compte dans une discussion de ce genre non seulement des pourcentages absous d'augmentation, mais des points de départ. Or, la situation des fonctionnaires les plus favorisés par le relèvement de 1919 était, avant la guerre des plus médiocres. Cet élément devait, évidemment, être pris en considération avant de conclure à une hausse exagérée des petits et moyens traitements. Mais, on se rend compte qu'en raisonnant ainsi, on déplaçait la question. Les critiques élévées contre l'échelle résultant de la loi de 1919 portaient moins sur l'élévation des petits et moyens traitements que sur la marge existant entre cette élévation et celle des traite-

<sup>67</sup> p. 42 et 43.

<sup>68</sup> Traitements proprement dits, indemnités non comprises. Mais la conclusion était la même quand on intégrait aux calculs les indemnités pour charges de famille et de résidence. Cf. sur ce point le Bulletin de la Société d'Etudes économiques du 23 Mars 1923.

<sup>69</sup> Il s'agit toujours, dans ce développement, des traitements qui atteignaient les chiffres indiqués en 1911.

<sup>70</sup> Rapport MÉTAYER, Tribune, 1—15 Octobre 1921.

ments des catégories supérieures; elles visaient non un pourcentage considéré en lui-même, mais un rapport entre deux pourcentages.

Beaucoup plus faible encore, à notre sens, était l'argumentation suivant laquelle la proposition de loi de M<sup>r</sup> HERRIOT et les remarques de M<sup>r</sup> CHERON au Sénat étaient l'expression d'une tendance à sous-estimer le rôle et l'importance des agents d'exécution. Efficace peut-être comme moyen de propagande, pour susciter ou renforcer les résistances à la proposition, cette considération n'exprimait certainement pas la réalité.

Déjà une loi du 16 Juillet 1921 avait accordé des indemnités exceptionnelles et temporaires aux fonctionnaires supérieurs de l'Administration des Finances<sup>71</sup>.

La loi du 30 Novembre 1922, animée du même esprit, ouvrit les crédits nécessaires pour attribuer aux fonctionnaires supérieurs des autres administrations les indemnités dont on avait fait bénéficier, en Juillet 21, leurs collègues des finances.

L'œuvre de la première Commission HÉBRARD DE VILLENEUVE et du législateur de 1919 ne pouvait être ni durable ni complète<sup>72</sup>.

Elle ne pouvait être durable en raison de la hausse rapide du coût de la vie. Cette hausse s'était accentuée pendant les travaux de la Commission, puisque l'indice qui était à 148 le 19 Avril, quand cette assemblée commença ses travaux, atteignait déjà 250 % quand elle prononça la clôture de ses séances. Le mouvement ascendant s'accentua par la suite. Au début de 1924, l'indice des prix de détail atteignait 400 environ<sup>73</sup>.

De plus, si la Commission a fait œuvre positive<sup>74</sup> de classement, elle ne pouvait pas espérer, quels qu'aient été ses efforts et sa diligence, opérer une classification des fonctionnaires publics impeccable, vu l'extrême complexité de la nature et la diversité des structures hiérarchiques dans les services. Le problème d'ensemble de la réorganisation administrative qui lui avait été confié dès les premières séances fut, au reste, par la suite, soustrait à sa compétence<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> Quand la question était venue en discussion au Sénat (séance du 12 Juillet 1921) M<sup>r</sup> CHERON avait invoqué la nécessité de «conserver un personnel d'élite dont la technicité» et la valeur auront pour résultat de «sauvegarder et d'accroître les ressources du Trésor».

<sup>72</sup> Nous faisons abstraction dans cet exposé général des critiques de détail. Déjà, au Congrès de la Fédération des 25 et 26 Mai 1920 (cf. Tribune 1er Juin 1920), on signalait, dans le Rapport moral, 1. que les relèvements votés en 1919 étaient insuffisants pour certaines catégories; 2. que les décrets pris par les administrations en exécution des relèvements des traitements l'étaient avec beaucoup de retard. Le rapport signalait qu'au 1er Juin 1920, 170 décrets étaient encore en souffrance au Ministère des Finances.

<sup>73</sup> Mars 1924.

<sup>74</sup> Souligné dans le Rapport MÉTAYER, au Congrès des 24 et 25 Septembre 1921.

<sup>75</sup> Et confié à une autre Commission de 5 membres.

Un grand nombre de questions restaient donc ouvertes qui furent abordées par une seconde Commission HEBRARD DE VILLENEUVE instituée en Juillet 1924.

## 2. La Seconde Commission Hébrard de Villeneuve et le Relèvement général du 1<sup>er</sup> Janvier 1925

Devant la hausse persistante du coût de la vie, le gouvernement fut amené à envisager un nouveau relèvement des traitements.

Le principe fut posé par l'article 39 de la loi du 30 Avril 1931. Ce texte prescrivit «une révision générale des traitements dans un but de péréquation et en conformité du mouvement général des prix<sup>76</sup>». Il énonça de plus que la nouvelle échelle devrait être mise en vigueur dans un délai maximum de quatre ans et qu'elle serait, comme la précédente, préparée par une commission extraparlementaire.

Le principe fut rappelé dans l'article 5 de la loi de finances du 28 Décembre 1923, qui spécifia que la révision ferait l'objet de propositions à soumettre aux Chambres avant le 31 Octobre 1924.

Une campagne active fut conduite dans le pays par la Fédération des Fonctionnaires en faveur du relèvement des traitements et tous les partis inscrivirent cette mesure à leur programme au moment des élections de 1924.

Dès le 5 Juillet, des instructions et un tableau-questionnaire<sup>77</sup> furent adressés par la Direction du Budget et du Contrôle financier aux administrations pour préparer les travaux de la Commission dont la constitution était imminente.

Elle fut officiellement instituée par le décret du 29 Juillet 1924. Composée de 36 membres dont deux tiers désignés par l'autorité ministérielle et un tiers de représentants du personnel, elle commença ses travaux le 1<sup>er</sup> Août 1924.

Dès le début, une opposition profonde se révéla entre les représentants du gouvernement et ceux des fonctionnaires. Sur les deux points qui vinrent d'abord en discussion la question de l'avance de 100 francs et celle du traitement minimum, l'antagonisme se révéla irréductible. L'avance immédiate et uniforme de 100 francs par mois à tous les fonctionnaires revendiquée par les groupements syndicaux donna lieu à un rapport de Mr FOURNIER, inspecteur des finances<sup>78</sup>, dont les conclusions furent défavorables à la mesure. Le rapporteur invoquait: 1. qu'il était

<sup>76</sup> On notera le retour des deux idées de revalorisation et de reclassement que nous retrouverons constamment dans les pages qui vont suivre.

<sup>77</sup> Reproduit dans la Tribune, 12 Juillet 1924.

<sup>78</sup> Reproduit dans la Tribune, 22 Août 1924, p. 3.

inopportun de faire obstacle à la liberté de manœuvre de la Commission en créant des situations acquises; 2. que, vu la diversité des situations concrètes on ne pouvait a priori attribuer une avance générale et uniforme de 100 francs; 3. que si, pour certaines fonctions, le recrutement était difficile, pour d'autres<sup>79</sup>, les candidats étaient nombreux. Il concluait qu'il y avait lieu de prévoir pour le deuxième semestre de 1924 l'allocation d'acomptes partiels mais que leur montant ne saurait être fixé qu'après examen de chaque catégorie par la Commission. Ces conclusions qui furent en général celles des représentants du gouvernement soulevèrent les plus vives protestations de la part des délégués syndicaux.

Pas davantage, l'accord ne put se faire sur le traitement minimum, «socle» de tout l'édifice à construire, suivant la juste expression de M<sup>r</sup> FOURNIER.

La Tribune des Fonctionnaires du 3 Septembre 1924 notait qu'après cinq semaines d'efforts inutiles, on n'apercevait pas encore «la moindre lueur d'un accord possible». Finalement, les délégués de la Fédération des Fonctionnaires quittèrent la commission le 29 Novembre 1924. Par une lettre en date du 11 Décembre 1924<sup>80</sup>, l'Entente Universitaire déclara se solidariser complètement de la Fédération.

Devant cette scission, le Gouvernement se saisit de la question et confia aux services du bureau du Contrôle financier le soin d'élaborer une nouvelle échelle des traitements. Après de nombreuses négociations et une mise au point assez laborieuse, fut établi le graphique HERRIOT qui prenait pour base le chiffre de 6.000 francs proposé par la Fédération. A la suite de longues discussions à la Chambre, le traitement de base fut réduit de 400 francs et quand le Sénat, le 28 Mai 1925, discuta le projet — après la chute du cabinet HERRIOT — il lui imprima de nouvelles modifications.

Les résultats de cette période de tâtonnements et de discussions sont inscrits dans l'article 185 de la loi de finances du 13 Juillet 1925. «Les nouveaux traitements... seront fixés avec un minimum de 5.600 francs et un maximum de 40.000 francs, après avis, en ce qui concerne les personnels civils, d'une commission constituée conformément aux dispositions du dernier alinéa de la loi du 28 Décembre 1923.»

En d'autres termes, «l'échelle du 1<sup>er</sup> Janvier 1925 comportait un minimum de 5.600 francs et un maximum de 40.000 francs, et les traitements du personnel civil ne devaient être arrêtés qu'après avis d'une commission. On évaluait à 1.309 millions le coût annuel de la réforme.

<sup>79</sup> Surnuméraires des Contributions directes; surnuméraires des Postes et Télégraphes; facteurs de ville dans les départements, facteurs ruraux.

<sup>80</sup> Tribune, 20 Décembre 1924.

### 3. La Commission Trépont

En exécution des prescriptions de la loi du 13 Juillet 1925, un décret du 21 Juillet et deux arrêtés du 22 Juillet de la même année instituèrent une commission présidée par M<sup>r</sup> TRÉPONT, préfet honoraire du Nord. Cette Commission, qui ne s'occupa que des traitements du personnel civil — les soldes du personnel militaire étant examinées par la Commission GUILLAUMAT — était composée, outre le président, de sept fonctionnaires supérieurs, de 5 représentants du personnel, plus un grand industriel, M<sup>r</sup> ANDRÉ CITROËN et le Secrétaire Général de la C.G.T. Elle siégea du 28 Juillet au 28 Octobre 1925 et opéra à la fois un rehaussement des traitements et un redressement ou un déclassement, en accordant soit des augmentations, soit des diminutions.

Les nouvelles échelles établies par la Commission et dont elle saisit le gouvernement le 19 Novembre 1925 marquent une augmentation de 24% pour les petits traitements, et de 17% pour les traitements plus élevés. La moyenne des relèvements est de 22%, par rapport à 1919.

En attendant de toucher ces augmentations, les fonctionnaires reçurent, au cours de l'année 1925, des acomptes<sup>81</sup>.

Ce n'est que par le décret du 14 Avril 1926 que le Gouvernement mit en vigueur l'échelle de la Commission TRÉPONT avec effet rétroactif du 1<sup>er</sup> Janvier 1925.

Cette révision provoqua de violentes protestations de la part de la Fédération postale. Les postiers, qui forment une fraction importante des troupes syndicales et qui, en raison de l'autonomie budgétaire de leur administration, ont tendance à prétendre régler leur sort eux-mêmes, estimèrent que leurs intérêts étaient lésés par les conclusions de la commission TRÉPONT. Les traitements de début et les augmentations successives n'ayant pas été réglés pour l'Administration des P.T.T. dans les mêmes conditions que pour d'autres fonctionnaires, les instituteurs par exemple, les postiers demandèrent que leur situation fût examinée de nouveau et par une commission spéciale. Ce fait explique, dans la phase que nous abordons, que le travail de réajustement des traitements soit poursuivi par deux commissions distinctes.

### 4. Les Commissions Hendlé et Martin et l'échelle du 1<sup>er</sup> Août 1926

Le décret du 14 Avril 1926, en même temps qu'il mit en vigueur les échelles de la Commission TRÉPONT, institua deux Commissions com-

<sup>81</sup> Revue de la statistique générale de la France (R.S.G.F.) 1931 — Annexe J.O. 24 Novembre 1931 p. 1234. Ces acomptes furent retenus sur les rappels lors de la mise en vigueur des nouveaux traitements. Ils furent de 250 francs en Janvier et Février; de 125 francs en Avril et Mai; de 125 francs en Juillet et Août; de 200 francs en Octobre; de 100 francs en Novembre; de 150 francs en Décembre.

posées comme les précédentes de membres nommés par le gouvernement et de représentants du personnel.

La première<sup>82</sup> présidée par M<sup>r</sup> MARTIN, Directeur honoraire au Ministère des Finances, Directeur Général du Crédit National, devait faire porter ses efforts sur l'ensemble des traitements à l'exception de ceux des agents des P.T.T. La seconde<sup>83</sup>, présidée par M<sup>r</sup> HENDLÉ, Conseiller d'Etat, s'occuperaient précisément du traitement de cette dernière catégorie d'agents.

La Commission HENDLÉ conclut à une demande de crédits de 93 millions pour révision des traitements. Un premier rajustement pour certaines catégories du personnel fut consenti par le décret du 26 Décembre 1926.

Quant à la Commission MARTIN, ses travaux furent en raison même de leur objet, beaucoup plus longs.

Notons d'abord — et tout ce qui suit vaut aussi pour la Commission HENDLÉ — qu'en nommant la Commission MARTIN, le Gouvernement avait l'intention de susciter non une revalorisation des traitements, mais un reclassement des fonctions publiques. Qu'on se reporte aux quelques lignes consacrées aux deux Commissions par le rapport de M<sup>r</sup> CHÉRON au Sénat sur l'article 27 du projet financier du gouvernement<sup>84</sup>, on y lira que ces assemblées «ont pour mission d'examiner les réclamations formulées à l'encontre des échelles établies lors de la réforme des traitements de 1925 et de soumettre, s'il y a lieu, au gouvernement des propositions tendant à réparer les erreurs qui auraient été commises». Ainsi, au début, on tendait uniquement à un reclassement dans les limites de l'échelle du 1<sup>er</sup> Janvier 1925. Mais les travaux des commissions se prolongeant et le coût de la vie continuant de s'élèver, une élévation nouvelle des traitements parut nécessaire. Aussi, en même temps que le classement de la Commission MARTIN, mit-on en vigueur une nouvelle échelle<sup>85</sup>.

Pour atteindre ces deux buts, la Commission MARTIN usa d'une méthode de travail assez différente de celle des précédentes commissions. Dès la première séance<sup>86</sup> il fut entendu que, pour faciliter le travail, des commissions spéciales seraient chargées de procéder à un premier examen des réclamations dans les ministères intéressés. Les membres de la Commission MARTIN étant nombreux, et l'importance de leurs fonctions leur interdisant de siéger très fréquemment, on décida que la co-

<sup>82</sup> 22 membres. Cf. les 2 arrêtés du Ministère des Finances des 22 Avril et 8 Mai 1926.

<sup>83</sup> Cf. arrêté du 16 Avril 1926.

<sup>84</sup> Cf. INFRA, L'analyse de la loi du 3 Août 1926.

<sup>85</sup> Loi du 16 Juillet 1927. Cf. INFRA.

<sup>86</sup> 20 Mai 1926.

ordination des propositions des commissions spéciales serait faite, non en séance plénière, mais par une sous-commission de 8 membres.

Les Commissions spéciales dans les ministères travaillèrent lentement et la sous-commission de coordination ne put être réunie qu'au début de 1927. Il ne lui fallut pas moins de 80 séances pour élaborer l'avant-projet de classement. La Commission plénière revit alors le travail et procéda aux retouches nécessaires en présence d'un représentant de chaque catégorie de personnel intéressé.

L'ensemble de ces travaux fut si long que, pendant que la commission MARTIN siégeait, le gouvernement dut prendre des mesures provisoires. Nous distinguerons donc les dispositions prises en attendant la fin des travaux de la Commission et les résultats obtenus à la suite de ces travaux.

A. La loi de finances du 3 Août 1926 contenait 3 séries de dispositions notables :

1. Elle attribuait immédiatement une indemnité provisoire à tous les fonctionnaires dont les émoluments avaient été révisés en exécution de la loi du 13 Juillet 1925. Pour ne pas préjuger des conclusions des commissions et pour respecter les classifications actuelles, on décida que le montant de cette indemnité serait proportionnel aux émoluments existants. Le décret du 29 Août 1926 en fixa le taux à 12% des traitements, déduction faite des retenues pour pensions et à l'exclusion de tous accessoires ou indemnités<sup>87</sup>.

Cette indemnité n'était pas accordée aux agents, employés ou ouvriers recevant une rémunération dont le taux est établi d'après les salaires pratiqués dans la région, et se trouve, par suite, soumis à des révisions indépendantes. En somme, bénéficiaient de l'indemnité tous les fonctionnaires civils et militaires, autres que ceux qui étaient rémunérés d'après un salaire régional.

Cette indemnité était largement justifiée par la hausse des prix de détail depuis les échelles de 1925. Pour la base 1914 = 100, l'indice des prix de détail à Paris se tenait en Janvier 1925 à 408 et en Juin 1926 atteignait 544<sup>88</sup>. En province, on constatait une hausse à peu près aussi importante. Au reste, l'indemnité accordée était assez inférieure à celle que réclamaient les fonctionnaires<sup>89</sup>.

<sup>87</sup> R.S.G.F. 1931. Annexe J.O. 24 Novembre 1931 p. 1.234. «Pour les traitements compris entre 4.500 et 10.000, l'indemnité est fixée à 100 francs par mois; pour les traitements inférieurs à 4.500 l'indemnité est calculée proportionnellement sur la base de 100 francs pour un traitement de 4.500 francs.»

<sup>88</sup> Chiffres cités dans le rapport CHÉRON au Sénat sur l'article 27 du projet du gouvernement.

<sup>89</sup> Ils demandaient une indemnité uniforme de 5 francs par jour, soit 1.500 francs par an. L'indemnité votée par le Parlement représentait 1,75 en province et 2,52 à Paris pour les traitements de début.

2. La loi de finances du 3 Août 1926 opérait la réforme dite du triplement.

Le principe d'où procède cette réforme est qu'il convient de garantir à tous les fonctionnaires une augmentation minima des émoluments qu'ils percevaient avant la dévalorisation de la monnaie. Mais, à quel taux s'arrêter? Le projet gouvernemental s'explique sur ce point et déclare: «Les indices généraux des prix de détail se fixant d'après les dernières statistiques aux abords de 550% sur la base de l'indice 100 en 1914, le Gouvernement estime que cette majoration minima ne saurait être inférieure à 200%» par rapport aux traitements moyens perçus avant la réforme de 1919. Il restait entendu que cette règle générale comporterait des dérogations tant pour les traitements exceptionnels que pour les traitements assortis de remises accessoires.

L'application de ce principe permit au gouvernement de relever par des décrets pris à la fin de 1926 les traitements de certains personnels supérieurs qui ne percevaient pas encore des émoluments trois fois plus élevés que ceux qu'ils touchaient en 1919.

Une fois de plus, une mesure était prise pour parer aux conséquences funestes du nivelingement des traitements, sous le double rapport de la hiérarchie et du recrutement<sup>90</sup>.

Divers parlementaires ont alors posé le problème devant les Chambres avec toute l'énergie qui convenait. Les exemples qu'ils citent sont concordants.

Ainsi Mr CHÉRON, dans son rapport au Sénat, faisait remarquer qu'avant la réforme de 1919, un facteur rural avait 1.100 francs et le secrétaire général des P.T.T. 25.000 francs de traitement. Au moment où Mr CHÉRON écrivait son rapport, ces deux fonctionnaires touchaient respectivement 5.600 et 40.000 francs.

Comme devait le dire plus tard Mr POINCARÉ, quand il répondit à la Chambre en Juillet 1927 à Mr CANAVELLI, les révisions avaient conduit à un «érasrement progressif et continu de la hiérarchie administrative». «En 1914, le traitement d'un directeur général était de 25.000 francs, soit 30 fois le traitement d'un petit fonctionnaire, celui d'un préposé aux Eaux et forêts par exemple. En 1925, le traitement supérieur n'était plus égal qu'à 7 fois le traitement inférieur.»

<sup>90</sup> On lira l'intéressant article publié par le Pr. TRUCHY dans la Revue Politique et parlementaire du 10 Décembre 1927 sous le titre: «L'élite et la fonction publique». L'auteur soulignait avec beaucoup de force que la crise de la fonction publique en France n'est pas un phénomène passager. Déjà sensible avant la guerre, elle a été rendue plus aigüe par le défaut d'adaptation de la rémunération des fonctionnaires au mouvement des prix.

Ces faits qui, non seulement réduisaient la prime à l'avancement, mais provoquaient la désertion de certains emplois supérieurs, expliquent les dispositions prises en 1926 à l'égard des personnels supérieurs.

3. Enfin la loi de finances du 3 Août 1926 contenait un crédit provisoire destiné à permettre d'exécuter les recommandations des commissions et par conséquent de réparer les erreurs commises au moment de la réforme de 1925<sup>91</sup>.

B. Les résultats définitifs des travaux de la commission MARTIN consistent en une nouvelle classification et en une nouvelle échelle. La nouvelle classification marque un sérieux progrès dans la voie d'un classement rationnel des fonctions publiques. Les 483 échelles de traitements groupant 1.775 catégories de personnel ont pu être réduites à 150 environ<sup>92</sup>.

De plus, les traitements s'échelonnent désormais entre les limites nouvelles de 6.800 et de 80.000 francs et sont applicables avec effet rétroactif à partir du 1<sup>er</sup> Août 1926.

Par la suite, sans qu'on revint sur les traits essentiels de la réforme, les chiffres ci-dessus furent quelque peu modifiés. Par décret du 18 Novembre 1927 et par arrêté du Ministre des Finances du 22 Novembre 1927 fut instituée une Commission présidée par M<sup>r</sup> PAYELLE. Elle avait pour mission «d'examiner les traitements des personnels de l'Etat prévus par les deux commissions (HENDLÉ et MARTIN) ... et d'adresser au gouvernement toutes propositions utiles pour lui permettre d'établir entre ces traitements l'harmonie nécessaire». Cette commission établit des échelles de traitements ayant effet à partir du 1<sup>er</sup> Janvier 1928, la loi de finances du 27 Décembre 1927 ayant prévu les crédits nécessaires et elle releva les traitements minima au chiffre de 8.000 francs<sup>93</sup>.

## 5. La Stabilisation légale et l'achèvement de la Réforme des Traitements

La stabilisation de droit réalisée par la loi du 25 Juin 1928, en consacrant d'une façon officielle et définitive la dévaluation partielle du

<sup>91</sup> Le crédit global (crédit pour indemnité provisoire et relèvement de traitements — crédit provisoire) prévu par le projet du gouvernement était de 669 millions.

<sup>92</sup> L'avant-projet de la sous-commission MARTIN (publié dans la Tribune, 11 Juin 1927) comprenait 42 grandes catégories de traitements.

<sup>93</sup> Notons qu'au cours de ses travaux, la Commission MARTIN avait reçu déjà de la Fédération des Fonctionnaires une demande tendant à porter de 6.800 à 8.000 francs le traitement de base.

R.S.G.F. 1931 — Annexe J.O. 24 Novembre 1931, p. 1.234: La loi du 30 Juin 1928 a ouvert sur l'exercice 1928 les crédits nécessaires à l'attribution d'une allocation exceptionnelle aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat dont les traitements ont été relevés le 1<sup>er</sup> Janvier 1928. Pour le montant de cette allocation cf. Décret du 15 Septembre 1928 (article 2).

franc incitait les fonctionnaires à établir une comparaison serrée entre les traitements nominaux en 1914 et en 1928, et contraignait le gouvernement de rajuster la rémunération de ses personnels<sup>94</sup>.

On trouve dans le projet de loi portant fixation du budget de 1929, avec le rappel des motifs de ce rajustement, les principes généraux selon lesquels le gouvernement se proposait de l'opérer.

L'exposé des motifs du projet de budget de 1929 insiste une fois de plus sur la nécessité d'assurer aux fonctions publiques un recrutement suffisant quant à la qualité et quant au nombre. Or «la défense de la chose publique n'a pas toujours gardé, semble-t-il, auprès des jeunes générations le prestige qu'elle avait acquis auprès de leurs ainés; les esprits les plus brillants tendent aujourd'hui à se détourner des administrations de l'Etat ou à les abandonner pour des occupations plus lucratives».

Pour opérer les rajustements nécessaires, le gouvernement estimait devoir dépenser au total 1.500 millions de francs. Cette somme lui permettrait — dans le cadre des classifications de la Commission MARTIN — de réaliser une revalorisation des traitements en trois étapes (1<sup>er</sup> Janvier 1929, 1<sup>er</sup> Janvier 1930, 1<sup>er</sup> Janvier 1931). La première tranche (500 millions) devait figurer au budget de 1929 et toutes les évaluations étaient faites d'après une échelle (8.000—125.000 francs) que l'on considérait comme définitive.

Pour décrire la mise en œuvre de ce plan, qui s'écarte sur plus d'un point du dessein initial, il importe de distinguer d'une part le relèvement général du 1<sup>er</sup> Janvier 1929; d'autre part, les relèvements des 1<sup>er</sup> Juillet 1929, 1<sup>er</sup> Avril et 1<sup>er</sup> Octobre 1930.

A. La loi de finances du 30 Décembre 1928 ouvrit un crédit de 500 millions pour rajustement des traitements et des soldes qui fut réparti entre les divers ministères par le décret du 22 Août 1929. Les nouveaux traitements furent appliqués rétroactivement à partir du 1<sup>er</sup> Janvier 1929. Si, l'on compare l'échelle du 1<sup>er</sup> Janvier 1929 (8.000—100.000—) à l'échelle du 1<sup>er</sup> Janvier 1928 (8.000—75.000—) on constate que le traitement minimum est resté invariable, tandis que le traitement maximum était augmenté de 25.000 francs. Ainsi, restant dans la ligne de plusieurs dispositions antérieures que nous avons déjà décrites, elle réagissait contre le nivelingement, en élargissant l'échelle des traitements vers le haut.

<sup>94</sup> Dans la déclaration gouvernementale, le président du Conseil admettait une révision échelonnée des pensions de guerre ou des traitements qui sont encore à des coefficients trop faibles. Cf. aussi R. POINCARÉ, La restauration financière de la France. (Discours prononcé à la Chambre des Députés les 3 et 4 Février 1928, Paris 1928. Payot.)

B. Les trois derniers relèvements (1<sup>er</sup> Juillet 1929, 1<sup>er</sup> Avril 1930, 1<sup>er</sup> Octobre 1930) furent réalisés par deux lois, celle du 29 Décembre 1929 et celle du 16 Avril 1930.

La loi du 29 Décembre 1929<sup>95</sup> en son article 2 prescrit qu'il sera procédé à une révision des traitements dans les limites d'un minimum de 9.000 francs et d'un maximum de 125.000 francs. Les nouveaux traitements seraient fixés dans la limite des crédits ouverts par les lois de finances.

Le même texte énonce que dès le 1<sup>er</sup> Juillet 1929, les traitements et soldes seront fixés dans les limites d'un minimum de 8.500 francs et d'un maximum de 110.000 francs et il ouvre les crédits nécessaires<sup>96</sup>.

La loi de finances du 16 Avril 1930 met en vigueur les nouveaux traitements et ouvre les crédits nécessaires.

Les échelles prévues par la loi du 29 Décembre 1929 sont appliquées à partir du 1<sup>er</sup> Octobre 1930.

Une échelle intermédiaire a été prévue à partir du 1<sup>er</sup> Avril 1930 pour les traitements inférieurs<sup>97</sup>.

Les dates et les faits étant soigneusement précisés, élevons-nous maintenant au-dessus de la complexité des détails.

Synthétiquement, on peut dire que les lois examinées ont poursuivi deux buts essentiels:

1. *L'élévation du traitement de base.* Ce traitement, nous venons de le dire, fut porté, contrairement aux pronostics de Mr POINCARÉ lors de la préparation du budget de 1929, de 8.000 francs, d'abord à 8.500, puis à 9.000 francs. Cette mesure eut pour effet de porter le coût de la révision de 1.500 millions à 1.800 millions de francs.

2. *L'accélération de la réalisation des relèvements:* D'une part, la loi du 29 Décembre 1929 décide que le point de départ de la seconde étape qui aurait dû être le 1<sup>er</sup> Janvier 1930 serait le 1<sup>er</sup> Juillet 1929.

D'autre part, la loi du 16 Avril 1930 décide que le point de départ de la troisième étape qui aurait dû être le 1<sup>er</sup> Janvier 1931 serait le 1<sup>er</sup> Août 1930 pour les traitements inférieurs et le 1<sup>er</sup> Octobre 1930 pour tous les autres traitements.

Il nous reste à caractériser brièvement les décrets pris, au cours de l'année 1930 en vertu de la loi du 29 Décembre 1929. Certes, ces dé-

<sup>95</sup> R.S.G.F. 1931. Annexe J.O. 24 Novembre 1931, p. 1.234.

<sup>96</sup> En attendant la mise en application de la révision prescrite par la loi du 29 Décembre 1929, le décret du 29 Mars 1929 attribua à titre d'acompte une allocation aux personnels dont les émoluments bruts ne dépassaient pas 24.000 francs (montant de l'allocation: 300 francs pour les émoluments ne dépassant pas 8.000 francs; 200 francs pour les autres).

<sup>97</sup> Entre celle du 1<sup>er</sup> Juillet 1929 et celle du 1<sup>er</sup> Octobre 1930.

crets conformément aux dispositions antérieures, tendent eux aussi à accélérer la réalisation de la réforme. Ils en font franchir d'une traite les deux dernières étapes en faisant paraître simultanément l'échelle provisoire et l'échelle définitive.

Mais en même temps, des principes généraux étaient adoptés, propres à mettre un frein aux revendications excessives.

D'abord, en ce qui concerne les motifs des relèvements de traitements, M<sup>r</sup> POINCARÉ rappelait dans l'exposé des motifs du projet de budget de 1929 que le coefficient 5 de dépréciation de la monnaie représentait pour le gouvernement une simple indication. En d'autres termes, le Gouvernement ne se considérait nullement astreint «ni légalement, ni même en équité, à réserver dans tous les cas, automatiquement et sans examen une majoration au moins égale à ce taux». Suivant cette thèse, la dépréciation monétaire n'est qu'un des éléments que le gouvernement prend en considération pour éléver le montant des traitements.

De plus, quant au mode de réalisation des rajustements, les principes qui ont inspiré les décrets de 1930 peuvent se ramener à deux :

1. Sauf exceptions, les classements de la Commission MARTIN sont respectés. Les dérogations à ces classements, accordées par les décrets de 1930, ne concernent guère que le magistrature, l'armée et les régies financières.

2. Tout rajustement est subordonné à la nécessité de ne pas dépasser le crédit global d'1.800 millions accordé par le Parlement, et les mesures prises doivent être considérées non comme une réforme nouvelle mais comme la conclusion de la réforme entreprise en 1929<sup>99</sup>.

## II. La réforme des retraites

Comme la réforme des traitements, celle des retraites s'est accomplie assez laborieusement. En ne retenant que l'essentiel de son histoire, on

---

<sup>99</sup> En raison de la complexité de la matière, nous groupons dans le Tableau ci-dessous les renseignements donnés au cours des pages précédentes.

Echelles	Traitements minimum et maximum	Coût annuel (en millions de francs)
1914 . . . . .	1200—1500 — 25.000.—	—
1 <sup>er</sup> Juillet 1919 . . . . .	3.800 — 30.000.—	1.320
1 <sup>er</sup> Janvier 1925 . . . . .	5.600 — 40.000.—	1.486
1 <sup>er</sup> Août 1926. . . . .	6.900 — 75.000.—	
1 <sup>er</sup> Janvier 1928 . . . . .	8.000 — 75.000.—	1.400
1 <sup>er</sup> Janvier 1929 . . . . .	8.500 — 100.000.—	500
1 <sup>er</sup> Juillet 1929 . . . . .	8.500 — 110.000.—	650
1 <sup>er</sup> Avril 1930. . . . .	9.000 — 110.000.—	
1 <sup>er</sup> Octobre 1930 . . . . .	9.000 — 125.000—	650

peut distinguer trois phases qui sont séparées par la loi du 14 Avril 1924 et par la loi du 16 Avril 1930.

### **1. De la fin de la guerre à la Loi du 14 Avril 1924**

On ne prend alors que des mesures de caractère provisoire.

L'élévation des traitements réalisée pour la majeure partie des fonctionnaires le 1<sup>er</sup> Juillet 1919 donna plus de netteté encore, devant l'opinion et le Parlement, au problème de l'augmentation de la retraite que posait l'abaissement du pouvoir d'achat de la monnaie.

Aussi, par un décret en date du 5 Août 1919, le gouvernement institua-t-il une Commission extraparlementaire qui fut présidée d'abord, par Mr DOUMER, puis par Mr LUGOL, afin de préparer une réforme générale des pensions. Dans cette commission, la Fédération des fonctionnaires était représentée par MM<sup>rs</sup> LAURENT, CONVERT et NEUMEYER.

Des travaux de cette commission devait sortir le projet de loi qui, sanctionné par le Parlement en 1924, allait moderniser le «vieil édifice» législatif «construit sous la Monarchie de Juillet et sous l'Empire autoritaire»<sup>100</sup>. Mais, pour la période qui nous occupe, la Commission eut à résoudre une question plus limitée mais du plus grand intérêt pratique.

Etant donné que, d'après la loi de 1853 alors en vigueur, on calcule la retraite sur la moyenne des traitements afférents aux six dernières années de service, quelle allait être la situation des fonctionnaires admis à la retraite entre le 1<sup>er</sup> Juillet 1919 et le 1<sup>er</sup> Juillet 1925? Allait-on, pour le calcul de la pension, prendre pour base les nouveaux traitements ou les anciens traitements non majorés? Ne fallait-il pas distinguer suivant que le fonctionnaire avait pris sa retraite à une date plus ou moins éloignée du 1<sup>er</sup> Juillet 1919; en d'autres termes, suivant qu'il avait bénéficié depuis plus ou moins longtemps des nouveaux traitements majorés?

La Fédération des Fonctionnaires avait pris nettement parti en recommandant la solution la plus favorable aux retraités. Elle demandait que la pension des fonctionnaires intéressés fût calculée uniquement sur la base des nouveaux traitements, quelle que fût la date à laquelle le fonctionnaire avait pris sa retraite entre le 1<sup>er</sup> Juillet 1919 et le 1<sup>er</sup> Juillet 1925.

La Commission, par contre, entendait faire une distinction entre les fonctionnaires qui avaient touché pendant quelques années les nouveaux traitements et ceux qui ne les recevaient que depuis quelques mois.

Le système préconisé par la Commission prévalut dans la loi du 25 Mars 1920.

---

<sup>100</sup> Cf. infra, Section 2<sup>ième</sup>, l'analyse des dispositions essentielles de la Loi du 14 Avril 1929.

Ce texte contient deux séries distinctes de dispositions. D'abord, il substitue aux allocations temporaires du temps de guerre des majorations plus élevées, et il les accorde non plus aux petits retraités, mais à tous les pensionnés, quel que soit le montant de leur pension. Puis, il précise la situation des fonctionnaires retraités entre le 1<sup>er</sup> Juillet 1919 et le 1<sup>er</sup> Juillet 1925.

Le calcul de la pension des fonctionnaires civils qui prennent leur retraite entre ces deux dates s'analyse dans les opérations suivantes:

La pension est liquidée sur la base de l'ancien traitement. A cette pension, on ajoute la majoration accordée à tous les anciens retraités. Enfin, au total ainsi obtenu, on ajoute un complément de pension calculé sur une part de la différence entre la pension majorée et la pension qu'aurait entraînée la perception de nouveaux traitements pendant une période de 6 ans.

La part de cette différence variait en tenant compte de la date à laquelle le fonctionnaire intéressé avait pris sa retraite.

a) Le complément était égal au tiers de la différence quand les services admissibles pour le calcul de la pension avaient pris fin entre le 1<sup>er</sup> Juillet 1919 et le 30 Juin 1921<sup>101</sup>.

b) Il était égal aux deux tiers de cette différence quand les services en question avaient pris fin entre le 1<sup>er</sup> Juillet 1921 et le 1<sup>er</sup> Juillet 1923.

c) Il était égal à la totalité de cette différence quand les services en question avaient pris fin à une date postérieure au 30 Juin 1923.

Ainsi, à partir du 1<sup>er</sup> Juillet 1923, tous les fonctionnaires encore en service devaient bénéficier d'une retraite concordant réellement avec leur nouveau traitement.

L'application de ces règles fut moins simple qu'on aurait pu le penser. En effet, en votant la loi du 25 Mars 1920, le Parlement n'avait pas pensé à l'obstacle que pourraient opposer aux mesures qu'il décrétait les maxima fixés par les lois du 9 Juin 1853 et du 30 Décembre 1913. Les calculs effectués conformément aux dispositions de la loi du 25 Mars 1920 donnaient des totaux qui dépassaient souvent les maxima précités. Or, le Parlement n'ayant pas prévu le conflit, n'avait évidemment donné aucune indication sur la façon de le trancher. L'Administration, appuyée par le Conseil d'Etat, liquida d'assez nombreuses pensions à un taux

<sup>101</sup> La Commission avait proposé une bonification qui devait être par année ou fraction d'années de services après le 1<sup>er</sup> Juillet 1919 de 1/6<sup>ème</sup> de la différence entre la pension que comporterait la perception des nouveaux traitements pendant une période de 6 ans et la pension majorée afférente aux anciens traitements. Sur l'intervention de la Fédération des fonctionnaires, la bonification fut élevée de 1/6<sup>ème</sup> au 1/3 de la-dite différence par période de deux années à partir du 1<sup>er</sup> Juillet 1919, comme il est indiqué au texte.

inférieur à celui que semblait faire prévoir l'application pure et simple de la loi du 25 Mars 1920.

L'élévation des prix se poursuivant, le Gouvernement fut d'ailleurs contraint d'intervenir à nouveau pour améliorer le sort des retraités. Une Loi du 12 Avril 1922 leur accorda une nouvelle indemnité temporaire de cherté de vie de 720 francs par an.

## 2. De la Loi du 14 Avril 1924 à la Loi du 16 Avril 1930

Cette période s'ouvre par le vote de la nouvelle charte des pensions qui, bien qu'elle n'ait pas satisfait toutes les revendications, représente un progrès considérable par rapport à la législation antérieure.

Sans exposer le contenu de cette loi<sup>102</sup>, bornons-nous à en résumer les conséquences principales.

Cette loi crée de nouveaux bénéficiaires de la législation sur les pensions et accroît les avantages accordés aux retraités.

Les bénéficiaires nouveaux sont<sup>103</sup>:

1. Les veuves et orphelins des fonctionnaires décédés avant d'avoir atteint l'âge de la retraite, qui obtiennent le droit à pension.
2. Les veuves demeurées sans pension sous le régime de 1831 et de 1853 qui acquièrent le droit à une allocation annuelle.
3. Les fonctionnaires cessant leurs fonctions après avoir accompli au moins quinze ans de services pour invalidité non imputable à l'exercice des fonctions, qui se voient concéder une pension proportionnelle.
4. Certains agents affiliés précédemment à des régimes spéciaux de retraites et qui, désormais, sont admis à participer au régime général comme appartenant à des catégories de personnels qui répondent à des besoins permanents.

Les avantages nouveaux peuvent se ramener essentiellement à quatre chefs:

1. La liquidation de la pension est calculée désormais sur les trois dernières années, au lieu des six dernières années.
2. Le taux des pensions de veuves est relevé de 35 à 50 %.
3. Des majorations pour enfants et des allocations pour charges de famille sont allouées aux retraités.
4. Une pension temporaire d'orphelins de 10% de la pension du fonctionnaire, s'ajoutant à la pension de veuves ou d'orphelins, est créée.

<sup>102</sup> Cf. infra, Section 2<sup>ième</sup>.

<sup>103</sup> Cette énumération et la suivante sont empruntées au rapport LAMOUREUX sur le projet de loi N° 4.700. Ce rapport contient un historique précis de la réforme des pensions.

Le nouveau statut des pensions étant précisé, restait à régler le problème de leur revalorisation. Pour l'opérer, diverses méthodes étaient possibles qui se ramenaient essentiellement à deux types.

On pouvait considérer la pension en elle-même, comme formant un tout et lui appliquer des coefficients de majoration pour tenir compte de la dépréciation monétaire. La liquidation des pensions anciennes se serait toujours effectuée dans les mêmes conditions, à cela près que le total obtenu eut été mis en harmonie plus ou moins parfaitement avec le pouvoir d'achat de la monnaie.

On pouvait encore considérer la pension comme un traitement prolongé et la réviser à partir des nouvelles échelles de traitement. Contrairement à ce qui se passait dans le précédent système, on procédait alors à une nouvelle liquidation fictive des pensions sur la base des traitements majorés.

Les deux systèmes impliquaient une conception différente de la pension, mais surtout étaient inégalement coûteux.

Le second, le plus lourd pour les finances publiques, fut retenu.

Sur ces bases, une révision fut d'abord opérée en 1924. Puis, le mouvement des prix contraignit à de nouveaux ajustements, soit par voie d'indemnités supplémentaires, soit par le moyen d'une nouvelle révision proprement dite.

Une loi du 3 Août 1926 institua une indemnité supplémentaire et temporaire, calculée suivant un taux dégressif, que la loi du 16 Juillet 1927 doubla. Ce dernier texte octroyait, de plus, aux intéressés la garantie d'un minimum de relèvement de leurs pensions de retraites du quart.

C'est par contre une nouvelle révision générale sur la base des traitements en vigueur le 1<sup>er</sup> Janvier 1928 qu'organise la Loi du 27 Décembre 1927. Provisoirement 70% seulement de la différence entre la pension de la loi du 14 Août 1924 et la pension nouvelle sont attribués aux intéressés.

La loi du 30 Mars 1929 paracheva la révision en portant de 70 à 100% le montant du relèvement attribué aux intéressés, à partir du 1<sup>er</sup> Août 1928<sup>104</sup>.

### 3. Depuis la Loi du 16 Avril 1930

La réforme générale des traitements et la fixation des échelles définitives ayant été opérée en 1928, la question de la revalorisation des retraites devait rebondir.

---

<sup>104</sup> En d'autres termes, le relèvement de 1928 se dédouble. — A partir de Janvier 1928, on alloue aux retraités 70% du supplément dégagé par la liquidation fictive. A partir d'Août 1928, on alloue aux retraités 10% du supplément dégagé par la liquidation fictive.

Son histoire, jusqu'à ce jour, est dominée par les principes posés dans l'article 111 de la Loi du 16 Avril 1930.

Ce texte prescrit une révision générale des pensions, mais dans la mesure des économies à provenir: 1. du recul des limites d'âge; 2. de la révision des conditions de classement des fonctionnaires dans les services actifs et dans les services sédentaires. Il s'efforce donc de concilier les intérêts des retraités et ceux des contribuables. Si l'on avait admis, en effet, sans restriction que les augmentations de traitement rétroagissent automatiquement sur les pensions des anciens fonctionnaires, on aurait, au point de vue financier, engagé à la légère l'avenir, et, au point de vue social, créé aux pensionnés, par rapport aux porteurs de rente par exemple, une situation préférentielle difficilement justifiable.

L'application de ces principes fut amorcée par la circulaire GERMAIN MARTIN, de l'été 1930, et organisée par le projet de loi N° 4.780.

La circulaire GERMAIN MARTIN<sup>105</sup> du 22 Juillet 1930 invita les chefs de service à ne procéder aux mises à la retraite d'office que dans les cas où les intérêts du service l'exigent impérieusement. Cette mesure extrêmement judicieuse ne pouvait avoir, cependant, par sa nature même, qu'une portée limitée. Elle ne tendait qu'à l'application d'une seule des deux mesures d'économies prescrites dans la loi du 16 Avril 1930: le recul des limites d'âges. De plus, quelle que fût, son opportunité (en fait la circulaire GERMAIN MARTIN a été bien appliquée et a procuré des économies substantielles) cette mesure était d'ordre réglementaire et non légal.

On comprend donc que le gouvernement Laval ait déposé le 12 Mars 1931 le projet de Loi N° 4.780 qui tend à assurer l'application intégrale de l'article 111 de la loi du 16 Avril 1930.

Les deux premiers titres de ce projet<sup>106</sup> fixent les règles des économies prescrites par loi de 1930, d'une part, en «légalisant», en «avalisant»<sup>107</sup> la circulaire GERMAIN MARTIN; d'autre part, en prescrivant une refonte des conditions de classement dans le service actif.

Le troisième titre<sup>108</sup> prévoit une révision des pensions de retraites sur la base des traitements actuels<sup>109</sup>, prenant effet à partir du 1<sup>er</sup> Octobre

<sup>105</sup> Mr GERMAIN MARTIN, mis en cause au cours des débats du 17 Mars 1932, par Mr PIQUEMAL, s'expliqua très clairement sur les origines et la portée de cette circulaire. Il souligna qu'elle avait été prise: 1. en exécution des volontés formelles du Parlement; 2. à la suite des travaux d'une Commission dans laquelle les associations de retraités étaient représentées; 3. en vue d'obtenir des économies pour améliorer le sort des retraités. Cf. J.O. 18 Mars 1932.

<sup>106</sup> Projet de loi N° 4.780 Ch. D. Session de 1931, p. 8 à 20.

<sup>107</sup> Discours de Mr FLANDIN à la 1<sup>ère</sup> Séance de la Chambre des Députés du 17 Mars 1932.

<sup>108</sup> Projet de loi N° 4.780 cité — p. 20 à 23.

<sup>109</sup> Projet cité A. 39 p. 21. «Sur la base des traitements et soldes en vigueur au 1<sup>er</sup> Octobre 1931.»

1931 et bénéficiant à tous les retraités de 65 ans au moins<sup>110</sup>. Il était, en outre, spécifié que le relèvement résultant de la liquidation nouvelle serait attribué progressivement aux retraités, suivant un pourcentage déterminé chaque année par la loi de finance et fixé pour l'exercice 1931/32 au tiers de la différence entre le montant de leur pension et le produit de la nouvelle liquidation.

Ce projet avait, non seulement l'avantage d'assurer la révision des pensions de retraites sans compromettre dans un avenir immédiat les finances publiques, il avait encore le mérite de neutraliser dans un avenir lointain la progression de notre dette viagère. En effet, on a calculé que la révision des pensions n'aurait plus aucune incidence budgétaire en 1950. Or, à cette date, les économies obtenues tant par le recul des limites d'âge que par le reclassement des services actifs peuvent être sans exagération évaluées à environ un milliard. Or, l'accroissement normal de la dette viagère pour 1950 n'atteint pas cette somme. Ainsi donc, obtenir du Parlement, à l'occasion d'une révision des retraites, le vote de la double série d'économies visées par le projet de loi dont nous parlons, c'était non seulement faire preuve de prudence dans la réforme immédiate des pensions, mais encore écarter de nos finances publiques la menace que fait peser sur elles le développement de la dette viagère.

Ces résultats immédiats et à longue échéance ne pouvaient être obtenus que si économies et révision restaient liées; en d'autres termes, si les trois titres du projet étaient votés en bloc. Or, les exigences des intéressés tendaient à les dissocier.

La Fédération des Fonctionnaires ayant pris nettement parti contre le titre I qui contenait précisément les mesures d'économie, et les retraités estimant que le titre III qui organisait la révision devait être appliqué à tous les retraités et non pas seulement à ceux qui avaient 65 ans d'âge, la formule financière des revendications en présence se ramenait, qu'on le veuille ou non, à ceci: une plus large dépense mais point d'économies.

M<sup>r</sup> BOUSSON, quand le projet de loi vint en discussion devant la Chambre, le 17 Mars 1932, demanda la disjonction du titre I<sup>er</sup>, contre laquelle prit parti M<sup>r</sup> FLANDIN, ministre des Finances. Le discours remarquable qu'il prononça alors contient une excellente justification de l'ensemble des mesures préconisées dans le projet.

Il marqua d'abord l'importance de l'effort accompli par les gouvernements successifs en faveur des retraités et reprit à son compte la constatation contenue dans le rapport LAMOUREUX<sup>111</sup>: «Le sacrifice budgétaire

<sup>110</sup> Projet cité, même article.

<sup>111</sup> M<sup>r</sup> LAMOUREUX rapporta favorablement, en Juin 1931, le projet de loi N° 4.780.

global que l'Etat a consenti en faveur des retraités est très nettement supérieur à ce qu'eût exigé la revalorisation des pensions par la simple application du coefficient de la dépréciation monétaire.» A l'appui de cette importante déclaration, le Ministre cita un certain nombre de chiffres qui sont du plus haut intérêt pour juger de la revalorisation des retraites telle qu'elle résultait des diverses réformes d'après-guerre, et telle qu'elle devait résulter du texte nouveau. Ces chiffres qui concernent les catégories de fonctionnaires les plus modestes et les plus nombreuses, c'est à dire celles à l'égard desquelles les réformes ont la plus grande incidence budgétaire sont résumées dans le tableau suivant<sup>112</sup>:

Fonctionnaire	En 1913	Au moment de la discussion	Coefficient d'augmentation	Suivant le texte nouveau	Coefficient d'augmentation
Instituteur	Minimum 1.250	8.000	6.40	9.500	7.60
	Maximum 1.666	12.000	7.20	14.250	8.55
Préposés des Douanes	Minimum 900	6.000	6.66	7.000	7.77
	Maximum 1.250	7.800	6.24	8.925	7.14
Facteurs	Minimum 750	6.000	8	6.297	9.33
	Maximum 1.000	7.800	7.80	8.920	8.92

Ainsi, pour les catégories de personnel les plus modestes et les plus nombreuses, les coefficients de majoration sont toujours supérieurs à 6 et atteignent parfois 8. Cet effort de revalorisation s'est exprimé par l'élévation des crédits budgétaires affectés aux recettes qui, de 300 millions en 1914, sont passés en 1931/32 à 4 milliards 216 millions de francs. Au reste, la retraite allouée par l'Etat est plus avantageuse que celle qui serait obtenus par le versement de sommes égales aux retenues à la Caisse Nationale des Retraites.

Le Ministre, ayant souligné l'importance de l'effort accompli en faveur des retraités, tout en insistant sur la nécessité de le poursuivre estimait nécessaire de subordonner les dépenses nouvelles à des économies qui en formeraient la contrepartie.

Il montrait que la confirmation par un texte de loi de la circulaire GERMAIN MARTIN n'entraînerait aucune atteinte aux droits acquis et que, si elle retardait l'avancement de certaines catégories de fonctionnaires<sup>113</sup>, elle était propre à servir les intérêts du fonctionnaire encore capable, quoique atteint par la limite d'âge, de rester en activité. Quant au reclassement des services actifs, le ministre, reprenant un argu-

<sup>112</sup> Nous avons dressé ce tableau d'après les déclarations de Mr P. E. FLANDIN dans le discours analysé.

<sup>113</sup> Mr Léo BOUSSIOUT alla jusqu'à parler à ce sujet de «guerre fratricide entre fonctionnaires et retraités». J.O. 18 Mars 1932.

ment produit par Mr GERMAIN MARTIN<sup>114</sup> au cours de sa très courageuse intervention, faisait remarquer qu'elle s'imposait non seulement pour obtenir des économies, mais encore par mesure de justice. Le classement en vigueur comporte des anomalies que rien n'explique. Il est très ancien et appelle des retouches<sup>115</sup>.

En dépit de ces arguments, la disjonction du titre I<sup>er</sup> fut adoptée par 313 voix contre 235<sup>116</sup>.

## Section II.

### Le régime juridique et administratif des traitements

Parmi les avantages d'ordre divers<sup>1</sup> qui forment la contrepartie des devoirs et des charges de la fonction publique, on peut grouper sous le nom de rémunération du fonctionnaire au sens large de l'expression l'ensemble des avantages pécuniaires, c'est à dire de ceux qui consistent en une somme d'argent ou qui du moins sont susceptibles d'être évalués en monnaie. Ce sont le traitement proprement dit, les accessoires du traitement et la pension.

Pour comprendre le régime juridique et administratif qui est applicable à ces trois éléments, il est indispensable de connaître dans ses traits essentiels la situation juridique du fonctionnaire public en France.

Dans toute cette section, nous nous bornerons à formuler les règles de principe. Les détails d'application sont à la fois trop nombreux pour pouvoir être énumérés et analysés un à un, et trop changeants pour qu'un tel tableau présente quelque intérêt.

#### I. La situation juridique du fonctionnaire

Tous les problèmes qui intéressent la situation juridique du fonctionnaire sont dominés par la nature du lien qui unit le fonctionnaire à l'Etat.

<sup>114</sup> Mr GERMAIN MARTIN avait déclaré: «On a classé dans les services actifs des services essentiellement sédentaires.» Mr LÉON BARÉTY, Rapporteur Général, avait, lui aussi, pris position contre la disjonction en insistant très justement sur l'idée que le projet N° 4-780 «forme un ensemble».

<sup>115</sup> Mr P. E. FLANDIN citait l'exemple suivant: Voici un fonctionnaire qui a été 15 ans professeur dans une école primaire supérieure départementale et qui termine sa carrière comme principal de collège. Voici par ailleurs, un autre fonctionnaire, professeur de collège, puis principal de collège. Le premier est considéré comme fonctionnaire du service actif, pourra se retirer à 55 ans d'âge avec une retraite de 14.000 francs; le second, au même âge, ne peut pas faire valoir ses droits à la retraite. Si le premier se retire à 60 ans d'âge et 30 ans de services, sa retraite est liquidée à 16.333 francs, tandis que le second n'a que 14.000 francs.

<sup>116</sup> J.O. 18 Mars 1932, p. 1.577.

<sup>1</sup> Distinctions honorifiques, priviléges de préséance, priviléges de juridiction.

La doctrine d'accord avec la jurisprudence refuse<sup>2</sup> d'attribuer à ce lien le caractère contractuel. Le fonctionnaire, en France, est dans une situation de droit objectif (Duguit); il est soumis à un régime institutionnel (Hauriou); terminologies diverses pour exprimer une même idée.

L'accord n'existe pas seulement sur la conclusion, mais sur le raisonnement juridique qui y conduit. Quelle que soit la forme sous laquelle la thèse contractuelle est soutenue (contrat de louage d'ouvrage; contrat de service public «à la vérité fort innommé» comme le dit ironiquement Hauriou; mandat salarié donné par l'Administration à ses agents) les principaux théoriciens du droit public l'ont rejetée à peu près par les mêmes arguments.

L'essence même de l'idée de contrat fait ici défaut. Il ne suffit pas pour qu'il y ait contrat que, dans une même situation juridique, interviennent plusieurs volontés. Il faut qu'à la suite d'un accord de volontés naîsse une situation subjective de créancier et de débiteur dont l'accord détermine l'étendue et la portée (Duguit)<sup>3</sup>. Il faut qu'il y ait échange de volontés avec détermination de l'objet (Hauriou)<sup>4</sup>.

Or, l'analyse de la situation du fonctionnaire public, quant à la forme, montre qu'il n'y a pas détermination de l'objet par la présence d'un cahier des charges comme dans un contrat administratif de marché de travaux publics par exemple. Mais l'analyse du fond est plus expressive encore. Car les deux volontés du fonctionnaire et de l'Etat, ne se limitent pas mutuellement, ne déterminent pas l'une et l'autre l'étendue de leurs engagements réciproques comme dans un contrat. Il n'appartient pas au fonctionnaire de modifier contractuellement les lois et les règlements auxquels la fonction est soumise. Pas davantage il ne peut invoquer un droit acquis de caractère contractuel aux avantages et prérogatives de la fonction tels qu'ils existaient au moment où il y est entré.

La critique de la thèse contractuelle se renforce de cette constatation que la situation juridique du fonctionnaire présente les caractères communs à toutes les situations de droit objectif: elle est générale; elle est permanente; elle est établie dans l'intérêt du service.

Ce caractère légal ou réglementaire, institutionnel, objectif, du lien qui unit le fonctionnaire et l'Etat domine toute l'organisation de la fonction publique. C'est à lui qu'il faut se reporter pour comprendre l'ensemble des règles qui le concernent et dont les règles relatives au traitement ne sont qu'une partie.

<sup>2</sup> Dans l'arrêt du Conseil d'Etat du 7 Août 1929, on trouve cependant l'expression de la thèse contractuelle.

<sup>3</sup> Traité de Droit Constitutionnel, 1923, t. III, p. 117.

<sup>4</sup> Précis de Droit Administratif et de Droit public, 1927.

Pour souligner l'erreur de la thèse contractuelle, on parle de l'«Etat» ou du «statut» des fonctionnaires. Mais ce dernier terme peut être pris dans des acceptations très diverses et, en les distinguant, on fait un pas de plus dans la connaissance du régime de la fonction publique.

Dans un sens très général, statut des fonctionnaires est synonyme de situation juridique des fonctionnaires, quelle que soit la nature des droits et des devoirs qui en constituent le contenu, et de l'acte juridique qui les précise.

Dans son sens technique, le terme statut désigne l'ensemble des droits et des devoirs que les lois et les décrets accordent et imposent aux fonctionnaires. Ainsi entendue<sup>5</sup>, la conquête du statut qui est liée au recul de la conception régaliennes de l'Etat et au progrès des groupements de fonctionnaires est encore loin d'être un fait accompli pour l'ensemble des fonctionnaires.

1. Mis à part les fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine qui possèdent un statut légal en vertu de textes de 1873, 1909, 1914, les fonctionnaires français n'ont pas un statut légal général<sup>6</sup>. En d'autres termes, il n'existe pas un corps de règles consacrées par le législateur et applicables au fonctionnaire en tant que tel. Plusieurs projets ont été préparés en ce sens — le dernier déposé le 1<sup>er</sup> Juin 1920 —, dont aucun n'a reçu la consécration législative. Prenant en considération l'extrême diversité des situations concrètes, d'éminents spécialistes de droit public, comme le Professeur DUGUIT, considèrent que cet état de choses présente moins d'inconvénients qu'il ne pourrait sembler à première vue. Il n'y a, actuellement, qu'une disposition législative applicable à tous les fonctionnaires, quel qu'ils soient: l'article 65 de la loi de finances du 22 Avril 1905, relative à la communication du dossier en cas de mesure disciplinaire.

2. Un certain nombre de fonctionnaires qu'HAURIOU nomme privilégiés ont un statut légal spécial. Leur révocation ne peut résulter que de la décision d'une véritable juridiction. Toute diminution de leur situation de caractère disciplinaire ne peut être prononcée qu'après avis conforme d'une véritable juridiction. Rentrent dans cette catégorie: les magistrats assis de l'ordre judiciaire (L. 30 Août 1883, L. 12 Juillet 1918); les professeurs des Universités (L. 27 Février 1880, L. 10 Juillet 1896); les professeurs titulaires de lycées et de collèges (L. 27 Février 1880) et les officiers des armées de terre et de mer.

---

<sup>5</sup> Cf. la définition très explicite de DUGUIT, Traité, p. 101: Le statut est «la situation qui est faite aux fonctionnaires en application des dispositions légales et réglementaires qui sont édictées pour le protéger dans ses intérêts moraux et péquénaires en tant que fonctionnaire contre les actes arbitraires des gouvernants et de leurs agents».

<sup>6</sup> Pas plus qu'ils n'ont un statut réglementaire général, cf. infra.

3. La plupart des fonctionnaires ont un statut fixé par simple décret<sup>7</sup>. La réalité est plus solide que l'apparence. Les textes sont très nombreux et sans lien apparent les uns avec les autres. Quand on les analyse en les comparant, on s'aperçoit qu'ils contiennent presque tous un certain nombre de dispositions communes. De sorte que le travail au jour le jour de l'Administration, par delà les statuts spéciaux, a construit une sorte de statut général sous-jacent.

Qu'il soit consacré par la loi ou par de simples décrets, tout statut contient des dispositions relatives au recrutement, à l'avancement et à l'exercice du pouvoir disciplinaire qui exercent une répercussion sur le droit au traitement.

La nomination des fonctionnaires qui est analysée comme une «décision exécutoire unilatérale notifiée au fonctionnaire et objet d'une publication<sup>8</sup> (HAURIOU) et comme un «acte-condition»<sup>9</sup> (DUGUIT-JÈZE) appartient en France au pouvoir exécutif.

L'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 Février 1875 énonce que le Président de la République nomme à tous les emplois civils et militaires. Mais le droit de nomination est délégué par de nombreuses lois aux ministres, aux préfets, aux sous-préfets, parfois même à des grands chefs de service, comme les recteurs d'Académie.

La liberté de nomination de l'exécutif est limitée par la loi et par les règlements.

La loi réserve certains emplois<sup>10</sup> ou, précise la forme<sup>11</sup> dans laquelle l'autorité compétente doit faire la nomination.

La loi ou les décrets énoncent les conditions de la nomination qui, dans la majeure partie des cas, sont, soit la possession d'un grade universitaire, soit la réception à un concours. Ce dernier procédé est de plus

<sup>7</sup> Cf. une longue énumération de ces décrets dans DUGUIT, Traité, 1923, p. 167 et 168. A titre d'exemple signalons le Décret fixant le statut du personnel des Services du Trésor, du 25 Août 1928, J.O., 1er Septembre 1928. Ce texte a été substitué aux statuts des divers services du Trésor qui auparavant étaient épars dans les textes multiples.

<sup>8</sup> Au Journal Officiel, dans les Bulletins ministériels ou dans les Bulletins départementaux et municipaux.

<sup>9</sup> Acte qui conditionne l'application à une personne déterminée d'une situation juridique objective. DUGUIT analyse d'une façon très intéressante la nomination dans son Traité 1923, p. 116. Il insiste notamment sur ce fait que «bien qu'il ait concours de deux volontés, il n'y a pas contrat...».

<sup>10</sup> Par exemple les emplois réservés aux sous-officiers rengagés a. 69—78. L. 21 Mars 1905 ou aux mutilés.

<sup>11</sup> Cf. L. 25 Février 1875 a. 4 pour les Conseillers d'Etat. L. 13 Avril a. 24 et L. 8 Avril 1910 a. 97 pour les maîtres des requêtes au Conseil d'Etat; L. 28 Avril 1919 sur le recrutement de la magistrature. L. 14 Juin 1918 sur le recrutement des Juges de Paix.

en plus employé. Mais il arrive encore par une anomalie que l'on a soulignée avec raison<sup>12</sup> que, dans certaines Administrations, tandis que les postes inférieurs sont recrutés par voie de sélection, certains postes très élevés sont à la discrétion gouvernementale. Le concours nécessaire pour être secrétaire d'ambassade ne l'est pas pour être ambassadeur. Pour être auditeur au Conseil d'Etat, il faut avoir satisfait à un concours; on peut être maître des requêtes «sans avoir d'autres titres que la fréquentation d'un cabinet ministériel»<sup>13</sup>.

L'avancement est de deux sortes: avancement de grade ou d'emploi, et avancement de classe.

Le plus souvent, pour être nommé à un emploi ou à un grade supérieur il faut satisfaire à certaines conditions d'ancienneté dans le grade ou l'emploi immédiatement inférieur. Cette règle à laquelle sont soumis les membres de l'Enseignement, les fonctionnaires des Ponts et Chaussées, et des Mines, et la plupart des Magistrats, souffre cependant d'assez nombreuses exceptions (Préfectures, Diplomatie, Conseil d'Etat). Les promotions se font tantôt au choix, tantôt à l'ancienneté. Pour de nombreux services, une partie des places est donnée au choix, une partie à l'ancienneté. Dans les Administrations centrales des Ministères, dans les Administrations financières, dans l'enseignement public, la plupart des emplois comportent plusieurs classes attachées soit à l'agent (classe personnelle) soit à la résidence. En règle générale, un fonctionnaire ne peut passer dans la classe supérieure qu'après un stage dans la classe inférieure.

Pour diverses administrations, il existe des commissions ou conseils d'avancement qui, ou bien se composent uniquement de membres de droit et de membres nommés par le Ministre, ou bien comprennent des membres élus par les fonctionnaires eux-mêmes (D. 13 Juin 1907 concernant les Arsenaux de la Marine; D. du 3 Mai 1907 pour l'Inspection du Travail; D. du 18 Janvier 1910 concernant le Personnel des Postes).

Enfin, pour de nombreuses administrations, il existe un tableau d'avancement dont le mode d'établissement diffère suivant les départements ministériels et les services, qui est arrêté en principe par le Ministre, mais souvent dressé par des Commissions de classement ou des Conseils composés de hauts fonctionnaires. L'A. 38 de la loi du 17 Avril 1906 et l'A. 34 de la loi du 27 Février 1912 ont institué respectivement, pour les magistrats et pour les administrations centrales, un tableau d'avancement.

<sup>12</sup> CAHEN SALVADOR, La situation matérielle et morale des fonctionnaires R.P.P. 10 Décembre 1926.

<sup>13</sup> CAHEN SALVADOR, article cité.

Outre les conditions du recrutement et de l'avancement, les mesures disciplinaires ont, dans un grand nombre de cas, une répercussion sur les traitements.

On distingue les mesures disciplinaires proprement dites qui donnent lieu à la communication du dossier des simples mesures de disgrâce comme la mise en congé avec traitement qui ne donnent pas droit à cette procédure.

Les décrets qui, en général, ne donnent pas une énumération limitative et une définition de tous les faits qui constituent une faute disciplinaire, énumèrent limitativement les peines disciplinaires et restreignent dans bien des cas la libre initiative du chef de service par l'intervention d'un conseil de discipline.

DUGUIT<sup>14</sup> analysant le contenu des décrets des principales administrations, en ce qui concerne les mesures disciplinaires, fait une constatation qui est extrêmement intéressante pour l'objet de la présente étude. Il y a tendance à ne plus inscrire au nombre des peines disciplinaires la retenue de tout ou partie du traitement<sup>15</sup>. Cette évolution, notable en elle-même, l'est encore par l'inspiration dont elle procède: elle est en effet en liaison avec la notion de plus en plus affirmée que le traitement n'est pas établi dans l'intérêt personnel du fonctionnaire, mais afin d'assurer une gestion correcte du service public.

Les principales mesures disciplinaires sont<sup>16</sup>: la mutation d'emploi et le déplacement pour emploi inférieur ou égal prononcés d'office; le retard dans l'avancement à l'ancienneté; le congé d'office sans traitement et la privation du traitement<sup>17</sup>; la suspension qui entraîne privation du traitement pendant sa durée si la décision le spécifie; la révocation que la jurisprudence du Conseil d'Etat astreint à des conditions de forme<sup>18</sup>; le retrait d'emploi qui emporte de plein droit suppression de traitement; et enfin, la démission d'office prévue comme sanction d'absences illégales ou comme conséquence d'incompatibilités.

De nombreux décrets prévoient, pour l'application des peines les plus graves, l'intervention d'un conseil de discipline de composition variable (hauts fonctionnaires de l'Administration intéressée seuls, — ou hauts

<sup>14</sup> Traité 1923, p. 169.

<sup>15</sup> DUGUIT note cependant que certains décrets (par exemple le décret du 2 Février 1907 sur le personnel des régies financières) maintiennent cette peine. Mais ils en limitent la durée et le montant. Cf. infra par. 2 les développements sur la suppression et la retenue du traitement.

<sup>16</sup> HAURIOU, Précis 1927.

<sup>17</sup> Cf. infra, par. 2.

<sup>18</sup> Si la révocation est annulée, le fonctionnaire a droit à la restitution du traitement dont il a été privé. Même règle pour l'annulation de tout autre mesure disciplinaire entraînant privation ou diminution de traitement.

fonctionnaires siégeant aux côtés de membres désignés par le Ministre, — ou hauts fonctionnaires et membres désignés, assistés de membres élus par les fonctionnaires intéressés) qui en général, énonce un avis consultatif que doit prendre le chef de service, mais par lequel il ne se trouve pas lié<sup>19</sup>.

## II. Le traitement proprement dit

### Définition et caractères juridiques du traitement

La définition juridique la plus complète et la plus expressive<sup>20</sup> du traitement a été formulée par le Pr. GASTON JÈZE<sup>21</sup>: le traitement proprement dit est «l'allocation périodique d'une somme d'argent suivant un tarif préalablement établi et moyennant la réunion de toutes les conditions fixées par les lois et les règlements pour son obtention».

Trois éléments de cette définition appellent un bref commentaire:

a) Le traitement est «l'allocation périodique d'une somme d'argent». En principe, le fonctionnaire touche cette allocation de l'Etat ou d'une collectivité publique, et non des particuliers auxquels il prête son concours. Les remises des conservateurs des hypothèques, des greffiers des cours d'appel, des chanceliers des consulats, doivent être considérées comme un mode de rémunération exceptionnel de la fonction publique et exorbitant du droit commun<sup>22</sup>.

b) Cette allocation est perçue «suivant un tarif préalablement établi». Le tarif qui, encore une fois, n'est susceptible d'aucune modification d'ordre contractuel, est établi par l'autorité compétente pour organiser le service. Les tarifs des traitements des fonctionnaires de l'Etat sont en principe à la condition que le Parlement n'ait pas exprimé la volonté contraire, fixés discrétionnairement dans la limite des crédits budgétaires par décrets du Président de la République. Le Parlement et le Président

<sup>19</sup> Ainsi les conseils universitaires qui fonctionnent depuis 1880. Pour d'autres exemples, cf. DUGUIT, Traité, p. 170—171.

<sup>20</sup> Certaines définitions sont dépourvues de toute signification juridique. Cf. article Traitements, Répertoire pratique DALLOZ, 1926: «La rémunération accordée aux fonctionnaires, magistrats, employés et agents des diverses administrations publiques, le prix des services permanents rendus dans l'intérêt général.»

La définition d'HAURIOU a, me semble-t-il (Précis 1927, p. 622), le tort de ne mettre en lumière qu'un aspect de la question. De plus, l'expression «indemnité» prise au pied de la lettre est critiquable. Le traitement est une «indemnité dont le droit éventuel est rattaché à la fonction publique occupée par le fonctionnaire à titre de bénéfice viager et révocable et dont le droit acquis se réalise par le service fait». Pour la critique de l'expression «droit acquis», voir, au surplus DUGUIT, Traité.

<sup>21</sup> Les principes généraux du Droit Administratif, Giard, 1930, p. 784.

<sup>22</sup> Il faut distinguer les remises qui forment toute la rémunération d'un fonctionnaire et celles qui viennent en addition d'un traitement. Pour la commodité de l'exposé, les deux questions sont traitées infra, par. 3.

de la République peuvent donner compétence à une autre autorité publique pour fixer les tarifs d'une catégorie de traitements.

Aux termes de l'A. 55 de la loi du 25 Février 1901, complété par l'article 58 de la loi du 29 Juin 1918, toute mesure qui a pour effet d'augmenter les traitements des fonctionnaires et agents rémunérés sur le budget de l'Etat ou du personnel des établissements publics de l'Etat pourvus de l'autonomie financière et recevant des subventions de l'Etat, doit faire l'objet d'un décret contresigné par le Ministre des Finances.

c) L'allocation d'une somme d'argent ne mérite le nom de traitement que si le fonctionnaire qui la touche «réunit les conditions fixées par la loi et par le règlement pour son obtention». Ainsi, le Conseil d'Etat, le 13 Juillet 1926, a jugé que «la situation juridique des directeurs économies d'hôpital-hospice n'étant fixée par aucune disposition de loi ou de règlement émanant de l'autorité compétente (le demandeur) ... ne peut prétendre au paiement d'un traitement proprement dit... il est fondé, au contraire, à demander une indemnité...»<sup>23</sup>. Aussi bien, si, une fonction étant supprimée, un agent continue avec l'assentiment de ses chefs hiérarchiques à exercer cette fonction, il a droit à une indemnité, mais non à un traitement proprement dit.

Le caractère fondamental du traitement au point de vue du droit se rattache étroitement à la nature du lien qui unit le fonctionnaire et l'Etat, tel que nous l'avons défini.

Le droit au traitement est une situation juridique objective, légale ou réglementaire. C'est seulement quand le traitement est échu que le fonctionnaire a une créance intangible et se trouve placé dans une situation juridique individuelle et subjective. C'est alors seulement que la liquidation doit se faire d'après les tarifs en vigueur au jour de l'échéance.

Deux conséquences découlent de ce caractère de situation juridique objective:

1. L'Etat est toujours et à chaque instant libre de fixer et de modifier le quantum et les conditions de perception des traitements de ses fonctionnaires sans que ces derniers puissent discuter ni ce quantum ni ces conditions. Cette règle consacrée par l'unanimité de la doctrine et par la jurisprudence du Conseil d'Etat qui distingue avec soin les agents publics proprement dits des individus liés contractuellement au service découle directement du caractère institutionnel et non contractuel de la fonction

<sup>23</sup> Peut-on établir une différence juridique entre le traitement et l'indemnité parlementaire que le langage courant et les usages séparent? Le Pr. G. JÈZE ne le pense pas. Cf. Les Principes généraux du Droit Administratif, Giard, 1930, p. 786—787. On lira avec intérêt son analyse réaliste. La question de l'indemnité parlementaire est, en tout cas, en dehors de la présente enquête.

publique. En d'autres termes, les traitements en vigueur au moment où un fonctionnaire entre dans une Administration donnée et qui, s'il y avait contrat, seraient intangibles sauf modifications ultérieures faites d'un commun accord par les parties, peuvent être réduits ou supprimés directement par des dispositions ultérieures ou indirectement par suite de suppressions d'emplois ou de mesures portant réorganisation des services. Ce n'est qu'à partir du moment où le traitement est échu que l'Etat ne peut plus modifier la créance de ses fonctionnaires.

2. L'Etat fixe unilatéralement toutes les modalités du traitement et toutes les conditions que doit remplir le fonctionnaire pour le percevoir régulièrement. Le fonctionnaire ne peut pas exiger son traitement dans des conditions différentes<sup>24</sup>.

### Régime juridique et administratif du traitement

L'examen des principales règles juridiques ou administratives concernant le traitement pose la question préliminaire de savoir si la perception du traitement est exclusive de toute autre rémunération et de tout autre gain, provenant de faits étrangers à l'exercice de la fonction publique. On admet qu'accidentellement le fonctionnaire peut se livrer à un travail même rémunéré étranger à sa fonction. Mais, il se rendrait coupable d'une faute disciplinaire s'il se livrait à ce travail habituellement et professionnellement. Cette règle de bon sens qui tend à sauvegarder le fonctionnement normal du service public est renforcée par l'interdiction expressément faite par divers textes à certains fonctionnaires<sup>25</sup> de se livrer au commerce. Elle souffre d'ailleurs d'importantes exceptions, longtemps consacrées par l'usage, et visées par l'article 67 de la loi de finances du 30 Avril 1921. Les professeurs des Facultés de Droit peuvent être inscrits au barreau; les professeurs des Facultés de médecine peuvent exercer la profession de docteur médecin. L'article de la loi de finances précitée stipule que les professeurs d'Université qui, en même temps qu'ils enseignent, exercent une profession imposée à la patente ne peuvent être promus à la première et à la deuxième classes qu'à titre purement honorifique.

Bien que le point de départ de la jouissance du traitement ait donné lieu à des controverses, on peut admettre (DUGUIT, JÈZE) qu'en principe il est déterminé par la date de l'installation du fonctionnaire, c'est à dire

<sup>24</sup> Les recours soulevés par l'application des lois et règlements relatifs aux traitements sont portés devant le Conseil d'Etat, soit au moyen du recours pour excès de pouvoir, soit au moyen du recours contentieux ordinaire. Cf. JÈZE, *Les Principes généraux du Droit Administratif*, Giard, 1930.

<sup>25</sup> Magistrats, militaires, instituteurs et institutrices, fonctionnaires visés par l'article 176 du Code Pénal.

par la date à laquelle celui-ci commence à exercer effectivement sa fonction. Quelques arrêts du Conseil d'Etat sont en ce sens. Ainsi, il a été décidé<sup>26</sup> que le traitement alloué à un agent diplomatique (un chargé d'affaires) qui se rend dans un poste occupé par un titulaire, court non du jour de la nomination de cet agent, mais du jour de son arrivée à son poste et de la prise de possession de ses fonctions. Mais, d'autres arrêts il semble résulter que le fonctionnaire nommé n'est investi que par son acceptation et que, l'acceptation faite, l'investiture remonte au jour de la publication ou de la notification de la nomination.

Pour les fonctionnaires de l'ordre judiciaire, le règlement du 28 Décembre 1838 spécifie, contrairement au principe généralement admis pour les autres fonctionnaires, que leur traitement court du jour de la prestation de serment.

Pendant tout le temps que le fonctionnaire exerce sa fonction, son traitement peut être modifié par l'effet d'un grand nombre de causes.

Bien qu'en fait, en vertu des pouvoirs étendus des chefs de service, il y ait assez fréquemment perception de traitement sans «service fait» le principe demeure que la créance du traitement est subordonnée à l'exercice effectif de la fonction.

1. Le droit de suspension et de retenue du traitement par mesure disciplinaire, qui existe toutes les fois qu'il n'est pas expressément écarté par un texte, est consacré tant par l'article 3 de la loi du 9 Juin 1853 et par le règlement d'Administration Publique du 9 Novembre de la même année, que par la loi du 24 Avril 1924 sur les Pensions. Nous avons déjà signalé dans les textes réglementaires nouveaux le recul, ou du moins la stricte délimitation du pouvoir de retenue.

2. Aux termes de l'article 11 de la loi du 9 Juin 1853 et de l'article 16, par. 8 du décret du 9 Novembre 1853, les fonctionnaires atteints de maladie ne peuvent conserver l'intégralité de leur traitement jusqu'à leur rétablissement ou jusqu'à leur mise à la retraite que si la maladie peut être imputée à un accident grave résultant notoirement de l'exercice de la fonction. La même règle est reproduite dans la loi du 14 Avril 1924 sur les pensions.

En dehors de cette hypothèse, en cas de congé pour maladie dûment constatée, le fonctionnaire peut être autorisé à toucher l'intégralité de son traitement pendant un laps de temps qui ne peut excéder trois mois. (Décret 9 Novembre 1853, a. 16.)

3. Certains fonctionnaires, notamment les ingénieurs des Ponts et Chaussées et des Mines (D. 13 Octobre 1851, a. 16; D. 24 Décembre 1851, a. 15; D. 9 Novembre 1853), les préfets, sous-préfets, secrétaires

---

<sup>26</sup> Arrêt cité à l'article: Traitement du Répertoire pratique. Dalloz, 1926.

généraux, conseillers de préfecture (Loi du 25 Février 1901, a. 42; D. 15 Avril 1877) les agents diplomatiques et consulaires (Ordonnance du 22 Mai 1833 et du 30 Juin 1843, a. I) ont droit à un traitement calculé d'après des règles spéciales quand ils sont mis en disponibilité.

Le droit au traitement cesse évidemment par la mort de l'intéressé et les sommes encore dues par l'Administration sont versées par elle entre les mains des ayants-droits du fonctionnaire décédé.

En cas de démission, le traitement est payé jusques et y compris le jour de la démission. Cette règle cesse d'être appliquée dans deux cas: quand, dans l'intérêt du service, le fonctionnaire a continué d'exercer jusqu'à l'installation de son successeur et lorsque l'autorité compétente, pour statuer sur la démission, a fixé elle-même la date de la cessation des fonctions (Réglement de Comptabilité des dépenses du Ministère des Finances a. 96).

En cas de révocation, le traitement cesse de courir du jour de la décision de l'autorité compétente pour prendre cette mesure.

Enfin, quand le fonctionnaire prend sa retraite, le traitement cesse de courir du jour où le fonctionnaire a été admis à faire valoir ses droits à la retraite.

Les créances de traitements échus et non payés d'agents publics de l'Etat et des colonies sont atteintes par la déchéance quinquennale qui, comme on sait, n'est pas la prescription de 5 ans de l'article 2.277 du Code Civil.

Quelques mots, pour finir, sur deux questions particulières: le traitement de l'intérimaire et le cumul des traitements.

Il est de règle que l'intérimaire peut toucher tout ou partie du traitement du titulaire. L'article 32 de la loi du 30 Mai 1899 stipule que le magistrat qui exerce par intérim les fonctions d'un autre magistrat privé de la totalité de son traitement, s'il n'est pas déjà pourvu d'un traitement et s'il remplit cet intérim pendant plus de quinze jours, touche le traitement affecté à la fonction qu'il remplit.

L'article 42 de la loi du 19 Juillet 1889 modifié par la loi du 25 Juillet 1893, stipule que, lorsque un instituteur ou une institutrice est temporairement remplacé pour cause de maladie dûment constatée, les frais de suppléance ne sont pas à sa charge, mais à la charge de l'Etat.

Le principe général en matière de cumul de traitement<sup>27</sup> est que l'on ne peut pas cumuler en entier le traitement de plusieurs places ou emplois (a. 78 de la loi du 28 Avril 1816). En cas de cumul de deux traitements le moindre est réduit au quart; en cas de cumul de trois traitements, le troisième est, en outre, réduit au huitième, et ainsi de

---

<sup>27</sup> Répertoire pratique, Dalloz, 1926.

suite en suivant cette proportion. Quand les traitements cumulés n'atteignent pas un total de 5.000 francs, ces réductions n'ont pas lieu. La prohibition du cumul n'est pas applicable au traitement de la Légion d'Honneur<sup>28</sup>.

### Liquidation du traitement

Les traitements se liquident par mois et — par application de la règle du service fait — sont payés à terme échu, le plus souvent à la fin de chaque mois.

Ils sont divisés en douzièmes, divisés eux-mêmes en trentièmes. Chaque mois est compté pour 30 jours: on néglige, le cas échéant, la trente et unième jour et l'on ajoute un ou deux jours au mois de février. «Les décomptes mensuels de liquidation des traitements et émoluments assimilés portent sur le douzième intégral des allocations annuelles au centime près, mais sans fractions de centimes et sans rappel ultérieur de la valeur des fractions négligées<sup>29</sup>.»

Les reprises pour traitements indûment payés «peuvent être précompétées sur les liquidations de droits ultérieurement acquis lorsque la dépense à annuler et la dépense à acquitter concernent le même exercice et le même article du budget»<sup>30</sup>.

Les retenues opérées sur les traitements sont constatées en recettes dans le budget de chaque exercice; les traitements sont imputés en dépenses pour leur montant intégral.

## III. Les accessoires du traitement

La distinction du traitement proprement dit et de ses accessoires n'est pas seulement consacrée par l'usage: elle présente aussi une signification au double point de vue administratif et comptable.

Certes, l'accessoire, comme le traitement lui-même, a une origine légale ou réglementaire et non contractuelle. Mais, des textes spéciaux le concernent et il appartient aux chefs de services, sous le contrôle du Conseil d'Etat, d'appliquer ces textes sans extension ni analogie<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Pour le cumul des traitements des personnels enseignants, cf. L. 6 Octobre 1919, article 11, pour les professeurs et savants employés par les divers Ministères, cf. L. 16 Fructidor a. III; 11 L. 8 Juillet 1854 modifié par l'A. 139 L. 30 Juin 1923; pour le cumul de la solde militaire avec les traitements civils, cf. L. 5 Août 1914, a. I.

<sup>29</sup> Répertoire pratique, Dalloz 1926.

<sup>30</sup> Répertoire pratique, Dalloz, 1926.

<sup>31</sup> G. JÈZE, Les principes généraux du Droit Administratif. Par conséquent, le chef de service ne peut ni étendre aux accessoires les conditions prescrites pour le traitement, ni à tel accessoire les conditions édictées pour un autre accessoire, ni à tel accessoire du traitement d'une certaine fonction, les conditions fixées pour l'accessoire correspondant d'une autre fonction.

De plus, l'accessoire est distingué dans les décomptes de liquidation, des traitements proprement dits, alors même qu'ils sont payables sur les crédits affectés aux traitements.

Tous les accessoires du traitement, en France, peuvent trouver place dans la classification théorique résumée dans le tableau ci-dessous:

**I. Avantages en nature.**

**II. Somme d'argent.**

**A. Quant à l'origine de l'accessoire:**

- a) ayant le caractère d'un remboursement de frais;
- b) n'ayant pas ce caractère;
  - α) versée à l'occasion de tâches particulières ressortissant normalement à la fonction;
  - β) versée à l'occasion de tâches étrangères à la fonction.

**B. Quant à la forme de l'accessoire:**

- a) Somme d'argent payée par une collectivité publique;
  - α) par celle qui paie le traitement;
  - β) par une autre que celle qui paie le traitement;
- b) participation aux recettes effectuées par les soins de l'agent.

**C. Quant aux bénéficiaires de l'accessoire:**

- a) Accessoires communs à tous les fonctionnaires;
  - α) sans limitation de traitement;
  - β) avec limitation de traitement;
- b) accessoires propres à certaines catégories de fonctionnaires.

**D. Quant au but de l'accessoire.**

Adaptation de la rémunération:

- a) aux conditions de lieu;
- b) aux conditions de temps;
- c) à la situation personnelle du fonctionnaire;
  - α) charges de famille;
  - β) services militaires de guerre.

Les textes législatifs et réglementaires en France prévoient et organisent des accessoires du traitement dont beaucoup devraient figurer dans plusieurs des catégories ci-dessus distinguées. Pour éviter ces répétitions inutiles, nous exposerons l'essentiel de l'organisation des accessoires du traitement selon un plan moins rigoureux que la classification précédente.

### **Accessoires communs à tous les fonctionnaires**

Ils consistent essentiellement en deux grandes indemnités accordées à tous les fonctionnaires sans limitation de traitement: l'indemnité pour charges de famille et l'indemnité de résidence.

L'indemnité pour charges de famille<sup>32</sup> est attribuée à tous les personnels civils attachés au service de l'Etat, par la loi du 18 Octobre 1919, qui, elle-même, a été remaniée par de nombreux textes qui ont élevé le nombre des bénéficiaires et augmenté le taux de l'indemnité.

Dans l'état actuel de la législation, et de la réglementation, les conditions d'obtention de l'indemnité sont aussi larges que possible, soit pour ce qui est des catégories d'agents visées, soit en ce qui concerne les enfants qui ouvrent droit à indemnité.

Ont, aujourd'hui, droit aux indemnités pour charges de famille:

1. Les fonctionnaires, employés et ouvriers, attachés au service de l'Etat à titre permanent, c'est à dire d'une façon générale les agents affiliés à la loi du 14 Avril 1924 sur les retraites civiles et militaires.

2. Les agents des mêmes services recrutés à titre temporaire ou auxiliaire quand ils comptent deux mois de services révolus dans les Administrations de l'Etat. Par services continus, on entend les services qui n'ont été interrompus que pour des causes non imputables à l'intéressé.

Les indemnités sont accordées quel que soit le montant du traitement alloué aux agents de l'Etat.

En principe, l'agent de l'Etat doit avoir la nationalité française. On pourrait être tenté de penser que cette mention est superflue puisque, pour entrer dans la fonction publique, on doit justifier de cette qualité. Mais on a déjà remarqué que les indemnités pour charges de famille vont à des agents qui n'ont pas le caractère de fonctionnaires stricto sensu. Précisément, le Ministère des Finances, à diverses reprises (11 Septembre 1924, 19 Avril 1926) a eu à se prononcer sur les réclamations de personnels d'Etat recrutés à titre temporaire qui n'avaient pas la nationalité française. Il a été décidé que l'agent non français ne peut prétendre à l'indemnité.

D'autre part, pour être admis au bénéfice de l'indemnité pour charges de famille, il faut, en principe, avoir un traitement d'activité. Mais cette règle compte d'importantes exceptions. Les indemnités sont accordées:

- 1. aux fonctionnaires retraités pour invalidité qui, au moment de la cessation de leur activité, ont encore des enfants ouvrant droit aux indemnités pour charges de famille;
- 2. aux fonctionnaires retraités pour ancienneté de services<sup>33</sup>;
- 3. aux fonctionnaires bénéficiaires de congés de longue durée pour tuberculose.

Outre les agents qui ne remplissent pas les conditions exigées par la

<sup>32</sup> THIVOT, Les indemnités pour charges de famille en France et à l'étranger. Paris 1929.

<sup>33</sup> Le bénéfice des dispositions étudiées n'est pas accordé aux fonctionnaires qui jouissent d'une retraite proportionnelle.

loi, il en est qui n'ont pas droit aux indemnités pour charges de famille. Ce sont:

1. Les agents qui exercent aux-mêmes, en même temps que leur emploi, une autre profession. Le fait se produit pour des fonctionnaires que des règlements autorisent exceptionnellement à exercer une profession différente de leur fonction. Il se produit aussi pour les employés et les ouvriers auxiliaires admis au bénéfice des allocations familiales.

2. Les agents pour lesquels la fonction publique n'est que l'accessoire de la profession.

3. Les agents dont le traitement est supprimé, soit définitivement, soit temporairement.

4. Les agents qui perçoivent des indemnités forfaitaires (décision des Ministres des Finances du 7 Août 1924)<sup>34</sup>.

Ne touchent qu'une partie de l'indemnité les agents qui fournissent un service d'une durée inférieure à 6 heures<sup>35</sup> et les agents qui bénéficient dans des conditions déterminées de congés avec fraction de traitement<sup>36</sup>. Dans ce dernier cas, pendant la durée du congé, l'indemnité est réduite dans la même proportion que le traitement<sup>37</sup>.

Quels enfants donnent droit aux indemnités pour charges de famille?

Notons d'abord que l'indemnité est allouée à l'agent de l'Etat sans qu'il y ait lieu de distinguer s'il est père ou mère de famille. Lorsque le mari et la femme font partie l'un et l'autre de personnels pouvant prétendre aux indemnités, il ne leur est attribué qu'une indemnité pour chacun des enfants et elle est mandatée par l'administration qui emploie le mari.

Cela dit, les indemnités sont établies d'après le nombre des enfants dont le fonctionnaire a la charge. L'article 2 du décret du 9 Mars 1921 en donnait une énumération: 1. Les enfants auxquels l'agent doit les aliments en vertu du Code Civil. 2. Ses frères, sœurs, neveux et nièces, et tous les autres enfants orphelins ou considérés comme tels effectivement recueillis par lui. 3. Les enfants que la femme du fonctionnaire non séparée de corps a eu d'un précédent mariage, sauf lorsqu'il y a eu divorce et que ces enfants sont restés avec le premier mari ou dans le

<sup>34</sup> Mr THIVOT propose à cet égard une distinction très juste. 1. Si l'indemnité forfaitaire est allouée pour rémunérer un travail déterminé ou à raison de tant par semaine de présence, ces semaines étant peu fréquentes, on doit admettre que le caractère forfaitaire de l'allocation exclut l'agent du bénéfice de toute autre allocation. — 2. Si l'indemnité (vacation) est allouée à raison de tant par semaine de présence de l'agent et si le nombre de ces semaines est tel qu'on peut considérer qu'en fait l'agent consacre tout son temps à la chose publique, le caractère forfaitaire de l'indemnité s'efface. Dans ce cas, si l'agent considéré est en service depuis 2 mois (cf. infra) il n'y a pas de raison de lui refuser le bénéfice de l'allocation.

<sup>35</sup> Certains auxiliaires des Postes, Télégraphes et Téléphones, cf. D. 8 Juillet 1925.

<sup>36</sup> 3/4, 1/2 ou 1/4.

<sup>37</sup> Les indemnités sont maintenues intégralement en cas de réduction des traitements motivée par congé de maladie.

cas contraire, quand ce premier mari contribue à leur entretien. À cette énumération, une lettre du Ministère des Finances du 12 Mai 1921 a ajouté un quatrième terme: les enfants que le mari d'une femme fonctionnaire a eus d'un mariage précédent. Comme on vient de le voir, en effet, le décret du 9 Mars 1921 ne visait, dans sa teneur littérale, que le cas d'un fonctionnaire se mariant avec une femme veuve ou divorcée. Une interprétation étroite de ce texte aurait pu priver la femme fonctionnaire des indemnités allouées à raison des enfants que son mari aurait eus d'un mariage antérieur. C'est précisément ce que le Ministère des Finances a voulu éviter eu donnant les indications contenues dans la lettre du mois de Mai 1921.

Pour que les enfants dont il vient d'être parlé donnent droit aux indemnités pour charges de famille, il faut qu'ils soient âgés de moins de 16 ans, ou incapables de travailler par suite d'infirmités. La limite d'âge est reculée jusqu'à 21 ans pour les enfants qui poursuivent leurs études et jusqu'à 18 ans pour les enfants en apprentissage. Il est de principe que les enfants de toutes ces catégories doivent être effectivement à la charge de leurs parents pour donner droit aux indemnités.

Les règles applicables aux enfants qui poursuivent leurs études et aux enfants en apprentissage ont été déterminées avec bienveillance et dans des termes de plus en plus extensifs par l'Administration.

Une circulaire du Ministère des Finances en date du 11 Janvier 1924 précise que «poursuivre des études» c'est «fréquenter de façon continue un établissement régulier d'enseignement».

Mais l'interprétation que l'on donne des termes que nous avons soulignés est extrêmement large; si large même que la définition contenue dans la circulaire n'a plus de signification qu'en ce qui concerne sa première partie (de façon continue...). Encore, entend-on seulement par là que l'enfant doit consacrer effectivement à ses cours et leçons la majeure partie de son temps. Sous cette réserve, sont considérés comme poursuivant des études dans les conditions prescrites par le législateur, les enfants qui suivent des cours par correspondance de l'Ecole Universelle (Décision Ministérielle du 10 Août 1927) — les jeunes filles qui travaillent gratuitement chez une receveuse des P.T.T. pour se préparer à l'emploi d'aide des P.T.T. (Décision Ministérielle du 9 Juin 1925) — les enfants qui préparent dans leur famille un examen quelconque sous la direction de leurs parents, à condition que l'on puisse produire les justifications nécessaires pour éviter les abus (Décision Ministérielle du 30 Juillet 1925).

Dans tous les cas, les études que poursuit l'enfant doivent être attestées dans un certificat délivré, suivant les cas, tantôt par le chef de l'établissement que fréquente l'enfant, tantôt par la personne qui surveille et dirige

le travail de l'enfant, et qui doit posséder notoirement des capacités pédagogiques réelles.

On ne s'est pas contenté d'interpréter aussi largement que possible les conditions dans lesquelles un enfant qui poursuit des études peut donner droit à indemnité. On a encore récemment abrogé toute interdiction de cumuler les indemnités pour charges de famille et les bourses. Le décret du 9 Mars 1921 spécifiait que les enfants admis gratuitement comme internes dans un établissement de l'Etat ne seraient pas considérés comme «à la charge» de leurs parents. Il ajoutait que, lorsqu'un enfant bénéficierait d'une bourse partielle d'internat, la portion de cette bourse afférente à son entretien serait déduite de l'indemnité pour charges de famille acquise du chef du dit enfant. Or, un décret du 21 Mai 1925, commenté par une circulaire du Ministère des Finances du 29 Juin, de la même année, a abrogé toute interdiction de cumuler les indemnités pour charges de famille avec les bourses totales ou partielles dans les établissements d'enseignement.

Si, en ce qui concerne les apprentis, l'Administration a également usé d'interprétations larges et bienveillantes, du moins des précautions sont-elles prises pour éviter les abus. Pour qu'un jeune apprenti donne droit aux indemnités, l'a. 4, de la loi du 28 Décembre 1923 exige la production d'un contrat écrit d'apprentissage. Il faut de plus (Instruction du Ministère des Finances du 1<sup>er</sup> Juillet 1927) que les jeunes gens intéressés ne soient pas rémunérés purement et simplement comme des ouvriers, mais qu'ils poursuivent un véritable apprentissage. Sous cette réserve, et, par analogie avec les décisions prises en matière de bourses, l'Instruction du Ministère des Finances qui vient d'être citée précise que les apprentis de moins de 18 ans, quel que soit le taux de leur rémunération, doivent être considérés comme ouvrant droit aux indemnités.

A la suite d'assez nombreuses modifications (1923, 1925, 1926) les taux actuels des indemnités pour charges de famille sont fixés par l'article 3 de la loi du 29 Décembre 1929 et résumées dans le tableau suivant:

Enfants	Montant annuel de l'indemnité (en francs)	Montant mensuel de l'indemnité (en francs)
1 <sup>er</sup> enfant . . . . .	660	55
2 <sup>ème</sup> Enfant . . . . .	960	80
3 <sup>ème</sup> Enfant . . . . .	1560	130
Chaque-enfant à partir du Quatrième . . . . .	1920	160

Les indemnités pour charges de famille ainsi calculées, sont payables par mois et à terme échu. Elles sont liquidées d'après la situation des agents au premier jour du mois.

Dès la loi du 18 Octobre 1919 (article 11) les indemnités pour charges de famille étaient déclarées insaisissables, le législateur voulant consacrer le caractère alimentaire des allocations familiales accordées aux fonctionnaires de l'Etat. La loi du 27 Juillet 1921 a reconnu ce caractère à toutes les indemnités pour charges de famille allouées tant dans les services publics que dans le commerce et l'industrie privés<sup>38</sup>.

Les indemnités pour charges de famille n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul des retraites civiles ou militaires allouées aux personnels de l'Etat. (Cf. L. 14 Avril 1924, a. 3; D. 10 Avril 1929 en application de l'a. 2 de la Loi du 21 Mars 1929 sur les retraites des ouvriers des établissements industriels de l'Etat<sup>39</sup>.)

Outre l'indemnité pour charges de famille, il existe une indemnité de résidence non soumise aux retenues pour pensions, attribuée à tous les fonctionnaires sans limitation de traitement.

Comme la précédente indemnité, on peut même dire que celle-ci n'est pas attribuée aux seuls fonctionnaires stricto sensu. Le décret du 11 Décembre 1919 énumérait deux catégories de bénéficiaires: 1. Les fonctionnaires agents, sous-agents et ouvriers titulaires stagiaires ou surnuméraires soumis au régime des lois des 11 et 18 Avril 1931—9 Juin 1853 et 8 Avril 1919 (a. 85). 2. Les agents, sous-agents et employés ne rentrant pas dans la catégorie ci-dessus, mais attachés à titre permanent au service de l'Etat appartenant à un cadre organisé et rétribués d'après une échelle d'émoluments régulièrement fixée. Mais la catégorie des bénéficiaires fut élargie ultérieurement. Le décret du 29 Janvier 1926 étendit l'indemnité de résidence aux auxiliaires temporaires de l'Etat.

<sup>38</sup> Insaisissables pour les créanciers ordinaires, les indemnités pour charges de famille sont saisissables pour les dettes alimentaires prévues par les articles 203 et sq. du Code Civil (saisies d'ordre familial).

<sup>39</sup> En revanche, les Etablissements de l'Etat, et, en particulier, les Etablissements militaires font entrer (Circulaire 26 Septembre 1923) les indemnités pour charges de famille dans le décompte de la journée de salaire prise comme base de l'indemnité de licenciement.

Quant au décompte des indemnités pour charges de famille en cas de réparation des accidents du travail, il faut distinguer les deux hypothèses d'incapacité temporaire et d'incapacité permanente.

Les indemnités pour charges de famille sont maintenues à l'agent victime d'un accident du travail pendant toute la durée de son incapacité temporaire. Ainsi le montant de l'indemnité temporaire est calculé d'après le salaire proprement dit de l'agent, sans tenir compte des indemnités pour charges de famille.

Logiquement, l'indemnité devrait entrer en ligne de compte dans le calcul de l'indemnité temporaire. Mais alors, puisque cette indemnité est égale à la moitié du salaire versé au moment de l'accident, l'allocation familiale ne serait versée que pour moitié à la victime. La solution de l'Administration est donc plus libérale que la solution dictée par une logique rigoureuse.

Quand l'incapacité est permanente et quand l'accident est suivi de mort, le calcul des rentes allouées soit à l'agent, soit à ses ayant-droits est établi en tenant compte du montant des indemnités pour charges de famille perçues par l'agent au jour de l'accident.

Ne peuvent bénéficier de l'indemnité de résidence ni les agents, employés et ouvriers qui perçoivent un salaire dont le montant est fixé régionalement, ni les agents en congé sans traitement, en congé d'inactivité, en disponibilité ou à la disposition du Ministre, ni les agents ou employés pour lesquels la fonction publique n'est que l'accessoire d'une autre profession ou qui exercent en même temps que leur emploi une profession, un commerce ou une industrie.

De plus, seuls les agents âgés de 18 ans révolus ont droit à la totalité de l'indemnité de résidence. Cette indemnité est réduite d'un tiers pour les agents qui ont 16 ans révolus et moins de 18 ans; de deux tiers pour les agents ayant 14 ans révolus et moins de 16 ans<sup>40</sup>.

Les indemnités de résidence sont fixées suivant les localités où les fonctionnaires exercent leurs fonctions. Les localités sont classées en principe d'après le nombre des habitants et le classement est révisé après chaque recensement quinquennal. C'est ainsi qu'à la suite du dernier recensement de 1931, vient d'être publié récemment un classement nouveau des localités. Notons que certaines localités sont classées dans une catégorie supérieure à celle qui correspond au chiffre de leur population.

Le tableau que voici<sup>41</sup> donne les taux actuels et montre les variations qu'ils ont subis depuis la guerre à la suite des interventions successives du législateur et de l'Administration.

Enfin, parmi les indemnités communes à tous les fonctionnaires doit figurer, pour mémoire, dans ce tableau d'ensemble, l'indemnité pour cherté de vie qui a été supprimée à partir du 1<sup>er</sup> Janvier 1925.

	Décret 11.12.1929	Loi 28.12.1923	Décret 3. 9. 1925	Loi 3. 8. 1926 12 %	Taux Actuel
Paris . . . . .	1200	400	400	240	2240
Seine extra-muros et grande banlieue <sup>42</sup> . . . . .	1050	350	350	210	1960
Localités de plus de 150 000 habitants . . . . .	900	300	300	180	1680
Localités dont la population est comprise entre 100 001 et 150 000 habitants . . . . .	750	250	250	150	1400
70.001 et 100.000 . . . . .	600	200	200	150	1120
40.001 et 70.000 . . . . .	500	166,66	166,66	99,99	933,33
20.001 et 40.000 . . . . .	400	133,33	133,33	79,99	746,65
10.001 et 20.000 . . . . .	300	100	100	60	560
5.001 et 10.000 . . . . .	200	66,66	66,66	39,99	373,32

<sup>40</sup> Les agents n'ayant pas 14 ans révolus ne reçoivent pas d'indemnité.

<sup>41</sup> D. 12 Juillet 1929. J.O. 14 Juillet 1929.

<sup>42</sup> Dans un rayon de 25 kilomètres autour des fortifications.

### Accessoires propres à certaines catégories de fonctionnaires

a) Nous avons déjà eu l'occasion de mentionner que les remises, c'est à dire la participation du fonctionnaire au produit d'opérations effectuées par ses soins remplacent, dans certains cas du reste rares, le traitement fixe versé par l'Etat ou par une collectivité publique. L'exemple-type de ce mode de rémunération très exceptionnel en droit français est fourni par les remises des conservateurs des hypothèques qui sont perçues à l'occasion de chaque formalité hypothécaire sans pouvoir dépasser un certain maximum, le surplus étant retenu au profit du Trésor.

Mais, à côté de ces remises qui forment toute la rémunération d'un fonctionnaire public, il en est d'autres qui viennent en addition à un traitement.

Ainsi, les percepteurs des Contributions directes, chargés de percevoir des amendes et des condamnations pécuniaires autres que celles qui concernent les droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèques, le notariat et la procédure civile (L. 29 Décembre 1873, a. 25) ont une remise sur le montant de ces amendes. Cette remise est partagée quand le recouvrement a lieu par voie de commission extérieure<sup>43</sup>.

De ces remises, on peut rapprocher les primes de capture, parts de saisies et indemnités correspondant aux surveillances effectuées en dehors des heures légales par les préposés des douanes.

b) Non moins exceptionnels dans un système de traitement comme le nôtre sont les avantages en nature qui sont concédés à certaines catégories relativement peu nombreuses de fonctionnaires. La concession de logement<sup>44</sup> est accordée soit gratuitement, soit moyennant une retenue qui ne correspond pas à sa valeur réelle. Il en est ainsi pour de nombreux surveillants, concierges et gardiens de bureaux. Les instituteurs et les institutrices, si le logement ne leur est pas fourni en nature ont droit à des indemnités de logement (L. 19 Juillet 1889, a. 10). Ces indemnités sont à la charge des communes (A. 4 par. 1 et 2) pour lesquelles cette sorte de dépense est obligatoire. Un règlement d'administration publique statue sur le taux des indemnités représentatives du logement et sur les conditions dans lesquelles ces indemnités seraient relevées dans le cas

<sup>43</sup> L'hypothèse est la suivante: L'extrait du jugement de condamnation a été pris en charge par le percepteur de l'arrondissement où se trouve le Tribunal. D'autre part, le débiteur est domicilié dans un autre arrondissement. Le percepteur du lieu du Tribunal charge alors du recouvrement le percepteur du domicile du condamné (Instruction du Ministère des Finances, 20 Septembre 1875 et 5 Juillet 1895). — Dalloz, 1926, Répertoire pratique.

<sup>44</sup> Rapport FOURNIER, Sous-Commission de la seconde Commission HÉBRARD DE VILLENEUVE, Août 1924.

où il serait démontré que l'instituteur ne peut se loger convenablement moyennant l'indemnité réglementaire (L. 25 Juillet 1893, a. 48 par. 15).

Le logement est le principal avantage en nature, mais non le seul accordé à certaines catégories de fonctionnaires. Notons encore la délivrance en nature du bois de chauffage pour les agents des Eaux et forêts, et la gratuité du service médical et pharmaceutique dont bénéficient certains fonctionnaires.

c) Divers accessoires du traitement ont le caractère de remboursement de frais. Les frais de bureau, quand ils sont remboursés, le sont, soit selon le système du forfait ou de l'abonnement, soit selon le système du remboursement sur états.

Quant aux déplacements, aucun texte général n'a posé le principe qu'un fonctionnaire ne doit jamais faire à ses frais de déplacements pour l'exercice de sa fonction. Le remboursement de ces frais a lieu en vertu d'un texte précis. Là encore, une sorte de droit commun s'est spontanément formé. Un très grand nombre de décrets, relatifs à la matière, sont conçus suivant les mêmes principes et parfois rédigés dans les mêmes termes. Des indemnités pour frais de mission et de tournée sont accordées soit pour des déplacements accidentels effectués par les fonctionnaires et les agents en dehors de leurs attributions normales, soit pour des déplacements rentrant dans les attributions normales de certains fonctionnaires, mais effectués sans que ceux-ci soient affectés de façon continue à une circonscription déterminée.

On rembourse les frais réels de transport. La classe à laquelle l'agent a droit varie avec le grade et le remboursement est effectué au prix du tarif des compagnies dans la classe afférente au grade de chaque agent. Pour toutes les autres dépenses (nourriture, logement et accessoires) l'indemnité est fixée à un taux forfaitaire. Ce taux varie suivant trois éléments :

1. La catégorie de fonctionnaires considérée. Les fonctionnaires de l'administration intéressée sont, répartis en divers groupes suivant leur rang dans la hiérarchie.

2. La durée et les caractères du déplacement. Les taux varient suivant qu'il y a une journée incomplète ou une journée complète de déplacement. Dans le premier cas, on distingue les déplacements entraînant découcher et les déplacements sans découcher (1 repas dehors, 2 repas dehors). Dans le second cas, l'indemnité varie selon qu'elle est attribuée pendant les trente premiers jours ou à partir du trente et unième jour dans la même localité. Aucune indemnité n'est due pour les absences, comportant ou non le découcher d'une durée égale ou inférieure à sept heures<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> On paie les indemnités pour frais de mission sur production d'états justificatifs (itinéraires parcourus, dates de séjour dans chaque ville).

En ce qui concerne les missions accomplies à l'étranger, l'allocation afférente à chaque mission est fixée par une décision spéciale du Ministre.

d) Parmi les très nombreuses indemnités qui sont attribuées au personnel colonial<sup>46</sup>, quelques-une méritent une mention spéciale. Le supplément colonial et les indemnités de zone ont pour objet d'adapter la rémunération du fonctionnaire à la nature de son activité coloniale.

Le seul fait de séjourner effectivement dans nos possessions d'outre-mer est considéré comme justifiant l'attribution d'un accessoire de solde calculé par dixièmes ou par centièmes de la solde qui court du jour inclus du débarquement aux colonies et cesse le jour de l'embarquement pour rentrer en France: c'est le supplément colonial.

De plus, à l'intérieur d'une même colonie, il y a des régions qui comportent des risques climatériques spéciaux où dans lesquelles le coût de la vie, par suite de l'insuffisance des ressources, est exceptionnellement élevé. Pour dédommager, à ce double titre, le fonctionnaire colonial on lui attribue une indemnité de zone dont le taux, identique pour tous les grades dans la même résidence, et variable seulement suivant la région envisagée, est fixé par les gouverneurs généraux, gouverneurs et chefs de colonies, par arrêtés rendus en conseil, après avis d'une commission locale comprenant des représentants du personnel.

D'autres indemnités compensent les frais supplémentaires qu'entraînent, pour les fonctionnaires coloniaux, leurs déplacements entre la métropole et la colonie. Citons notamment l'indemnité de départ colonial qui est égale à un mois de solde de présence dégagée de tous accessoires; l'indemnité spéciale de séjour en France et l'indemnité de résidence dans Paris<sup>47</sup>.

e) Enfin, sur le territoire métropolitain, de très nombreuses indemnités sont encore versées à de nombreuses catégories de fonctionnaires, soit pour tenir compte des caractères spéciaux du travail qu'on exige d'eux, soit pour les rémunérer de travaux supplémentaires qui ne rentrent pas dans le cadre de leur fonction.

Dans le premier groupe, on peut citer, à titre d'exemple, les indemnités de responsabilité en usage pour les comptables directs du Trésor, dans l'Enregistrement et dans les Douanes.

Dans le second, de très nombreux exemples pourraient être retenus. En voici quelques-uns.

Il arrive assez fréquemment qu'une Commune verse une allocation à un comptable public (percepteur) pour les renseignements d'ordre fiscal

<sup>46</sup> Cf. D. 2 Mars 1910 portant règlement sur la solde et les allocations accessoires des fonctionnaires, employés et agents des Services Coloniaux, Charles Lavauzelle & Cie, Paris 1929, p. 94 à III.

<sup>47</sup> Cf. Décret cité; édit. cit. p. 97 et 99.

ou les bons offices qu'elle peut être amenée à lui demander. Aussi bien, un syndicat de communes, parfois un syndicat de simples particuliers pour des opérations d'endiguement aura recours à la compétence technique d'un percepteur et en échange des renseignements fournis lui offrira une gratification.

De semblables suppléments élèvent aussi, bien souvent, le traitement des ingénieurs et des architectes attitrés d'une commune. Soit un ingénieur qui est chargé du service des eaux, de l'éclairage, de la voirie et de l'entretien des bâtiments communaux. Pour accomplir l'ensemble de ces tâches, il touche un traitement fixe. Mais supposons que la commune considérée désire effectuer des constructions qui, manifestement, ne peuvent être assimilées à de simples travaux d'entretien. Elle sera amenée à verser à cette occasion des honoraires particuliers à l'architecte auquel elle demandera des services supplémentaires.

Soit encore un instituteur. Pour un nombre déterminé d'heures de cours il touche un traitement fixe. Si une commune le charge de cours supplémentaires ou d'enseignements spéciaux, il pourra prétendre à des honoraires supplémentaires.

M<sup>r</sup> FOURNIER a fait justement remarquer dans le rapport qu'il a présenté en 1924 à la seconde Commission Hébrard de Villeneuve que les ressources supplémentaires d'un agent public peuvent provenir d'une origine étrangère à l'administration centrale ou locale. Ainsi en est-il des pourboires et étrennes versés aux facteurs des villes.

Pour avoir une idée exacte de la rémunération et de la situation matérielle d'un fonctionnaire ou d'une catégorie de fonctionnaires, il ne faut donc jamais se borner à étudier les traitements proprement dits; il convient de tenir compte non seulement de toutes les indemnités, mais encore des avantages en nature et des rémunérations accessoires qui peuvent s'attacher à la fonction.

#### IV. La pension

Le régime actuel des pensions, tel qu'il est organisé par la loi fondamentale du 14 Avril 1924 marque un progrès certain par comparaison avec le régime de la loi de 1853 que par des mesures de circonstances, on avait retouché pendant et depuis la guerre.

Si la catégorie des bénéficiaires a été beaucoup moins étendue que ne le souhaitaient divers agents publics, et si la substitution du système de la capitalisation à celui de la répartition a été différée, en revanche, le droit des pensions a été uniifié et simplifié, et les avantages des titulaires de pensions ont été déterminés d'une façon bien plus libérale que par le passé.

Certes, la distinction essentielle des pensions civiles et des pensions militaires subsiste, mais un même texte contient les principales règles relatives aux unes et aux autres. Une partie importante de ces règles est commune aux deux sortes de pensions.

D'autre part, sur un très grand nombre de points: remboursement des retenues au fonctionnaire qui quitte prématurément le service; régime des pensions d'invalidité et des pensions de veuve; détermination des maxima, etc... la loi de 1924 a, par comparaison avec le texte de 1853, donné satisfaction à quelques-uns des desiderata des intéressés.

### Définition et caractères juridiques de la pension

HAURIOU définit la pension «une indemnité à titre de traitement différé et basée sur des retenues, servie sous forme de rente viagère au fonctionnaire qui est placé dans une situation de retraite, lorsque certaines conditions sont réunies<sup>48</sup>». Avec quelques différences de terminologie, le Pr. G. JÈZE écrit: la pension est «une allocation pécuniaire versée périodiquement, en principe jusqu'à sa mort, à un agent public remplissant toutes les conditions légales et désinvesti de sa fonction à la suite d'une décision régulière de mise à la retraite»<sup>49</sup>.

L'essentiel, pour comprendre la portée de ces définitions à peu près équivalentes, est de retenir que la pension diffère du traitement par ses conditions et son régime d'organisation, mais qu'elle s'en rapproche par son caractère juridique fondamental.

La formule assez courante, et parfois même employée par les juristes suivant laquelle<sup>50</sup> la pension est «un traitement différé» exprime bien approximativement la réalité; mais, prise dans sa rigueur, risquerait d'entrainer des confusions sur le terrain du droit. Juridiquement, la pension n'est pas un traitement. D'une part, elle n'est attribuée que lorsque l'agent a cessé d'exercer sa fonction et de percevoir un traitement. D'autre part, tandis que les créanciers d'un agent public peuvent, sous certaines conditions réclamer le traitement pour le compte de leurs débiteurs, les créanciers d'un titulaire de pension ne peuvent pas exercer le droit à la pension à la place de leur débiteur<sup>51</sup>.

Il n'en reste pas moins que le titulaire de la pension, comme le fonctionnaire qui touche son traitement, est dans une situation de droit objectif, dans une situation légale, réglementaire et non contractuelle. De là

<sup>48</sup> Précis de Droit Administratif 1927, p. 625.

<sup>49</sup> Les principes généraux du Droit Administratif.

<sup>50</sup> HAURIOU avait usé de cette expression dans les éditions antérieures de son Précis.

<sup>51</sup> Ces deux points sont mis en évidence par G. JÈZE: Les Principes généraux du Droit Administratif.

découlent des conséquences symétriques de celles que nous avons exposées à propos du traitement.

1. Tant que les conditions légales ne sont pas remplies, le fonctionnaire se trouve dans une situation de droit objectif. L'Etat fixe et modifie unilatéralement et discrétionnairement le quantum et les conditions du droit à pension. C'est là un domaine réservé en France au Parlement. Le pouvoir réglementaire, en cette matière, est exercé sur l'invitation du Parlement et dans les limites fixées par lui. Par conséquent, un titulaire éventuel de pension ne peut, en aucun cas, obtenir, même pour des motifs d'équité, une modification en sa faveur du régime en vigueur que les chefs de service doivent faire appliquer purement et simplement. Aussi bien, si un fonctionnaire subit à tort une retenue, il n'acquiert pas, pour autant, un droit à une pension: la retenue lui est remboursée sans intérêts. Réciproquement, si une retenue prévue par la loi et par les règlements n'est pas faite à temps, l'intéressé ne perd pas son droit à pension: la retenue sera effectuée rétroactivement, soit sur sa demande, soit sur l'ordre de son chef de service.

2. Quand les conditions légales sont remplies, et quand la mise à la retraite a été régulièrement faite, le fonctionnaire est dans une situation de droit subjectif. Le quantum de la pension ne saurait être désormais modifié qu'en faveur du fonctionnaire ou pour les causes prévues par la loi<sup>52</sup>.

### Régime juridique et administratif de la pension

Les ayant-droits à la pension sont, mis à part les militaires et les marins dont nous ne nous occupons pas ici, les fonctionnaires et employés civils appartenant aux cadres permanents de l'administration ou des Etablissements de l'Etat, et qui touchent un traitement soumis à retenue.

De cette formule, il résulte que, pour avoir droit à une pension, il faut:

1. Appartenir à «un cadre permanent»; à cet égard, les ouvriers employés d'une façon permanente dans les Etablissements de l'Etat, par exemple dans les manufactures de tabac, bénéficient des dispositions nouvelles; par contre, les greffiers des cours et des tribunaux civils, les notaires, les commissaires priseurs, les courtiers assermentés, les jeunes gens appelés sous les drapeaux pour un temps limité en vertu de la loi militaire, n'ont pas droit aux dispositions du texte de 1924.

2. Etre rétribué par l'Etat et toucher un traitement soumis à retenue. En principe, sont donc exclus les employés payés par les communes, les départements, les établissements publics. A ce principe il y a des

---

<sup>52</sup> Pour plus de détails, cf. G. JÈZE: Les principes généraux du droit administratif.

exceptions. C'est le cas (s. 15) des fonctionnaires qui appartiennent au cadre permanent d'une administration publique de l'Etat, mais qui sont rétribués en tout ou en partie sur les fonds communaux ou départementaux: ainsi, les préposés en chef d'octroi nommés par le Ministre des Finances ou les Commissaires de police rétribués sur les fonds communaux.

Les conditions requises pour le droit à la pension diffèrent selon qu'il s'agit de pension d'ancienneté ou de pension d'invalidité.

Le régime actuellement en vigueur résulte des dispositions de la loi du 14 Avril 1924, modifiées par plusieurs articles de la loi de Finances du 3 Mars 1932.

Avant cette dernière loi, les fonctionnaires, pour l'application des règles sur les conditions et le calcul de la retraite, étaient répartis en deux groupes: services actifs et services sédentaires. Les fonctionnaires civils qui ressortissaient à la partie active étaient énumérés limitativement dans un tableau annexé à la loi de 1853 et modifié depuis, par de nombreux textes.

L'article 75 de la loi de finances du 31 Mars 1932 supprime cette classification. Elle lui en substitue une autre dans laquelle les emplois sont divisés en services de la catégorie A et services de la catégorie B. Ces derniers sont ceux qui «présentent un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles». La nomenclature en sera établie par des règlements d'administration publique et ils donneront lieu aux avantages jusqu'alors réservés aux services actifs.

Pour la pension d'ancienneté, il importe de distinguer trois cas. Le fonctionnaire doit prendre sa retraite quand il est atteint par la limite d'âge. Pour les services de la catégorie A, l'âge «omnibus» est fixé à 63 ans, limite qui est reculée à 65, 68, 70 et 75 ans pour un certain nombre de fonctionnaires expressément et limitativement désignés. Pour les services de la catégorie B, l'âge «omnibus» est 60 ans, limite qui est ramenée à 58 ans pour certains services et reculée au-delà de 60 ans pour certains autres. Le fonctionnaire peut faire valoir ses droits à la retraite à 60 ans d'âge et après 30 ans de services effectifs s'il s'agit de services de la catégorie A; à 55 ans d'âge et après 25 ans de services effectifs s'il a passé 15 ans dans les services de la catégorie B.

Contrairement à ce qui se passait sous l'empire de la loi de 1853, les périodes de disponibilité ou de non-activité comptent pour la retraite sous réserve des retenues prescrites par la loi sur le dernier traitement d'activité du fonctionnaire.

Enfin, le fonctionnaire est admis d'office à la retraite dans des conditions qui sont précisées dans les articles 72 et 73 de la loi du 31 Mars 1932. L'admission à la retraite d'office ne peut être prononcée avant la

date à laquelle les intéressés atteignent les limites d'âges, sauf s'il est reconnu par le ministre que l'intérêt du service exige la cessation de leurs fonctions.

L'admission à la retraite d'office dans ce cas ne peut être prononcée que dans les conditions définies ci-après :

1. Si l'incapacité de service est le résultat de l'invalidité physique du fonctionnaire, l'admission à la retraite est prononcée après avis de la commission de réforme prévue par l'article 20 de la loi du 14 Avril 1924.

2. Si cette incapacité est le résultat d'un état d'invalidité morale inappréhensible pour les hommes de l'art, l'admission à la retraite est prononcée après avis de la commission prévue par les décrets pris pour assurer l'application du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 28 de la loi de finances du 31 Décembre 1920, le fonctionnaire entendu.

3. Si l'intéressé assure de façon insuffisante l'exercice de son emploi, l'admission à la retraite est prononcée après avis du conseil d'administration, du conseil des directeurs auxquels sont adjoints deux représentants du personnel.

Cependant (a. 73 de la loi du 4 Mars 1932) à titre transitoire et pendant une période de trois années, par dérogation aux dispositions précédentes, le Ministre pourra prononcer l'admission à la retraite d'office :

1. trois ans avant la limite d'âge si le fonctionnaire n'a point d'enfants;
2. deux ans avant cette limite s'il est père d'un enfant vivant;
3. un an avant cette limite d'âge s'il est père de deux enfants vivants;
4. au moment où le fonctionnaire atteint l'âge minimum de la retraite, s'il occupe depuis trois ans au moins un emploi comportant des émoluments totaux égaux ou supérieurs à 80.000 francs.

Quant à la pension d'invalidité, elle est accordée dans deux séries de cas prévus par l'article 19 et par l'article 20 de la loi du 14 Avril 1924.

L'article 19 accorde une pension d'invalidité, quels que soient leur âge et leur temps d'activité, aux fonctionnaires et employés civils qui ont été mis hors d'état de continuer leur service, soit par suite d'un acte de dévouement dans un intérêt public, soit en exposant leurs jours pour sauver la vie d'une ou de plusieurs personnes, soit par suite de lutte soutenue ou d'attentat subi à l'occasion de leurs fonctions.

L'article 20 accorde une pension d'invalidité au fonctionnaire ou à l'employé qui se trouve dans l'impossibilité absolue de continuer son service par suite de maladies, de blessures ou d'infirmités graves dûment établies. Il est très important de noter que, contrairement à ce qui se passait sous le régime de la loi de 1853, le fonctionnaire ne perd pas son droit à la pension quand l'invalidité ne résulte pas de l'exercice de la fonction : il touche une pension d'invalidité, mais dont le taux est différent.

Dans l'hypothèse prévue par l'article 20, l'admission à la retraite est prononcée soit d'office, soit sur la demande de l'intéressé, après l'intervention d'une commission de réforme qui constate l'invalidité.

Comme les conditions requises pour avoir droit à la pension, le calcul de la pension diffère selon qu'il s'agit de pension d'ancienneté ou de pension d'invalidité.

La détermination du montant de la pension d'ancienneté repose sur trois éléments. Le minimum de pension peut être élevé par voie d'accroissement, ou de majoration.

1. Le minimum est égal à la moitié du traitement moyen soumis à retenue que le fonctionnaire a reçu pendant les trois dernières années d'activité<sup>53</sup>.

Quand le traitement moyen pendant les trois dernières années d'activité n'excède pas 14.000 francs, le minimum de pension est des  $\frac{3}{5}$  de ce traitement, sans cependant que la pension puisse excéder 7.000 francs<sup>54</sup>.

2. Les accroissements ont pour objet de faire entrer en ligne de compte dans le calcul de la pension les années de service faites par le fonctionnaire en sus de la durée exigée par la loi. Au delà de cette durée, chaque année de services civils de la catégorie A donne droit à un accroissement d' $\frac{1}{60}$ ème du traitement moyen, chaque année de services civils de la catégorie B donne droit à un accroissement d' $\frac{1}{50}$ ème du traitement moyen.

3. Les majorations ont pour but de faire entrer en ligne de compte dans le calcul de la pension le nombre d'enfants qu'à élevés le fonctionnaire.

La pension calculée d'après les règles ci-dessus est majorée de 10% pour tout titulaire qui a élevé 3 enfants jusqu'à l'âge de 16 ans. Si le nombre des enfants élevés jusqu'à l'âge de 16 ans est supérieur à 3, une majoration supplémentaire de 5% est ajoutée pour chaque enfant au-delà du troisième.

Pour l'application de ces règles, la loi ne fait pas de distinction entre enfants légitimes et enfants naturels.

Le calcul de la pension d'invalidité est différent suivant les causes de l'invalidité.

Si l'invalidité a l'une des causes prévues dans l'article 19<sup>55</sup>, la pension est égale aux  $\frac{3}{4}$  du dernier traitement d'activité.

Si l'invalidité survient par l'effet de l'une des causes visées par l'article 20<sup>56</sup> il faut introduire une nouvelle distinction.

<sup>53</sup> Les indemnités non soumises à retenue sont énumérées au titre 11 de l'a. 66 de la loi.

<sup>54</sup> A. 96, Loi 31 Mars 1932.

<sup>55</sup> Cf. infra.

<sup>56</sup> Cf. infra.

a) L'invalidité résulte-t-elle de l'exercice de la fonction ? La pension de retraite est égale au tiers du traitement actuel du fonctionnaire. Elle ne peut être inférieure à 1.500 francs ou à la pension d'ancienneté calculée pour chaque année de services à  $\frac{1}{30}$ <sup>ème</sup> ou à  $\frac{1}{25}$ <sup>ème</sup> de la pension minimum, telle qu'elle a été définie plus haut.

b) L'invalidité ne résulte-t-elle pas de l'exercice de la fonction? Dans ce cas:

Si le fonctionnaire compte au moins quinze ans de services, la pension est calculée à raison  $\frac{1}{60}$ <sup>ème</sup> ou  $\frac{1}{50}$ <sup>ème</sup> du traitement moyen<sup>57</sup> selon que le fonctionnaire appartient aux services de la catégorie A ou aux services de la catégorie B.

Si le fonctionnaire ne compte pas quinze ans de services, il reçoit une rente viagère à jouissance immédiate, constituée à la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse. A cet effet, l'Etat verse un capital égal au montant de la totalité des retenues opérées sur le traitement du fonctionnaire<sup>58</sup>. A cette masse, l'Etat ajoute une subvention égale. Le total est versé à capital aliéné à la Caisse des Retraites.

Le calcul de la pension des veuves et des orphelins se fait d'après des règles assez libérales:

Les veuves ont droit à 50% de la pension d'ancienneté ou d'invalidité que le mari a obtenue ou qu'il aurait obtenue le jour de son décès.

S'il s'agit d'une pension d'invalidité, il faut que le mariage soit antérieur à l'événement qui a entraîné l'invalidité du mari.

Sil s'agit d'une pension d'ancienneté, il faut que le mariage ait été contracté deux ans au moins avant la cessation de l'activité du mari, à moins qu'il n'existe un ou plusieurs enfants issus du mariage antérieur à cette cessation.

Chaque orphelin a droit, en outre, jusqu'à l'âge de 21 ans, à une pension temporaire égale à 10% de la pension qu'avait ou qu'aurait eue le père.

Le cumul des droits de la veuve et des orphelins ne peut pas excéder le montant de la pension du père. S'il y a un excédent, il est procédé à la réduction temporaire des pensions d'orphelins.

Enfin, en ce qui concerne le régime financier des pensions, s'est révélé, au cours de la préparation et du vote de la loi de 1924 un conflit aigu entre les partisans de la répartition et ceux de la capitalisation collective. Bien que le texte contienne des dispositions relatives à la caisse des pen-

<sup>57</sup> Pendant les trois dernières années d'activité.

<sup>58</sup> Ce montant est augmenté des intérêts des retenues calculés au taux bonifié à ses déposants par la Caisse d'Epargne et de Prévoyance de Paris à l'époque de la cessation des fonctions.

sions, dès le vote de la loi, la mise en œuvre de cette caisse fut ajournée au 1<sup>er</sup> Janvier 1928. Les dispositions relatives à la caisse, supprimées du projet par le Sénat, furent rétablies par la Chambre et finalement votées par le Sénat; mais, il fut spécifié que leur maintien n'avait qu'une valeur de simple indication. Ainsi, le régime de la répartition était déclaré provisoirement applicable et le régime de la capitalisation collective, ajourné.

Telle est, dégagée de tout détail, la structure du régime des pensions en France.

Nous serons brefs sur quelques points particuliers qui ne sauraient être cependant passés, purement et simplement, sous silence.

### 1. Suspension et perte du Droit à pension

Le droit à pension est suspendu dans quatre cas limitativement énumérés par la loi:

- a) la condamnation à la destitution,
- b) la condamnation à une peine afflictive ou infâmante,
- c) la perte de la qualité de français,
- d) pour les veuves et les femmes divorcées, la déchéance de la puissance paternelle.

Le droit à pension est perdu dans deux cas seulement:

1. en cas de malversations ou de détournements<sup>59</sup>,
2. en cas de démission à prix d'argent<sup>60</sup>.

Cette énumération, comme la précédente, est limitative. En d'autres termes, la démission, la destitution, la révocation du fonctionnaire antérieures à l'admission à la retraite ne sont plus, comme sous l'empire de la loi de 1853, une cause de déchéance du droit à la pension.

### 2. Cumul

Le cumul de la pension d'ancienneté avec un traitement est prévu et organisé par l'article 59 de la loi de 1924. Quand le titulaire d'une pension d'ancienneté est nommé à un emploi civil rétribué par l'Etat ou par une autre collectivité publique<sup>61</sup> il peut cumuler sa pension avec le traitement attaché à cet emploi, à condition que le total n'excède pas 45.000 francs

<sup>59</sup> Quand un fonctionnaire ou employé ou comptable des deniers publics est constitué en déficit pour détournement de denrées, de fonds ou de matières, ou convaincu de malversations relatives à son service.

<sup>60</sup> Quand un fonctionnaire a été convaincu de s'être démis de ses fonctions à prix d'argent ou à des conditions équivalant à une rémunération en argent.

<sup>61</sup> Département, colonie, pays de protectorat, commune ou établissement public.

par an<sup>62</sup>. Même si le total excède cette somme, il n'y a pas réduction s'il n'est pas supérieur au dernier traitement d'activité.

Il peut arriver aussi qu'un retraité de l'Etat, qui a obtenu un emploi dans un service communal ou départemental<sup>63</sup> puisse prétendre à deux pensions. Jusqu'à concurrence de 18.000 francs, les deux pensions se cumulent. Si cette limite est dépassée, l'excédent est retenu sur la pension servie par l'Etat<sup>64</sup>.

### 3. Cession et Saisie-arrêt

En principe, la pension est inaccessible et insaisissable.

Les créanciers du titulaire de la pension ne peuvent se prévaloir pour agir à la place de leur débiteur de l'article 1166 du Code Civil.

Dans trois séries de cas, pourtant, la rigueur du principe de l'inaccessibilité et de l'incessibilité fléchit:

a) quand un pensionné est débiteur d'une somme à l'égard de l'Etat, des services locaux, des colonies ou pays de protectorat, il peut lui être retenu un cinquième du montant de sa pension jusqu'à ce que sa dette soit acquittée;

b) quand un pensionné est débiteur des créanciers privilégiés de l'article 2.101 du Code Civil ou quand il est débiteur pour fourniture de subsistances, le cinquième de sa pension peut être l'objet ou d'une cession ou d'une saisie-arrêt;

c) quand un pensionné est débiteur d'une pension alimentaire, un tiers de sa pension peut faire l'objet d'une cession ou d'une saisie-arrêt.

### 4. Contentieux

Les règlements d'administration publique rendus en exécution d'une loi et les actes juridiques individuels relatifs à l'attribution ou au refus d'une pension sont soumis au contrôle du Conseil d'Etat.

Le recours pour excès de pouvoir est recevable contre les règlements d'administration publique et contre les actes individuels tendant à accorder ou à refuser une pension quand il est motivé par une question de légalité. Le recours pour excès de pouvoir tend alors à faire annuler la décision incriminée, mais non à faire allouer une certaine pension.

---

<sup>62</sup> A. 99 L. 31 Mars 1932. Ce chiffre étant de 18.000 dans le texte de 1924; il vient d'être ramené à 36.000 par la loi de finances du 28 Février 1933. Cf. infra, Conclusions, Paragraph I.

<sup>63</sup> Ou dans les services d'une colonie ou d'un pays de protectorat.

<sup>64</sup> Pour que l'Etat soit averti, l'a. 63 prescrit que toute nomination du titulaire d'une pension d'ancienneté à un nouvel emploi de l'Etat, des départements, des communes ou des établissements publics, doit être notifiée dans les quinze jours au ministre des finances par l'autorité qui l'a prononcée.

Le contentieux spécial des pensions que prévoit l'article 66 de la loi tend au contraire à l'allocation d'une certaine pension<sup>65</sup>.

### Procédure de réalisation du droit à la pension

Pour que le droit à la pension se réalise, il faut que soit mise en jeu une procédure aux phases nombreuses.

Avant tout, l'admission à la retraite doit être prononcée par une décision ministérielle. Le droit qu'à maintenant le fonctionnaire civil d'être admis à la retraite est une innovation de la loi de 1924 et n'existe pas sous l'empire de la loi de 1853.

L'intéressé formule alors une demande en liquidation de pension qu'il fait parvenir, par la voie hiérarchique, au ministre dont il dépend au moment de la mise à la retraite. Le ministre procède à l'instruction et à l'arrêté du compte. La liquidation est ensuite révisée par le service des pensions au Ministère des Finances, et, en cas de désaccord entre le Ministre des Finances et le Ministre liquidateur, on consulte la section des Finances du Conseil d'Etat.

Après la liquidation, a lieu la concession de la pension. On vérifie si les règles du cumul ont été observées et s'il existe des crédits budgétaires pour assurer le paiement de la pension. Un décret, contresigné par le Ministre des Finances, opère la concession.

On procède alors à l'inscription de la pension au grand Livre de la Dette. Cette opération comptable qui est de la compétence du Ministre des Finances fournit l'occasion de vérifier la régularité de toutes les opérations antérieures.

Une fois concédée et inscrite, la pension est irrévocable. Elle ne peut être annulée ou révisée que dans des cas limitativement énumérés et selon une procédure imposée par la loi<sup>66</sup>.

La procédure prend fin par la délivrance du titre de pension, après une publication au Journal Officiel.

## Section III. Le traitement et les finances publiques

### I. Le traitement comme base d'imposition

I. Les traitements publics, les accessoires du traitement<sup>1</sup> et les pensions sont, en même temps que les salaires et traitements privés, imposés

---

<sup>65</sup> Pour plus de détails, cf. G. JÈZE, *Les Principes généraux du Droit Administratif*, p. 835 et sq.

<sup>66</sup> Pour l'énumération des quatre cas en question, cf. a. 65. — Quant à la procédure, elle consiste essentiellement en un rapport du Ministre des Finances suivi d'un avis du Conseil d'Etat et donnant lieu à un décret du Président de la République, contresigné par le Ministre des Finances.

<sup>1</sup> Sauf l'exception indiquée ci-dessous.

à une cédule qui fut créée par l'article 23 de la loi du 31 Juillet 1917. Il est intéressant d'observer que des décisions du Conseil d'Etat, relatives à des questions fiscales, consacrent une très large notion de fonctionnaire public. Ainsi, un arrêt du 5 Décembre 1923 énonçant que les greffiers de Tribunaux sont des fonctionnaires publics, en tire cette conséquence logique que leur rémunération: traitement de l'Etat et bénéfice du Greffe est possible, en sa totalité, non de la cédule des professions non commerciales, mais de celle des traitements et salaires.

Il n'y a pas intérêt, dans les cas douteux, à rechercher si on se trouve en présence d'un traitement ou d'un salaire (le texte de 1917 entend par là la rémunération d'un travail manuel) car un même régime fiscal est appliqué à ces deux catégories de revenus.

L'a. 24 de la loi spécifie que le revenu imposable comprend non seulement le montant principal de la rémunération, mais encore tous les avantages accessoires. Les conséquences qu'on tire de ce principe pour les salaires et traitements privés n'intéressent pas cette étude. Pour les traitements publics, il en résulte que l'impôt frappe non seulement le traitement proprement dit, mais encore les indemnités de résidence, de cherté de vie, de frais de représentation à l'exception des indemnités ou allocations pour charges de famille qui, par une faveur spéciale du législateur, échappent à l'imposition (a. 23 in fine de la L. 1917 modifiée par la L. du 25 Juin 1920).

L'a. 23 de la Loi de 1917 pose en principe que toutes les pensions sont imposables: pensions civiles ou militaires, pour services ou décorations servies par l'Etat ou par d'autres collectivités publiques<sup>2</sup>. Sont formellement exonérées par la loi:

1. les pensions de la loi du 31 Mars 1919 aux invalides de guerre et aux familles de militaires décédés du fait de la guerre,
2. les pensions de la loi du 26 Juin 1919 aux victimes civiles,
3. les pensions prévues par l'a. 1 de la loi du 22 Juin 1927 et accordées aux marins titulaires de pensions pour blessures reçues ou infirmités ou maladies contractées en service avant le 2 Août 1914,
4. les pensions visées par l'a. 47 de la loi du 14 Avril 1924.

L'a. 25 de la loi du 1917 déclare que sont imposables les «salaires, traitements, rentes et pensions dont les intéressés ont bénéficié» au cours de l'année antérieure à l'imposition. On interprète cette formule comme la volonté exprimée par le législateur de déclarer imposables les revenus réalisés ou mis effectivement à la disposition du contribuable au cours de l'année antérieure à l'imposition. Soient, par exemple, les arrérages

---

<sup>2</sup> Ou par de simples particuliers, mais ceci ne concerne pas la présente étude.

d'une pension de retraite; s'ils ont été ordonnancés et mandatés, et si l'ancien fonctionnaire a reçu son titre de paiement, on peut dire que la pension a été mise à sa disposition. Qu'il se soit ou non présenté aux caisses publiques pour toucher les arrérages en question, il y aura lieu à imposition. La même règle mutatis mutandis serait appliquée pour le traitement.

Une difficulté surgit pour déterminer le revenu net réalisé au cours de l'année qui précède l'imposition quand il y a rappel de traitement ou de pension. On a décidé que les rappels de traitements ou de pensions de retraites payés aux bénéficiaires au cours d'une année déterminée peuvent, au gré des intéressés, être imposés au titre de l'année qui suit celle du versement effectif ou rattachés aux revenus de chacune des années au cours desquelles ils auraient dû être normalement versés<sup>3</sup>.

Les divers revenus soumis à la cédule sont imposables à raison de leur montant net. En d'autres termes, on déduit du revenu brut les dépenses déductibles.

Le revenu brut est formé par l'ensemble des rétributions perçues (traitements, indemnités, avantages pécuniaires) augmenté, le cas échéant, de la somme représentative de la valeur des avantages en nature accordés à l'intéressé. Si ces derniers avantages ne sont pas entièrement gratuits, on diminue leur valeur du montant des retenues ou des prélèvements correspondants, opérés sur les traitements ou salaires. Les dépenses déductibles aux termes du règlement d'Administration publique du 17 Janvier 1917 sont les frais ou dépenses nécessités par l'exercice de la profession ou de la fonction et les retenues ou versements effectués en vue de la constitution d'une retraite.

Cette seconde série de dépenses déductibles ne donne généralement pas lieu à de sérieuses difficultés pour les fonctionnaires, contrairement à ce qui se passe pour les salariés ou employés de l'industrie privée. Son fondement dans toute la sphère de la fonction publique est extrêmement solide puisque le fonctionnaire n'est pas libre d'effectuer ou de ne pas effectuer les versements prescrits par la loi.

Mais, l'application pratique du principe suivant lequel seules les dépenses directement nécessitées par l'exercice de la fonction ou de la profession sont déductibles est souvent délicate. La frontière entre ces dépenses et celles qui sont étrangères à l'exercice de la profession ou de la fonction est difficile à tracer. Pour le fonctionnaire public, on pourra déduire de son traitement le loyer de son cabinet de travail s'il est obligé, comme les membres de l'enseignement, d'en avoir un; les frais de transport qu'il est obligé de supporter pour exercer sa fonction à condition

<sup>3</sup> ALLIX, Supplément à L'Impôt sur le Révenu, Rousseau 1930, p. 158.

qu'il ne soit pas allé volontairement établir sa résidence loin du lieu de son emploi; les frais de déménagement qui lui sont imposés quand il est nommé à une autre résidence, les frais d'habillement qui lui incombent dans le cas où l'exercice de la fonction nécessite le port d'un uniforme. On notera que l'Administration se montre des plus larges dans la détermination des dépenses déductibles. Ainsi, elle déduit du traitement le prix de l'abonnement aux journaux corporatifs<sup>4</sup>.

Cependant, ne sont pas déduites les charges étrangères à la profession, et une jurisprudence déjà assez abondante en fournit des exemples. Ainsi, les dépenses supplémentaires de nourriture, les frais de transport et d'habillement, ne sont pas déductibles si l'intéressé ne peut pas justifier qu'elles sont inhérentes à l'exercice de la profession. Il a été jugé, de même (C. d'E. 9 Décembre 1927), que les frais de déplacement qu'un instituteur — du fait de son mariage avec une institutrice exerçant ses fonctions dans une autre localité — doit supporter pour se rendre dans cette localité, constituent des dépenses inhérentes au ménage et étrangères à la profession.

II. Perçu sur ces bases, l'impôt est payé par le bénéficiaire du traitement ou de la pension<sup>5</sup>. Il est essentiellement personnel. On entend par là que dans une même famille, il y aura autant d'impositions distinctes donnant droit aux dégrèvements et aux abattements de base, qu'il aura de titulaires de traitements ou de pensions. Les membres d'une même famille, même s'ils vivent ensemble, sont distinctement imposables à raison de leurs traitements ou des pensions dont ils ont la jouissance.

Pour l'assiette de l'impôt, on ne distingue pas entre les divers contribuables suivant leur nationalité. Mais les ambassadeurs, les agents diplomatiques étrangers, les consuls et agents consulaires de nationalité étrangère sont exemptés d'impôts pour les traitements et émoluments qu'ils reçoivent de leurs gouvernements si les pays qu'ils représentent usent de réciprocité envers les agents diplomatiques et consulaires français. Ce principe ne concerne pas la seule cédule des traitements et salaires: il est posé en matière d'impôt général sur le revenu.

Ajoutons qu'en vertu d'une règle applicable à tous les nouveaux impôts, il faut, pour que l'impôt soit perçu, que le contribuable existe au 1<sup>er</sup> Janvier de l'année d'imposition. Soit, donc, un contribuable qui a perçu un traitement ou des arrérages de pensions en 1924; s'il meurt au mois de Décembre 1924, l'impôt n'est dû en 1925 par personne.

<sup>4</sup> Les frais d'un procès engagé en vue de faire liquider une pension de retraite peuvent être considérés comme effectués en vue d'acquérir le revenu (arrérages) et rentrer, par conséquent, dans les dépenses déductibles.

<sup>5</sup> Ou du salaire, ou de la rente viagère, quand il ne s'agit pas d'un fonctionnaire.

III. Les diverses Administrations déclarent au fisc le montant des traitements des fonctionnaires qu'elles emploient. Ce n'est pas la loi de 1917, ce sont des instructions ministérielles qui leur imposent cette obligation. La déclaration est adressée au contrôleur du siège de l'Etablissement.

Le calcul de l'impôt se fait suivant des règles qui se résument schématiquement dans les propositions suivantes:

I. Du revenu net on retranche les sommes correspondant aux déductions prévues par la loi, soit:

- A. pour les contribuables mariés: 3.000 francs,
- B. pour les enfants non salariés de moins de 18 ans: 3.000 francs par enfant jusqu'au 2<sup>ème</sup>; 4.000 francs par enfant à partir du 3<sup>ème</sup>,
- C. pour toutes les autres «personnes à la charge du contribuable»<sup>6</sup>, 2.000 francs par personne.

II. Ces déductions faites:

La fraction du revenu qui ne dépasse pas 10.000 francs est exonérée de toute taxation.

La fraction comprise entre 10.000 et 20.000 francs est comptée pour moitié.

La fraction comprise entre 20.000 et 40.000 francs est comptée pour les ¾.

Le surplus, enfin, est compté pour la totalité.

Au total des sommes ainsi obtenues, on applique le taux de 10%<sup>7</sup>.

L'impôt est établi dans la commune où le contribuable a son domi-

<sup>6</sup> Ce sont les descendants, les enfants majeurs et infirmes, les enfants valides de 18 à 21 ans, et, depuis la Loi du 31 Mars 1930, a. II, les collatéraux âgés de 70 ans, même s'ils ne sont pas infirmes, et les personnes qui ont élevé le contribuable.

Ajoutons qu'une déduction spéciale de 1.000 francs est accordée aux mutilés titulaires d'une pension d'invalidité.

<sup>7</sup> Le tarif et le mode de calcul de l'impôt sur les salaires et traitements, ont été bien des fois remaniés, toujours dans un sens plus favorable au contribuable.

*Avant la Loi du 30 Mars 1923*, un régime compliqué était en vigueur dans lequel on appliquait des règles différentes aux traitements et salaires d'une part, aux pensions et rentes viagères d'autre part. Les minima non imposables, fixés par la loi de 1917 et relevés en 1920, étaient plus faibles pour les rentes et pensions que pour les salaires et traitements. Sous le régime de 1917, comme sous celui de 1920, les minima non imposables pour les traitements et salaires variaient suivant le chiffre de la population du lieu d'imposition. (Il n'en était pas de même pour les minima non imposables à l'égard des rentes et pensions.)

*La Loi du 20 Mars 1923*, applicable à partir du 1er Janvier 1923, institua un régime unique pour les salaires, traitements, pensions et rentes viagères. A partir du vote de ce texte, on abandonna progressivement l'idée de proportionner les exonérations à la base au chiffre de la population: L'a. 5 de la loi du 13 Juillet 1925 organise l'imposition sur les mêmes bases et avec les mêmes abattements pour toute la France. De plus, les minima non imposables furent relevés et la loi du 22 Mars 1924 ajouta à la déduction du minimum non imposable, un abattement très important pour charges de famille. Cf. infra.

cile au 1<sup>er</sup> Janvier de l'imposition. Cette règle est la même que celle que l'on applique en matière d'impôt général sur le revenu. Les deux impôts sont, pour un même contribuable, établis dans la même localité.

Au point de vue de l'organisation pratique, on notera que le contrôleur fixe la base de cotisation<sup>8</sup>, sauf le droit pour l'intéressé de la contester, après la publication du rôle. Le contrôleur, dès lors, peut rucueillir, par tous les moyens et en s'adressant, au besoin, aux contribuables mêmes les éléments nécessaires pour établir l'imposition. Pour déterminer le revenu brut, il dispose des renseignements que lui fournissent les collectivités publiques.

Tout renseignement concernant un contribuable est inscrit à un bulletin de renseignements individuel. Muni de ces bulletins, le contrôleur procède aux rapprochements et aux investigations sur place nécessaires pour établir régulièrement l'impôt<sup>9</sup>.

L'exposé résumé de la structure juridique et administrative de l'impôt sur les salaires et traitements, appelle un examen de la statistique de cet impôt qui, seule, peut renseigner sur sa véritable signification financière.

1. Le nombre d'articles ou de cotes et le produit global des rôles émis pour cet impôt céduinaire au 31 Mars 1931 sont réunis dans le tableau ci-dessous<sup>10</sup>:

### Récapitulation du nombre d'articles et du montant des rôles de l'impôt sur les traitements et salaires, depuis la mise en application de cet impôt jusqu'au 31 Mars 1931

Exercice au titre duquel l'impôt a été établi	Nombre d'articles ou de cotes	Produit global des rôles émis au 31 Mars 1931
1916 à 1924 Revenus de 1915 à 1923 . . . . .	—	1.328.763.897,90
1925. . . . .	931.267	302.324.202,67
1926. . . . .	1.335.368	435.287.280,81
1927. . . . .	1.905.393	657.619.941,32
1928. . . . .	2.270.100	829.013.659,36
1929. . . . .	1.403.089	777.728.644,08
1930. . . . .	1.615.214	796.082.550,91

Ainsi, depuis 1925, le nombre des articles ou cotes s'est élevé d'une façon continue jusqu'à 1928 inclusivement, a décru en 1929 et s'est de nouveau élevé en 1930.

<sup>8</sup> C'est à dire, détermine le revenu brut et en soustrait les dépenses déductibles.

<sup>9</sup> Sur la législation de cet impôt on trouvera d'intéressants renseignements dans la brochure de Mr J. TRESPUECH, *Les fonctionnaires et l'impôt céduinaire sur les traitements*, éditée par la Fédération générale des fonctionnaires.

<sup>10</sup> Bulletin de Statistique et de Législation comparée, Décembre 1931, p. 1.022 et 1.023.

De 1916 à 1924, le nombre des assujettis à notre impôt avait aussi subi des fluctuations qui apparaissent dans les chiffres suivants:

**Nombre d'assujettis à l'impôt sur les traitements Salaires, Pensions et Rentes viagères de 1918 à 1924**

1918. . . . .	1.638.097	1922. . . . .	2.771.553
1919. . . . .	414.207	1923. . . . .	737.157
1920. . . . .	1.123.302	1924. . . . .	810.594
1921. . . . .	2.433.105		

Le fléchissement massif qu'on enregistre de 1918 à 1919 est l'effet de l'article 10 de la loi du 25 Juin 1920. Les contribuables dont le revenu imposable n'excédait pas, pour les années en question, les *nouvelles* limites d'exemption fixées par la loi de 1920 furent rétroactivement affranchis de l'impôt pour les années 1918 et 1919<sup>11</sup>.

De la comparaison du rendement de notre impôt avec les autres impôts céduulaires, il résulte que, au point de vue du rendement pour l'exercice 1930, cet impôt vient au second rang, très loin derrière l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, et bien avant l'impôt sur les bénéfices des exploitations agricoles (4 milliards 242 millions en chiffres arrondis contre 182 millions 322 mille et 113 millions 76 mille francs).

**Imposition céduulaire et générale du revenu<sup>12</sup>**

Catégorie d'impôts	Rendement en francs
Bénéfices industriels et commerciaux . . . . .	4.220.253.215
Majoration (Loi 4 Décembre 1925 a. 2.) . . . . .	21.979.542
Bénéfices de l'exploitation agricole . . . . .	113.076.564
Bénéfices des professions non commerciales . . . . .	115.121.776
Majoration (Loi 4 Décembre 1925 a. 2.) . . . . .	200.369
Impôt général sur le Revenu . . . . .	2.512.752.980
Majoration (Loi 4 Décembre 1925 a. 2.) . . . . .	14.959.205
Frais d'avertissement . . . . .	681.892
<b>PRODUIT TOTAL. . . . .</b>	<b>7.860.212.855</b>

2. Ces renseignements sur le rendement global de la cédule considérée quelle que soit leur importance ne sauraient dispenser d'une analyse à la fois quantitative et qualitative. Nous voulons parler de la décomposition du rendement de la cédule:

- a) d'après les sources du revenu,
- b) d'après l'importance des revenus.

<sup>11</sup> ALLIX, L'impôt sur le revenu, t. II.

<sup>12</sup> Bulletin de Statistique et de Législation comparée, Décembre 1931, p. 998 et 999.

La première de ces analyses serait de beaucoup la plus importante pour notre objet; elle consisterait à faire exactement le départ, non seulement entre les traitements et les autres revenus frappés par la cédule (salaires, pensions, rentes viagères) mais encore à distinguer avec soin parmi les traitements, les traitements privés et les traitements des fonctionnaires publics. Il serait intéressant de procéder au même travail de discrimination pour les pensions et d'isoler les pensions civiles. Ainsi seulement on aurait une idée précise de ce que représente comme base d'imposition pour le fisc les traitements des fonctionnaires civils. Malheureusement, ces analyses, à notre connaissance, ne sont pas publiées dans les documents officiels. On doit donc se contenter d'une simple indication. On sait qu'étant donné l'élévation du minimum imposable, la part payée par les salariés dans la totalité du produit de la cédule est tout à fait minime.

En revanche, la répartition entre les diverses sources de revenus, des sommes soumises à l'impôt général sur le revenu, ont fait l'objet d'une enquête effectuée en 1922.

Sur un total de 18.804 millions de revenus imposés:

- 35,3% sont représentés par les traitements, salaires et pensions
- 32,3% sont représentés par les bénéfices industriels et commerciaux
- 19,6% sont représentés par les revenus des valeurs mobilières
- 6,8% sont représentés par les revenus fonciers
- 4,1% sont représentés par les bénéfices non commerciaux
- 1,9% sont représentés par les revenus agricoles

En 1926, le Pr. ALLIX estimait qu'il y avait en France environ 11 millions de salariés auxquels étaient versés environ 11 milliards de salaires.

La seconde analyse — d'après l'importance des revenus atteints par l'impôt céduinaire — peut être donnée à partir de documents précis.

**Tableau présentant à la date du 31 Mars 1931  
la décomposition par catégories de revenus des résultats des rôles  
établis au titre de l'exercice 1930 (revenus de 1929)**

Catégorie de Revenus	Nombre de Contribuables inscrits dans les rôles	Montant des Revenus net (en francs)	Montant net de l'impôt (en francs)
10.010 à 20.000 fr.	1.141.507	16.291.581.500	156.135.300
20.010 à 30.000 fr.	292.187	7.016.866.000	141.632.600
30.010 à 40.000 fr.	85.318	2.941.579.700	95.218.900
40.010 à 50.000 fr.	35.175	1.569.499.000	65.797.500
Au-dessus de 50.000 fr.	52.042	4.930.870.100	337.297.300
	1.606.229	32.750.396.300	796.081.600

On voit que les revenus de 10.000 à 30.000 inclusivement qui, additionnés, représentent une somme de plus de 23 milliards (23.308.447.500) paient ensemble 298 millions d'impôts environ (297.767.900) soit une somme inférieure à celle (337.298.300) que paient les revenus qui dépassent 50.000 francs, dont la somme ne dépasse pas 4.930.870.100 de francs. On remarquera de même que les revenus de 20 à 30.000 francs (un peu plus de 7 milliards) paient presque autant d'impôt (141.632.600), que les revenus de 10.010 à 20.000 (qui représentent plus de 16 milliards de francs).

Ces constatations qui ont déjà été présentées pour les exercices antérieurs, montrent que, par suite de l'abus des abattements, et en dépit du principe de la réalité de l'impôt cédulaire, l'impôt sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères, a pris, en fait, un caractère nettement progressif<sup>13</sup>.

## II. Le traitement comme dépense publique

Pour déterminer la place du traitement *lato sensu*<sup>14</sup>, dans l'ensemble des dépenses publiques, on est très inégalement renseigné sur les divers éléments qui le composent. Les données statistiques que nous possédons à cet égard<sup>15</sup> sont très insuffisantes en matière de traitements et d'indemnités, on est un peu moins imparfaitement renseigné en ce qui concerne les pensions.

<sup>13</sup> Commentant le tableau établi ci-dessous, (rôles de 1924) le Pr. ALLIX notait déjà que plus de la moitié de l'impôt était acquitté par les 82.382 salariés qui gagnent plus de 20.000 francs par an. Ceux-ci, qui touchaient 3.144 millions de francs, somme inférieure au montant des traitements et salaires perçus par les assujettis dont le revenu n'excédait pas 10.000 francs, payaient environ 6 fois plus d'impôt que ces derniers.

**Décomposition par catégories  
de revenus des résultats des rôles établis au titre de 1924**

Catégories de Revenus	Nombre d'imposés	Montant des revenus	Montant de l'impôt
Du minimum d'exemption (1) à 10.000 F. . . . .	420.331	3.324.015.000	24.951.500
De 10.000 à 15.000 . . . . .	228.923	2.760.768.700	42.350.600
De 15.000 à 20.000 . . . . .	76.180	1.302.274.700	30.493.900
Au-dessus de 20.000 . . . . .	82.382	3.144.895.800	146.701.300
Totaux	807.816	10.531.954.200	244.497.300

\* A la date considérée: à Paris 7.000, à Marseille et Lyon 6.500, dans les autres communes 6.000 francs.

<sup>14</sup> Traitement, indemnité et pension.

<sup>15</sup> Toute différente est la question des échelles de traitements. Cf. infra: Le traitement et le pouvoir d'achat.

1. Une statistique complète du traitement *considéré comme dépense publique* devrait renseigner sur le montant global des traitements, aux différentes époques, la répartition de ce total entre les «gros» et les «petits» traitements<sup>16</sup>; enfin, sur la division de ce total par le nombre des parties prenantes, c'est à dire sur le traitement moyen.

Il serait nécessaire de connaître avec précision le montant total des traitements non seulement pour orienter rationnellement la politique financière, mais encore pour faire justice d'opinions mal fondées ou exagérées. Avant la guerre déjà, un double antagonisme se révélait entre les agriculteurs, les industriels, les commerçants d'une part et les fonctionnaires d'autre part, et, au sein de la classe des fonctionnaires, entre les fonctionnaires les plus modestes et les fonctionnaires placés au sommet de la hiérarchie<sup>17</sup>. Ces oppositions qui persisteraient, même si nous disposions d'une documentation statistique abondante, s'exaspèrent dans l'atmosphère d'insécurité et d'ignorance où, par manque des données essentielles, se développe toute discussion. Elles ont atteint un degré d'acuité élevé depuis que la crise alourdit, pour le commerce et l'industrie, le fardeau fiscal.

Les tableaux dressés en vertu de l'a. 152, alinéa 2 de la loi de finances du 8 Avril 1910, contiennent le détail et l'échelle des traitements dans chaque service. Ils ne relèvent pas le nombre des agents dans chaque service, ni le nombre des agents dans chaque classe ou catégorie de traitements ni l'ensemble des traitements des personnels considérés. Non seulement, par conséquent, on ne trouve pas directement le montant global des traitements dans ces tableaux, mais encore on ne peut pas l'en déduire<sup>18</sup>.

Est-on plus exactement renseigné par les documents de la comptabilité publique? Pas davantage. On ne trouve pas dans ces documents une récapitulation précise du total des traitements des fonctionnaires de l'Etat. En dehors de certaines catégories de fonctionnaires, ce total, du reste, serait très difficile à établir<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Nous employons, à dessein, pour simplifier, ces expressions imprécises. Il est clair qu'au point de vue statistique, on ne connaît que des catégories de traitement de X à Y mille francs. Le choix des limites devrait varier pour chaque espèce d'emploi.

<sup>17</sup> A. LEFAS, L'Etat et les fonctionnaires, note (p. 45) que diverses propositions de lois antérieures à la guerre, «tendant à diminuer les gros traitements et à augmenter les petits» reflètent cet état d'esprit. Cf. le projet de résolution de Mr DE BAUDRY d'ASSON (Chambre 22 Juin 1906, 9<sup>ème</sup> lég. No 133) et la proposition de Mr ARISTIDE BOYER (Chambre 29 Novembre 1906, 9<sup>ème</sup> lég. No 488).

<sup>18</sup> A. LEFAS, L'Etat et les fonctionnaires, écrivait déjà avant la guerre, p. 45: «Le public des contribuables et la masse des fonctionnaires continuent à ignorer ce que représente dans le budget l'entretien de ces derniers, la moyenne annuelle de leurs traitements et les améliorations consenties et réclamées chaque année.»

<sup>19</sup> LUCIEN MARCH, Contribution à la Statistique des fonctionnaires, Bulletin de la Statistique générale de la France, Octobre 1913, p. 79 et sq.

Mais, même si l'on trouvait dans un document officiel établi avec précision et sécurité ce montant global des traitements, on se heurterait encore, pour obtenir le traitement moyen, à la difficulté résultant de l'incertitude où l'on est du nombre exact de l'ensemble des fonctionnaires, soit à un même moment, soit à diverses époques.

Enfin, et toujours pour les mêmes raisons<sup>20</sup> la répartition de la dépense totale que représentent les traitements, si on la connaissait avec une précision rigoureuse, ne pourrait pas être répartie par catégories de traitements. La répartition exacte des «gros» et «petits» traitements ne pourrait pas être donnée.

En conclusion, pour l'ensemble des traitements de fonctionnaires en France, on doit se borner à des indications générales qui comportent une large marge d'approximation.

### **Le montant des traitements dans l'ensemble des dépenses publiques**

Le seul document officiel, postérieur à la guerre, qui contienne à la fois le nombre des personnels civils de l'Etat et le montant de leurs traitements et indemnités, est le rapport BOKANOWSKI à la Chambre des Députés, sur le budget général de l'exercice 1922<sup>21</sup>.

D'après ce document, en 1914 le montant des traitements et indemnités des personnels civils de l'Etat (titulaires, auxiliaires, ouvriers, employés des chemins de fer de l'Etat) s'élevait à 1.154.417 mille francs, dont:

1.055.254.000 francs pour les traitements
99.163.000 francs pour les indemnités

En 1922, le montant des traitements et indemnités a quadruplé et s'élève à 4.617.902.000 francs, dont:

3.903.928.000 francs pour les traitements
713.974.000 francs pour les indemnités

Du total des dépenses, les indemnités représentent en 1922 un pourcentage supérieur à celui de 1914 (15% contre 8,5%).

Pour les dernières années, le seul document officiel est une note de M<sup>r</sup> LAMOUREUX sur le budget général de l'exercice 1932<sup>22</sup> dont il résulte que le total des traitements et indemnités des personnels civils et militaires de l'Etat s'élève à 14.664 millions, dont 11.200 millions pour les traitements et 3.464 millions pour les indemnités<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Incertitudes sur le nombre des fonctionnaires dans chaque catégorie de traitements et sur le nombre des fonctionnaires dans chaque emploi.

<sup>21</sup> Bulletin de la Statistique générale de la France, RAYMOND RIVET, La statistique des fonctionnaires en France et en divers pays, p. 122.

<sup>22</sup> Bulletin de la Statistique générale de la France, Octobre-Décembre 1932, article de M<sup>r</sup> RAYMOND RIVET cité, p. 124.

<sup>23</sup> Comme indication d'ensemble sur les ordres de grandeur en présence, on peut retenir que les crédits budgétaires en France s'appliquent, en gros, pour moitié au

## Traitements moyen et répartition des fonctionnaires suivant le traitement

Pour les traitements soumis à retenue pour les pensions civiles, on dispose au moins pour les années antérieures à la guerre d'indications relativement précises. Partant des tableaux de l'Annuaire Statistique<sup>24</sup> qui donnent le montant total des retenues et l'évaluation des traitements sur lesquels ont porté les retenues, et du nombre des fonctionnaires soumis à retenue qu'il a, par ailleurs, calculé, Mr LUCIEN MARCH<sup>25</sup> dresse le tableau que voici :

	1854	1866	1873	1891	1896	1901	1906	1911
Nombre évalué des Titulaires	160.000	170.000	180.000	230.000	250.000	270.000	280.000	315.000
Traitements (en milliers de Francs) . . .	233.151	256.301	311.517	438.379	476.498	517.182	585.121	666.151
Traitem. moyen (en Francs) . . .	1.460	1.510	1.730	1.900	1.900	1.920	2.090	2.110

Ce tableau est instructif à maints égards. Il montre :

1. le faible montant du traitement moyen pour les fonctionnaires considérés;
  2. l'élévation de ce traitement moyen pour l'ensemble de la période.
- Mais cette élévation n'est pas continue. Après s'être affirmée de 1854

---

service de la dette sous toutes ses formes, pour la moitié du reste aux dépenses de la défense nationale. Le quart à peine du budget français sert à assurer la marche des services publics. (Projet de budget 1931/32.)

Dans diverses brochures de propagande, le Fédération évalue pour l'exercice 1931 l'ensemble des traitements et des indemnités versés aux fonctionnaires civils à 6 milliards 900 millions de francs. A supposer même que ce chiffre soit très approximatif, il n'en resterait pas moins que les traitements ne représentent qu'un faible pourcentage de l'ensemble des dépenses publiques.

Dans une note du Ministère du Budget (Temps financier, 15 Février 1932) l'administration s'est déclarée impuissante à fournir un chiffre comptable pour le service des traitements, soldes, salaires ou rétributions des personnels civils et militaires étant donné les conditions suivant lesquelles sont établies les prévisions budgétaires afférentes à de nombreux chapitres. Elle proposait, cependant, des chiffres qui pour l'exercice 1932 représentaient un total (traitements et indemnités) de 14.664 millions environ. Malheureusement, ni dans le rapport LAMOUREUX, ni dans la note du Ministère du Budget, on ne peut isoler la rémunération des fonctionnaires civils. Dans la note précitée, le Ministère fait remarquer que l'exercice visé est le premier qui supporte tout le poids de la charge des relèvements des traitements. Il est donc désormais, possible de procéder à une enquête qui donne les chiffres précis. Le Ministère annonce qu'on s'y livrera incessamment.

<sup>24</sup> Avant la guerre, cette question a été étudiée par des statisticiens comme Mr TURQUAN (Economiste français, 17 Août 1895) qui, à partir des budgets ont essayé de dresser le tableau des traitements moyens. Outre les graves difficultés et les incertitudes que présentent des calculs de ce genre, cette entité abstraite qu'est le traitement moyen est moins expressive que des exemples concrets.

<sup>25</sup> Mr GUIMBAUD, L'Employé de l'Etat en France 1898, donne p. 14 et 15, des exemples intéressants qu'il a puisés dans l'Annuaire de diverses Administrations.

à 1891, elle fait place à trois années de stagnation: 1891—1896—1901. Or, pendant cette période, l'accroissement annuel du nombre des fonctionnaires a été «sensiblement plus rapide que dans les périodes précédentes et que dans la période quinquennale suivante»<sup>26</sup>. Ce fait explique, au moins en partie, que le traitement moyen reste à peu près stationnaire au cours des années considérées. En 1901, 1906 et 1911, l'élévation du traitement moyen se vérifie de nouveau.

Depuis la guerre, les seuls renseignements que nous possédions sur les traitements moyens sont ceux qui sont contenus dans le rapport BOKANOWSKI de 1922. Ces renseignements, qui ne sont pas directement comparables à ceux que Mr LUCIEN MARCH a réunis et que nous venons de résumer, ne peuvent pas, par ailleurs, être mis à jour pour les dernières années. Pour l'ensemble du personnel civil la moyenne de la rémunération globale (traitement et indemnités) est de 2.126 francs en 1914 et de 6.683 francs en 1922<sup>27</sup>. Mr RAYMOND RIVET<sup>28</sup> corrigeant et complétant les renseignements officiels sur ceux des fonctionnaires dont le nombre et le traitement figurent dans les documents publiés à l'occasion du budget 1931/32, estime que la répartition proportionnelle de 10.000 fonctionnaires civils, s'exprime dans le tableau ci-dessous<sup>29</sup>:

1 <sup>ère</sup> catégorie — Traitement moyen inférieur à 12.000 francs . . . . .	3.370
2 <sup>ème</sup> catégorie — Traitement moyen compris entre 12.000 et 15.000 francs	4.476
3 <sup>ème</sup> catégorie — Traitement moyen compris entre 15.000 et 20.000 francs	901
4 <sup>ème</sup> catégorie — Traitement moyen compris entre 20.000 et 30.000 francs	800
5 <sup>ème</sup> catégorie — Traitement moyen compris entre 30.000 et 45.000 francs	358
6 <sup>ème</sup> catégorie — Traitement moyen compris entre 45.000 et 60.000 francs	69
7 <sup>ème</sup> catégorie — Traitement moyen supérieur à 60.000 francs . . . . .	26
	10.000

Après comme avant la guerre, c'est donc le grand nombre des petits traitements qui représente de beaucoup le pourcentage le plus élevé de l'ensemble des traitements. Les traitements des fonctionnaires supérieurs ne représentent qu'un faible pourcentage de l'ensemble.

2. Les renseignements statistiques relatifs aux pensions sont plus nombreux et plus précis que ceux que l'on possède sur les traitements. On peut déterminer avec une précision suffisante la place des pensions dans les derniers budgets et celle qu'elles ont occupée, dans les budgets successifs, avant et depuis la guerre.

Dans le budget 1931/32, les crédits afférents à l'ensemble des pensions s'élèvent à 4 milliards 216 millions qui se répartissent de la sorte:

<sup>26</sup> Annuaire Statistique pour 1911, p. 124.

<sup>27</sup> Cf. pour plus de détails le tableau publié dans l'article de Mr RAYMOND RIVET précité; Bulletin de la Statistique générale de la France, Octobre-Décembre 1932, p. 123.

<sup>28</sup> Article cité, p. 125.

<sup>29</sup> Mr RAYMOND RIVET prend soin de souligner lui-même que cette répartition doit être tenue pour très approximative.

Pensions militaires . . . . .	1.948.500.000
Pensions civiles . . . . .	2.094.050.000
Majorations pour les titulaires qui ont élevé jusqu'à l'âge de 16 ans un nombre d'enfants égal ou supérieur à 3 . . . . .	98.450.000
Indemnités pour charges de famille . . . . .	53.180.000
Allocation aux veuves sans pension . . . . .	22.000.000
	<hr/>
	4.216.180.000 <sup>30</sup>

Le montant des pensions de retraite dans le budget 1930/31, s'élevait à 4 milliards 188 millions, ainsi répartis:

Pensions militaires . . . . .	1.929.000.000
Pensions civiles . . . . .	1.936.000.000
Suppléments pour enfants . . . . .	107.000.000
Fonds commun pour les pensions et ouvriers de l'Etat . . . . .	75.000.000
Pensions ou allocations diverses, notamment pensions aux Alsaciens-Lorrains . . . . .	141.000.000
	<hr/>
	4.188.000.000 <sup>31</sup>

Parmi les pensions qui figurent dans ces tableaux, seules nous intéressent les pensions civiles. Encore ne faut-il pas perdre de vue que leur montant brut n'exprime pas la charge réelle qu'elles imposent au budget. Pour l'obtenir, il faut déduire du montant brut des pensions civiles, le total des retenues afférentes aux dites pensions. On peut considérer qu'en chiffres arrondis, ces retenues sont de 400 millions de francs. La charge nette imposée à l'Etat par les seules pensions civiles serait donc d'environ 1 milliard 1/2 de francs<sup>32</sup>.

Ces sommes considérables ont été atteintes par suite d'une évolution continue qui s'était amorcée déjà avant la guerre<sup>33</sup>, qui s'est précipitée

---

<sup>30</sup> Chiffres extraits du rapport LAMOURREUX sur le projet de loi tendant à l'application de l'a. 111 de la loi du 16 Avril 1930.

<sup>31</sup> On notera que quelques éléments figurent dans le second tableau qui ne se trouvent pas dans le premier. Ce second tableau est puisé dans l'exposé des motifs du projet de budget 1931/32.

<sup>32</sup> Dans l'exposé des motifs du projet de budget 1931/32, la charge correspondant à l'ensemble des pensions (pensions civiles et pensions militaires et éléments accessoires) est considérée comme étant de l'ordre de 3 milliards 1/2 de francs. (Retenues sur l'ensemble des traitements et des soldes: 559.600.000 francs; retenues sur les salaires 33 milliards de francs environ.)

<sup>33</sup> Avant la guerre, on dénonçait déjà la lourde charge que les pensions faisaient peser sur le trésor public. Les 29 millions prévus en 1853 comme le maximum de la charge que les pensions devaient imposer au budget furent vite dépassés. La subvention de l'Etat au titre des pensions atteint 24 millions en 1854 (*Bulletin de Statistique du Ministère des Finances, Avril 1888*). Elle augmenta d'environ 500.000 francs par an jusqu'à 1866. En 1877, elle atteignit 45 millions et en 1897, 85 millions (*MICHEL, La loi du 14 Avril 1924 et la réforme du régime des pensions de retraite, Paris 1925*, p. 49).

Outre les causes que nous mettrons par la suite en lumière, cette augmentation de la charge résultant des pensions pouvait déjà être rattachée aux deux causes maîtresses que nous retrouverons après la guerre:

1. L'élévation du montant de la pension moyenne. La moyenne des pensions est en

depuis, et dont on mesurera les étapes essentielles dans le tableau dressé ci-dessous<sup>34</sup>:

Années	Pensions civiles	Total de la dette viagère	Total des dépenses publiques
1913	124.231.000	330.927.719	4.738.603.534
1920	325.839.000	857.865.709	21.761.107.926
1921	443.026.000	4.779.278.000 *	23.262.969.977
1922	446.012.000	4.527.378.000 *	24.687.958.948
1923 ** }	460.979.000	3.610.972.953	23.402.487.556
1924 ** }	602.812.790	3.776.626.283	33.137.180.618
1925	693.534.100	5.143.735.050	37.338.389.202
1927	955.232.000	6.193.358.080	39.541.443.921
1928	1.451.303.000	7.553.924.540	42.444.948.760
1929	1.652.476.000	8.079.250.965	45.366.130.503

\* Y compris les dépenses du budget des dépenses recourrables.

\*\* Double budget Poincaré.

Au budget de 1914, toutes les pensions fondées sur les services représentaient 290 millions environ. En y ajoutant les dépenses des pensions des ouvriers de l'Etat et de quelques catégories de petits personnels inscrites à différents chapitres du budget, on arrivait à un total d'environ 300 millions sur une dette viagère de 340 millions à peu près. Par rapport à ces chiffres, le montant des crédits afférents aux mêmes pensions de retraites figure dans le budget de 1930/31 pour 4 milliards 188 millions de francs. L'augmentation entre les deux dates considérées est donc exprimée par le coefficient 13<sup>35</sup>.

Une étude détaillée des causes de cette progression devrait s'attacher:

1. à la dévalorisation monétaire et aux mesures consécutives prises à titre temporaire ou à titre définitif pour améliorer le taux des pensions;
2. aux règles nouvelles prises par la loi de 1924 et par divers textes législatifs plus récents, et aux avantages supplémentaires qu'elles entraînent pour les pensionnés;

1854: 874 francs, en 1886: 1.165 francs (GUIMBAUD, ouvrage cité, p. 97) et 2.100 francs en 1911 (LEFAS, ouvrage cité, p. 46).

2. L'accroissement du nombre des parties prenantes. A ne considérer que les pensions régies par la Loi de 1853, le nombre des fonctionnaires retraités passe de 53.216 en 1890 à 70.719 en 1912; le nombre des veuves et orphelins ayant droit à pension passe de 28.330 en 1890 à 44.628 en 1912. On trouvera dans l'ouvrage cité de LEFAS, p. 35, un tableau détaillé qui donne le nombre des parties prenantes et les sommes perçues au titre de la Loi de 1853, pour toutes les années comprises entre 1854 et 1912.

34 De ce tableau sont éliminées: les pensions aux militaires de carrière, les pensions de guerre, le supplément de dotation pour la Légion d'Honneur; les indemnités pour charges de famille et diverses autres indemnités.

35 Mr LAMOUREUX, Rapport cité, calculant pour le budget de 1931/32, arrive à un coefficient voisin de 14. Les chiffres que nous donnons du texte, comme l'analyse des causes du développement des charges résultant des pensions sont puisés dans l'Exposé des motifs du projet de budget 1931/32.

3. aux augmentations qu'aurait entraînées le jeu normal des lois antérieures.

Mais, en simplifiant, on peut ramener ces divers éléments à deux causes maîtresses : l'élévation de la pension moyenne et l'augmentation du nombre des parties prenantes, qui sont mises en évidence par quelques chiffres<sup>36</sup>:

Années	Pension moyenne <sup>37</sup> francs	Nombre de titulaires de retraites inscrites au Trésor Pubic & basées sur les Services <sup>38</sup>
1914	950	315.000
1923	2.350	395.000
1924	3.000	415.000
1925	3.200	420.000
1926	3.250	475.000
1927	5.700	480.000
1928	5.790	495.000
1929	6.500	530.000
1930	6.530	535.000

On constate que, de 1914 à 1930, il y a 220.000 nouvelles parties prenantes.

Les nouveaux-venus se répartissent en 3 groupes :

- A. 100.000 environ n'auraient pas eu de pension, sans les dispositions nouvelles et plus extensives de la loi de 1924.
- B. 10 à 15.000 environ étaient affiliés à des régimes spéciaux de retraite et ne se voyaient pas reconnaître la qualité de fonctionnaires avant l'application de l'article 69 de la loi du 14 Avril 1924<sup>39</sup>.
- C. Plus de 100.000 auraient grossi le nombre des retraités par le seul effet des textes antérieurs à la loi du 14 Avril 1924. Leur nombre traduit l'excédent des concessions nouvelles sur les extinctions résultant des décès<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> Nous avons dressé ce tableau en rapprochant les chiffres, contenus dans l'exposé des motifs du projet de budget 1931/32.

<sup>37</sup> Chiffre global, y compris les pensions de veuves et d'orphelins, et les pensions proportionnelles.

<sup>38</sup> Non compris les enfants ouvrant droit à supplément. Chiffres au 1er Janvier de chaque année.

<sup>39</sup> Ce texte prévoit l'affiliation à la loi nouvelle par voie de règlements d'administration publique des catégories de personnel répondant à des besoins permanents.

<sup>40</sup> Cet excédent se rattache lui-même à 2 causes :

1. L'augmentation du nombre des fonctionnaires au cours de la période correspondant à l'entrée en carrière des agents mis à la retraite pendant ces dernières années.

2. L'abaissement de l'âge de la retraite au cours de la même période.

« C'est surtout, en effet, depuis 1889 que des lois successives dont les effets pèsent maintenant sur la dette viagère, ont étendu les classements d'emploi dans le service actif et ont ainsi permis 5 ans plus tôt qu'en régime normal la concession de pensions dont les arrérages sont servis par conséquent pendant 5 années de plus et dont les bénéficiaires grossissent le nombre des rentiers viagers de l'Etat. » Exposé des motifs du Projet de Budget, 1931/32.

## Section IV.

### L'évolution des traitements et de leur pouvoir d'achat

Les variations du montant nominal et du pouvoir d'achat des traitements peuvent être étudiées en France à partir de documents fondamentaux malgré leurs lacunes : les rapports de la Statistique Générale de la France, publiés en exécution de l'a. 152 de la loi de finances du 8 Avril 1910.

On sait déjà<sup>1</sup> que ces rapports ne sont pas établis par la méthode du bulletin individuel, mais donnent seulement le montant des traitements par catégories d'emplois, tel qu'il est fourni par les divers départements ministériels. On n'a pas de garantie absolue que la notion de fonctionnaire coincide exactement dans les divers ministères. Surtout, le seul examen du document ne révèle pas le nombre des titulaires de chaque emploi. Il en résulte qu'on ne peut, au moyen des seules données contenues dans les rapports, ni suivre les variations d'effectifs, ni discerner dans l'augmentation des dépenses la part de l'augmentation du nombre des agents et celle de l'amélioration des traitements; ni analyser comment s'est modifiée la répartition des agents classés d'après l'importance de leurs traitements.

Le rapport de la Statistique Générale de la France, qui est publié au Journal Officiel, porte le titre «Echelles des traitements, remises et indemnités fixes des fonctionnaires, agents, sous-agents et ouvriers de l'Etat rémunérés au mois». Il comporte le texte du rapport proprement dit dans lequel sont insérés des tableaux généraux simplifiés, parfois divers développements annexes, enfin les tableaux par ministères des rémunérations étudiées.

Quant au contenu, on notera que, conformément aux stipulations de l'article 152 de la loi de 1910, ne sont pris en considération que les fonctionnaires, agents, sous-agents et ouvriers à traitement annuel ou mensuel. Les agents permanents ou auxiliaires rétribués à la journée sont exclus. Puis, si, dans toute la mesure du possible, on relève les indemnités et allocations, en revanche, restent en dehors de l'enquête les indemnités qui ont le caractère de remboursements de frais.

En ce qui concerne la présentation, les administrations sont rangées dans l'ordre où elles figurent au projet de budget. L'ensemble des fonctionnaires est réparti en 5 catégories, d'après l'importance de leurs traitements en 1911 :

- I. traitements supérieurs à 25.000 francs,
- II. traitements de 12.000 à 25.000 francs,
- III. traitements de 6.000 à 12.000 francs,
- IV. traitements de 3.000 à 6.000 francs,
- V. traitements de 3.000 francs au plus.

<sup>1</sup> Cf. *infra*, introduction.

Dans la dernière catégorie, on distingue les employés et agents des ouvriers et sous-agents. La délimitation de ces sortes d'emplois n'a pas toute la précision désirable.

Pour obtenir le traitement pour chaque emploi, plusieurs méthodes sont possibles. La plus courte consisterait à calculer le traitement moyen en divisant les traitements par les effectifs de chaque classe d'emploi. Or, étant donné la façon actuelle de procéder, les divers ministères ne fournissent pas de renseignements sur les effectifs. Aussi, a-t-on usé d'une méthode moins rigoureuse, conforme à la pratique budgétaire. Pour chaque emploi, l'on a calculé la demi-somme des traitements extrêmes à chaque époque et l'on a représenté par 100 le nombre correspondant à une année donnée.

Renseignés sur les limites des documents statistiques dont nous disposons, nous allons reproduire l'essentiel des renseignements qu'ils contiennent en y ajoutant un bref commentaire.

## I. Avant la guerre

## Indice des traitements 1871-1911<sup>2</sup>

Catégorie des traitements annuels		1871	1901	1906	1911
Plus de 25.000 francs . . . . .	Paris . . . . .	105	100	100	100
12.000 à 25.000 francs . . . . .	{ Paris . . . . . autres <sup>3</sup> . . . . .	89 91	96 96	98 100	100 100
6.000 à 12.000 francs . . . . .	{ Paris . . . . . autres . . . . .	82 82	97 98	98 99	100 100
3.000 à 6.000 francs . . . . .	{ Paris . . . . . autres . . . . .	82 75	94 93	96 94	100 100
3.000 et audessous <sup>4</sup> . . . . .	{ Agents . . . . . Sous- Agents . . . . .	97 87 67 69	101 95 85 87	102 96 93 93	100 100 100 100
Ensemble . . . . .	{ Paris . . . . . autres <sup>3</sup> . . . . .	83 78	94 93	97 95	100 100
Ensemble . . . . .		80	94	96	100

<sup>2</sup> R.S.G.F. Annexe au J.O. du 30 Septembre 1911. Ce tableau est transformé dans un très intéressant article de Mr LUCIEN MARCH (Contribution à la Statistique des Fonctionnaires, Bulletin de la Statistique générale de la France, Octobre 1913, p. 81) de telle façon que l'indice représenté par 100 soit celui de l'année 1901 et non celui de l'année 1911.

<sup>3</sup> Agents dont l'emploi est indifféremment en province ou à Paris ou bien exclusivement en province.

<sup>4</sup> Agents et sous-agents dont le traitement maximum ne dépasse pas 3.000 francs.

Outre les progressions d'ensemble des traitements, l'examen de ce tableau met en évidence deux faits notables.

1. L'indice de l'ensemble des traitements a plutôt moins augmenté à Paris qu'en province.

### Différence des indices de l'ensemble des traitements

	De 1871 à 1911	De 1871 à 1901	De 1901 à 1906	De 1906 à 1911
Paris . . . .	17	11	3	3
Autres . . . .	22	15	2	5

2. Les indices révèlent une grande diversité des accroissements de traitements. Cette inégalité dépend de la quotité du traitement. Mais elle n'en dépend pas exclusivement, puisque la catégorie des traitements qui n'atteignent pas 3.000 francs présente une semblable diversité. Si l'on considère l'ensemble de la période 1871—1911, c'est, au sein de la catégorie étudiée, la rémunération des sous-agents à Paris qui a le plus progressé. Viennent ensuite les sous-agents en province.

Pour compléter ces indications d'ensemble, Mr LUCIEN MARCH a calculé par ministères et par grandes catégories d'emplois, les traitements moyens à diverses époques du personnel des administrations centrales des ministères<sup>5</sup>. Il tire de ces calculs, qui portent sur la période 1839—1911, deux conclusions. Les traitements ont moins augmenté pour le personnel des administrations centrales que pour l'ensemble des agents de l'Etat. L'accroissement proportionnel des traitements a été le plus rapide pour le personnel de service, le moins rapide pour le haut personnel.

## II. Depuis la guerre

Quelques constatations générales résultent du rapprochement des tableaux qui donnent la progression des traitements proprement dits et celle de la somme des traitements et des accessoires.

1. La masse des fonctionnaires en France, pendant toute la guerre et pendant plusieurs années après la fin des hostilités, a été victime de l'inflation par suite du défaut d'adaptation de sa rémunération au mouvement des prix. Cette inertie du traitement est mise en lumière par la comparaison de l'indice des traitements et de l'indice du coût de la vie.

Considérons, par exemple, l'année 1923. Alors que l'indice moyen du coût de la vie atteignait 332, au mois de Janvier, à la même date, le coefficient d'augmentation des traitements pour la catégorie des fonctionnaires la plus favorisée, c'est à dire pour les fonctionnaires gagnant

<sup>5</sup> Cf. tableau, article cité p. 82.

de 3.000 à 6.000 francs, avant la guerre, était de 253 seulement. Pour les fonctionnaires gagnant avant la guerre de 6.000 à 12.000 francs, le coefficient était de 202 seulement. Les hauts fonctionnaires qui, en 1914, gagnaient de 12.000 à 25.000 francs, ne bénéficiaient que d'une augmentation de 54%<sup>6</sup>.

«L'Economie Nouvelle» du mois d'Août 1923, présente la même constatation sous une forme beaucoup plus frappante, en calculant le traitement des fonctionnaires en valeur réelle. En procédant de la sorte, on trouve :

pour les fonctionnaires gagnant de 3.000 à 6.000 francs avant la guerre, une diminution de 20%;

pour les fonctionnaires gagnant de 6.000 à 12.000 francs avant la guerre, une diminution de 40%;

pour les fonctionnaires gagnant de 12.000 à 25.000 francs avant la guerre, une diminution de 48%<sup>7</sup>.

2. L'élévation relative des traitements proprement dits et de la somme des traitements et des indemnités varie généralement en raison inverse de l'importance du traitement.

3. Aujourd'hui<sup>8</sup>, abstraction faite des fonctionnaires qui touchaient avant la guerre plus de 25.000 francs à Paris, les traitements proprement dits des fonctionnaires français ont été revalorisées au delà du coefficient 5 (minimum 5,7 pour les fonctionnaires dont l'emploi est en province et qui touchaient avant la guerre de 12.000 à 25.000 francs; maximum 7,4 pour les agents dont l'emploi est en province et qui, avant la guerre, touchaient moins de 3.000 francs). Si l'on s'attache à la somme du traitement et des deux indemnités communes à tous les fonctionnaires: indemnité de résidence et indemnité pour charges de famille, la même constatation se vérifie. Pour les fonctionnaires mariés, avec 2 enfants, le minimum 5,8 est représenté par les fonctionnaires touchant, avant la guerre, de 12.000 à 25.000 francs dans les communes au-dessous de 5.000 habitants; le maximum (8,82) est atteint par les agents

<sup>6</sup> Bulletin de la Société d'Etudes Economiques, 23 Mars 1923.

<sup>7</sup> La même conclusion est mise en évidence par Mr RAYMOND RIVET: La statistique des fonctionnaires en France et en divers pays, Bulletin de la Statistique générale de la France, Octobre-Décembre 1932, p. 123. A partir des données réunies dans le rapport Bokanowski à la Chambre sur le budget général de l'exercice 1922, il conclut que la rémunération totale moyenne d'un fonctionnaire apparaît trois fois aussi élevée en 1922 qu'en 1914. L'indice du coût de la vie à Paris (1914 = 100) était à 338 au début de 1921 et à 291 au début de 1922; il s'est constamment élevé au cours de 1922, 1923, 1924. Jusqu'au 1er Janvier, 1925 on n'a pas révélé les traitements; on a seulement augmenté un peu les indemnités de résidence et les indemnités pour charges de famille en 1923 et 1924.

<sup>8</sup> Ecrit avant la mise en vigueur des projets de réductions.

touchant avant la guerre 3.000 francs et au-dessous, dans les villes de 70.000 à 100.000 habitants<sup>9</sup>.

Ces constatations d'ensemble sont précisées par la lecture des deux tableaux ci-après<sup>10</sup>.

### 1. Indice des traitements proprement dits, indemnités non comprises, 1911–1931

Base 1911 = 100

Catégories de Traitements annuels en 1911	1911	1921 <sup>11</sup>	1931 <sup>11</sup>
Plus de 25.000 francs . . . . .	Paris . . .	100	110
12.000 à 25.000 francs . . . . .	{ Paris . . .      autres <sup>12</sup> . .	100      100	148      156
6.000 à 12.000 francs . . . . .	{ Paris . . .      autres <sup>12</sup> . .	100      100	189      192
3.000 à 6.000 francs . . . . .	{ Paris . . .      autres <sup>12</sup> . .	100      100	226      218
3.000 et audessous <sup>13</sup> { Agents . . .	{ Paris . . .      autres <sup>12</sup> . .	100      100	260      290
Sous- . . .	{ Paris . . .      autres <sup>12</sup> . .	100      100	292      326
Agents . . .	{ Paris . . .      autres <sup>12</sup> . .	100      100	580      699
Ensemble . . . . . . . . . . .	{ Paris . . .      autres <sup>12</sup> . .	100      100	234      258
		100	246
			626

Ces chiffres montrent clairement que les traitements proprement dits se sont, en général, élevés d'une façon inversement proportionnelle à leur importance.

A Paris, pour les fonctionnaires qui, avant la guerre, gagnaient plus de 25.000 francs, l'indice est de 436; il atteint 595 pour ceux dont le traitement était compris entre 12.000 et 25.000 francs; il s'élève jusqu'à 660 pour ceux dont le traitement ne dépassait pas 3.000 francs? Seuls font exception les sous-agents dont le traitement est au coefficient 580.

En province, les fonctionnaires qui recevaient en 1911 de 12.000 à 25.000 francs, sont au coefficient 572. Les agents dont le traitement ne

<sup>9</sup> Nous rappelons qu'il s'agit dans toute cette section d'indices qui représentent des moyennes. Les chiffres extrêmes, à partir desquels on obtient ces moyennes, peuvent s'éloigner sensiblement des coefficients cités.

<sup>10</sup> R.S.G.F. Annexe au J.O. du 24 Novembre 1931.

<sup>11</sup> Remarque importante: Non compris en 1921 et 1931 les indemnités communes à tous les employés de l'Etat — indemnités de résidence —, indemnités pour charges de famille en 1921 et 1931 — indemnités exceptionnelles de cherté de vie en 1921.

<sup>12</sup> Agents dont l'emploi est indifféremment en province ou à Paris, ou bien exclusivement en province.

<sup>13</sup> Agents et sous-agents dont le traitement maximum ne dépasse pas 3.000 francs.

dépassait pas 3.000, sont au coefficient 7,45. Comme dans le cas précédent font exception les sous-agents dont le coefficient est de 6,99.

Pour la somme des traitements de l'indemnité de résidence et des allocations pour charges de famille, mêmes constatations que pour les traitements proprement dits.

A Paris, un fonctionnaire célibataire qui touchait en 1911 un traitement de 20.000 francs, touche aujourd'hui un traitement de 121.400 francs (coefficient 6,7), tandis qu'un agent célibataire qui, en 1911, recevait 3.000 francs, touche aujourd'hui 23.160 francs (coefficient 7,2). Si les deux agents considérés ont 4 enfants, le premier touchera 127.000 francs (coefficient 6,35), le second 30.810 francs (coefficient 10,27).

Dans une ville de province, de 70.000 à 100.000 habitants, un fonctionnaire célibataire qui touchait 20.000 francs en 1911, reçoit aujourd'hui 115.600 francs (coefficient 5,78) tandis qu'un agent célibataire qui, en 1911, touchait 3.000 francs, reçoit aujourd'hui 24.030 francs (coefficient 8,01). Ces deux agents, s'ils sont pères de 4 enfants, reçoivent le premier 121.200 francs (coefficient 6,6), le second 31.680 francs (coefficient 10,56).

(Siehe Tabelle S. 95)

## Conclusion : La politique des traitements

### I. Les programmes de redressement financier et la bataille autour des réductions de traitements

#### La Loi du 15 Juillet 1932 et le projet Germain-Martin Palmade

M. M. GERMAIN MARTIN et PALMADA ont, depuis longtemps, affirmé leur conviction que le «train de vie de l'Etat est excessif». Il en résulte une situation qui, délicate, même en période de prospérité ou en période normale, devient insupportable en temps de crise.

Or, pour y faire face on ne peut, dans un pays lourdement frappé par l'impôt, engagé dans la voie du protectionnisme, et grevé d'un lourd déficit, penser au seul prélèvement fiscal. Doivent être combinées des mesures tendant à l'obtention de ressources supplémentaires et des compressions de dépenses.

De l'ensemble de nos dépenses publique, 70% environ sont incompressibles, 50% étant représentés par les arrérages de la dette sous toutes ses formes. On comprend donc que l'on ait pensé à réduire les crédits de traitements. L'exemple de l'étranger, au surplus, que l'on trouve rappelé dans maint document officiel, n'a pas été sans influencer l'opinion publique et la décision des ministres.

# Indice des traitements et des indemnités BASE 1911 = 100

## Beamtenbesoldung in Frankreich

95

Catégorie de traitements annuels en 1911	1921			1931		
	Traitements indemnité de résidence, Indemnités pour charges de famille et indemnités exceptionnelles de cherté de vie	Traitements indemnité seul sans indemnité	Célibataires	Mariés 2 enf.	Mariés 4 enf.	Mariés 2 enf.
P'sus de 25.000 francs à Paris	110	114	117	120	136	444
Paris . . . . .	148	154	158	163	195	607
Villes de 70.000 à 100.000 h. . . . .	156	159	163	168	172	578
Communes au-dessous de 5.000 h. . . . .	156	156	160	165	172	572
Paris . . . . .	189	202	210	220	220	645
Villes de 70.000 à 100.000 h. . . . .	192	199	206	217	238	650
Communes au-dessous de 5.000 h. . . . .	192	192	199	210	238	638
Paris . . . . .	226	253	283	305	627	677
Villes de 70.000 à 100.000 h. . . . .	218	231	262	283	678	739
Communes au-dessous de 5.000 h. . . . .	218	218	249	270	678	714
Paris . . . . .	260	365	389	437	660	772
Villes de 70.000 à 100.000 h. . . . .	290	356	389	437	745	801
Communes au-dessous de 5.000 h. . . . .	290	326	359	407	745	745
Paris . . . . .	292	388	421	469	580	692
Villes de 70.000 à 100.000 h. . . . .	326	392	425	473	699	755
Communes au-dessous de 5.000 h. . . . .	326	326	395	443	699	699

*Méthode:* L'établissement du tableau de la S.G.F. se heurte à de réelles difficultés:

1. En 1921, les indemnités exceptionnelles de cherté de vie n'étaient attribuées qu'au-delà d'une limite de traitement qui dépendait de la situation de famille.
  2. Les indemnités varient suivant le nombre des enfants (cf. supra, Section II<sup>e</sup>).
  3. Les indemnités de résidence sont graduées suivant la population des villes (cf. supra, même Section).
- Pour résoudre ces difficultés:
1. En ce qui concerne l'indemnité de résidence, on a considéré que 3 cas (Paris; Villes de 70.000 à 100.000 h.; Communes de moins de 5.000 h.). —
  2. En ce qui concerne les allocations pour charges de famille, dans chaque cas les calculs ont été faits: pour un célibataire; pour un agent marié ayant 2 enfants à sa charge; pour un agent marié ayant 4 enfants à sa charge. —
  3. Les indemnités moyennes, on a retenu des catégories figurant au tableau précédent: 27.500 — 18.500 — 9.000 — 4.500 et 2.000 francs en 1911; et l'on a supposé que ces traitements moyens étaient augmentés en 1921 et en 1931 dans les proportions résultant des indices déjà calculés. On y a ajouté les suppléments provenant des indemnités. Les totaux ont été comparés aux nombres correspondants de 1911.
- Remarques:* On n'a pas tenu compte:
1. En 1911, des indemnités de quelque nature qu'elles soient; ce qui a eu pour effet de relever légèrement les indices.
  2. En 1921 et en 1931, des indemnités autres que les indemnités de résidence et les indemnités pour charges de famille, ce qui a eu un effet inverse. (Le désagrément la compensation s'est faite ne pourrait être précisée que par une étude de chaque cas individuel.)

Dès le mois de Juin 1932, M. M. GERMAIN MARTIN et PALMADE arrêtaient un programme<sup>14</sup> comportant des coupes sombres dans le budget. Mis à part la compression des dépenses de la Défense nationale et divers réaménagements fiscaux<sup>15</sup>, les dispositions qui nous intéressent, c'est à dire celles qui tendaient à réduire la rémunération des fonctionnaires étaient au nombre de deux. On proposait d'effectuer, par rapport aux dotations de 1932, une réduction forfaitaire, de 5% sur l'ensemble des crédits affectés aux dépenses du personnel. L'économie escomptée était évaluée à 700 millions, y compris les budgets annexes dont 500 millions pour les personnels civils et 200 millions pour les personnels militaires. Il était entendu que cette compression ne modifierait en rien les échelles.

On proposait, par ailleurs, de différer les augmentations de pensions prévues par la loi de finances du 31 Mars 1932. Le deuxième tiers<sup>16</sup> de l'augmentation, soit une dépense supplémentaire d'environ 200 millions, ne serait pas accordé. On faisait observer que cette décision ne violait pas les dispositions de la loi du 31 Mars 1932, puisque ce dernier texte impose seulement l'obligation d'achever la révision intégrale des pensions dans un délai de 3 années. Diverses mesures concernant les pensionnés de guerre et anciens combattants complétaient ces dispositions<sup>17</sup>.

Le total des économies escomptées s'élevait à 1.260 millions ainsi répartis:

Fonctionnaires civils et militaires . . . . .	700 Millions
Retraités . . . . .	200 ,,
Pensions de guerre et pensions du combattant . . .	360 ,,
Total . . . . .	1.260 Millions

<sup>14</sup> Projet de loi tendant au rétablissement budgétaire, N° 336 au p. v. Ch. D. 1<sup>er</sup> Juillet 1932. Sur les dépenses de la Défense Nationale, le ministre annonce une réduction d'un milliard et demi de francs.

<sup>15</sup> Disparition des diverses exemptions en matière d'impôts directs; élévation du droit de consommation sur le café, accompagnées d'un remaniement du barème de l'impôt global sur le revenu, d'une poursuite énergique de la fraude et d'un relèvement de tarifs destiné à équilibrer le budget annexe des P.T.T.

<sup>16</sup> Rappelons que la loi de finances du 31 Mars 1932 stipule que la révision des pensions doit être opérée dans un délai de 3 années suivant un pourcentage annuel fixé dans la loi de finances. Pour l'exercice 32 (cf. supra, section I<sup>ère</sup>, par. 2), ce pourcentage a été fixé au tiers de la différence entre le produit de la nouvelle liquidation et le montant actuel de la pension..

<sup>17</sup> Ces mesures concernaient:

- a) la suppression de la présomption d'origine pour les militaires du contingent et les militaires de carrière;
- b) la suppression de la pension à la veuve de guerre remariée;
- c) la suppression de la retraite du combattant en cas d'inscription au-dessous d'un certain revenu à l'impôt général sur le revenu.

L'ensemble du projet éprouva une vive résistance. Quelques mesures seulement furent prises avant les vacances parlementaires par la loi du 15 Juillet 1932.

Contre toute réduction, divers groupements professionnels de fonctionnaires et la Fédération Nationale des Fonctionnaires affiliée à la C.G.T. ont pris nettement position. Certaines catégories d'intéressés, les syndicats de l'enseignement primaire en particulier, se sont signalés par la violence de leurs protestations.

Compte tenu des économies réalisées par la loi du 15 Juillet 1932 et par la loi de conversion du 17 Septembre 1932 et que l'on peut évaluer à 4 milliards environ il restait à trouver à peu près 8 milliards pour couvrir un déficit qu'en Octobre 1932<sup>18</sup> M<sup>r</sup> PALMADE, ministre du budget, évaluait au minimum à 12 milliards.

Le ministre du budget déposa<sup>19</sup> sur le bureau de la Chambre le projet de budget qui contenait le programme de redressement financier définitif sur lequel le gouvernement annonçait qu'il était prêt à s'engager sans réserve.

Ce plan comportait le recours aux économies, à l'impôt et à l'emprunt. Des impôts nouveaux et du renforcement des mesures de contrôle, on escomptait 2 milliards et demi; du recours à l'emprunt résultant de la création d'une caisse des pensions de guerre et d'un transfert du budget au Trésor, des travaux d'outillage, on attendait 3 milliards et demi environ. Enfin, le gouvernement estimait que deux milliards et demi devraient être obtenus par des mesures d'économies.

Le texte de l'exposé des motifs dégageait nettement deux principes: Les réductions ne s'appliqueraient pas aux traitements inférieurs à 12.000 francs; elles seraient progressives et s'élèveraient graduellement, à partir de cette limite, de 2 à 10%<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Communiqué officiel de la séance de la Commission des Finances au cours de laquelle furent entendus M.M. GERMAIN MARTIN et PALMADE: La marge entre le chiffre de 12 milliards et l'évaluation de 7 milliards donnée par les rapporteurs du Sénat et de la Chambre au mois de Mars 1932 s'explique par une augmentation supplémentaire des prévisions des dépenses d'1 milliard et par un fléchissement des recettes supérieur de 4 milliards aux évaluations primitives.

<sup>19</sup> 15 Novembre 1932.

<sup>20</sup> Exposé de motifs du Projet de Budget de l'exercice 1933, a. 91 à 93: Réductions exceptionnelles sur les traitements et les indemnités des fonctionnaires.

Le Gouvernement, après avoir pris l'engagement de tout faire pour que le sacrifice imposé soit temporaire, rappelle que des textes avaient été antérieurement étudiés, qui instituaient sur les traitements et indemnités, sur les pensions d'ancienneté et sur les pensions d'invalidité, un prélèvement uniforme de 5%. Le gouvernement n'a pas cru devoir s'approprier ce projet pour ne pas imposer un sacrifice proportionnellement plus lourd aux traitements les plus faibles. L'échelle des réductions dans les limites que nous indiquons au texte se résume dans le tableau suivant:

Pour les pensionnés de guerre et les combattants, le texte posait en principe que, seule, la suppression des «abus auxquels ont parfois donné lieu les concessions de pensions» devrait procurer des économies. Le rendement prévu des mesures concernant les fonctionnaires s'exprimait dans ce tableau:

Abattement de 2, 3, 5, 7 et 10 % sur les traitements avec exonération des traitements inférieurs à 12.000 francs <sup>21</sup>	257 Millions
Abattement de 10 % sur les indemnités allouées en représentation de frais et abattement de 20 % sur les autres indemnités à l'exclusion des indemnités pour charges de famille <sup>22</sup>	516 „
	<hr/>
Total pour les fonctionnaires . . .	773 Millions

Ces mesures correspondent à peu de chose près à celles que les ministres des finances et du budget avaient indiquées à la Commission des finances. Contre elles, dès le début, des résistances se manifestèrent. Mais l'attention du public et du parlement ne tarda pas à être absorbée par le règlement des dettes à l'Amérique, sur lequel, on le sait le gouvernement Herriot fut renversé le 14 Décembre par 402 voix contre 187.

### Le projet Chéron

L'intérêt de l'expérience PAUL BONCOUR-CHÉRON réside en ce que le chef du nouveau Gouvernement a clairement posé dans la déclaration ministérielle et dans le discours de Saint-Aignan le problème de la collaboration entre le syndicalisme et l'Etat. Si cette expérience a échoué,

---

— de 0 à 12.000 francs . . .	exonération;
— de 12.000 à 20.000 francs . . .	échelle de réduction graduée de 2% à 5%;
— de 20.000 à 25.000 francs . . .	5 %;
— de 25.000 à 50.000 francs . . .	5 % jusqu'à 25.000 francs; 7 % au-delà;
— au-dessus de 50.000 francs . . .	{ 5 % jusqu'à 25.000 francs; 7 % de 25.000 à 50.000 francs; 10 % au-delà.

Les indemnités autres que les indemnités pour charges de famille supportent une retenue dont le taux, en principe fixé à 20%, est ramené à 10% pour celles qui présentent le caractère d'un remboursement de frais. «L'abattement général et forfaitaire ainsi envisagé ne constitue d'ailleurs qu'une mesure d'attente à laquelle il conviendra de substituer ultérieurement un nouveau système plus rationnel fondé sur la discrimination, l'aménagement et la révision des diverses catégories d'indemnités. Système dont l'étude et la mise au point seront poursuivies au cours de l'année 1933.»

<sup>21</sup> Dont 45 millions pour le personnel rétribué sur le budget annexe des P.T.T.

<sup>22</sup> Dont 78 millions pour le personnel rétribué sur le budget annexe des P.T.T. Les mesures concernant les pensionnés de guerre et les combattants sont:

1. la révision des pensions des malades non titulaires de la carte du combattant;
2. la suppression de la présomption d'origine;
3. la suppression de la pension des veuves de guerre remariées;
4. la suppression de la retraite du combattant aux inscrits à l'impôt général au-dessus d'un certain revenu. Le rendement de l'ensemble est évalué à 595 millions.

ce n'est pas seulement parce que les organisations de fonctionnaires se sont refusées aux sacrifices auxquels les invitaient le ministre des finances et les experts, mais encore parce qu'elles n'acceptaient pas la doctrine gouvernementale en matière de collaboration. L'opposition sur les chiffres se doublait d'une opposition sur la méthode.

Le projet CHÉRON<sup>23</sup> élaboré avec l'aide d'une commission, était dominé par une idée générale qui l'opposait aux plans précédents. Il tendait à rétablir l'équilibre budgétaire par le recours aux économies et à l'impôt<sup>24</sup>. Une fois le budget équilibré et la Trésorerie dégagée — et à ce moment seulement — on recourrait à l'emprunt et aux réformes à longue échéance, telles que la refonte du système fiscal et la réforme administrative. Le déficit, évalué à 10.541 millions, serait couvert pour 5.453 millions par des aménagements fiscaux<sup>25</sup> et pour 5.326 millions par des économies.

Le gouvernement invitait les administrations à supprimer en deux ans, 38.000 emplois civils et militaires. L'effet de cette mesure n'étant pas immédiat, un prélèvement exceptionnel était prévu pour 1933 sur les agents en activité. Les traitements inférieurs à 12.000 francs n'étaient pas atteint et l'échelle progressive était celle que le précédent gouvernement avait retenue<sup>26</sup>.

Diverses mesures concernant les pensions complétaient ces dispositions. On décidait, en ce qui concerne les retraités qui cumulent une pension avec un traitement d'activité, qu'ils ne pourraient désormais bénéficier de ce cumul que jusqu'à concurrence de la moitié de leur pension. La pension aux veuves de guerre remariées était supprimée. On limitait à un an les rappels d'arrérages et l'on modifiait les règles relatives aux bénéfices de campagnes. Pour les pensions d'invalidité, on prévoyait la révision des pensions concédées pour maladies, la suppression de la présomption d'origine<sup>27</sup>. Enfin, on reculait l'âge de la retraite du combattant.

En résumé, les économies proposées se résumaient dans le tableau suivant<sup>28</sup>:

<sup>23</sup> Projet de Loi N° 1261, Ch. des Députés, session ordinaire de 1933.

<sup>24</sup> Très symptomatique de l'esprit du projet nouveau est l'expression de ce regret: «Nous aurions voulu pouvoir demander tout aux économies», projet cité, p. 41.

<sup>25</sup> Le projet prévoyait une majoration de 5% des impôts céduulaires, la cédule des traitements et des salaires restant en dehors de la mesure. Une contribution sur les traitements privés supérieurs à 150.000 francs était instituée. Cf. projet cité, p. 54, 55, 56.

<sup>26</sup> Les experts consultés par Mr CHÉRON avaient préconisé un prélèvement uniforme de 5% sur tous les traitements.

<sup>27</sup> L'a. 7 de la Loi du 31 Mars 1919 était, de plus, modifié.

<sup>28</sup> Projet cité, p. 45 et 46. Le tableau que nous présentons est simplifié.

<b>1<sup>o</sup></b> — Dette viagère:	
a) Pensions civiles et militaires d'ancienneté . . . . .	840 Millions
b) Pensions d'invalidité . . . . .	492 „
c) Recul de l'âge de la retraite du combattant . . . . .	700 „
	<hr/>
	2.032 Millions
<b>2<sup>o</sup></b> — Réduction des dépenses du personnel:	
a) Suspension du recrutement des fonctionnaires et suppressions d'emplois <sup>29</sup> . . . . .	275 Millions
b) Prélèvement progressif sur les traitements . . . . .	325 „
c) Révision des indemnités <sup>30</sup> . . . . .	600 „
	<hr/>
	Total . . . . . 1.200 Millions
<b>3<sup>o</sup></b> — Réduction des dépenses militaires . . . . .	638 Millions
<b>4<sup>o</sup></b> — Réduction des crédits de travaux . . . . .	979 „
<b>5<sup>o</sup></b> — Révision de certaines dépenses et mise au point de crédits . . . . .	477 „
	<hr/>
	Total . . . . . 5.326 Millions

Ce projet, dans son ensemble, demandait aux fonctionnaires des sacrifices sensiblement plus importants que ceux du plan GERMAIN-MARTIN-PALMADE<sup>31</sup>. Avant même qu'il ne fût publié, une opposition très nette s'était révélée au cours de conversations entre le ministre des finances et les représentants de la Fédération des fonctionnaires<sup>32</sup>. Mais c'est la journée du 12 Janvier 1933 qui fut décisive. Le cartel central s'entretint dans la matinée avec JOUHAUX, revenu de Genève où il défendait la semaine de quarante heures, pour participer aux discussions. Dans l'après-midi, les fonctionnaires prenaient contact avec une délégation parlementaire et dans la soirée avec le Président du conseil. Au cours de ce dernier entretien s'opposèrent définitivement les deux conceptions de la collaboration entre les syndicats et l'exécutif. Pour PAUL BONCOUR, il appartenait au gouvernement seul éclairé par les conseils des experts, de fixer le montant des réductions de traitements: les modalités de la répartition et de l'application seules devaient être discutées et ajustées après avis des syndicats. Pour JOUHAUX, suivi par la Fédération des fonctionnaires, une collaboration digne de ce nom supposait une

<sup>29</sup> Cf. Décret du 2 Janvier 1933, qui suspend le recrutement des fonctionnaires de l'Etat.

<sup>30</sup> A. 90 du projet gouvernemental cité; le gouvernement demandait de procéder par décrets à cette révision du régime des indemnités. Les décrets devaient être pris dans le délai d'un mois à dater de la promulgation de la loi.

<sup>31</sup> Les réductions sur les traitements et indemnités dans le projet GERMAIN MARTIN et PALMADE représentaient 773 millions de francs, dans le plan CHÉRON 925 millions de francs. Somme à laquelle il fallait encore ajouter les 275 millions afférents aux suspensions de recrutement et suppressions d'emplois. On avait ainsi 1.200 millions contre 773 millions.

<sup>32</sup> Cf. les entretiens du vendredi 23 Décembre 1932 et du lundi 9 Janvier 1933; Tribune des fonctionnaires, 31 Décembre 1932 et 14 Janvier 1933.

discussion en commun sur les caractères mêmes des parties du projet financier concernant les fonctionnaires, c'est-à-dire sur la nature, sur les modalités et sur le montant des économies à réaliser par la compression des émoluments des agents de l'Etat.

Les deux thèses n'étaient pas conciliables: elles exprimaient le conflit de deux puissances. Les faits dissipait l'équivoque de ce mot abstrait: collaboration. Pour les uns, il signifiait: travailler en commun; pour les autres: gouverner en commun. Pour ceux-là il s'agissait d'intégrer le syndicalisme à l'Etat, pour ceux-ci d'intégrer l'Etat au syndicalisme. Conflit de souverainetés et non antagonisme occasionnel.

Dans la nuit du jeudi 12 Janvier 1933, le communiqué de rupture des relations était publié par la Fédération des Fonctionnaires. Le 15 Janvier, le Conseil national de la F.G.F. prenait position à l'unanimité contre les projets gouvernementaux et menaçait de passer à l'action directe<sup>33</sup>.

Le 28 Janvier 1933, le Gouvernement PAUL BONCOUR ayant dès le début de la discussion présenté l'ensemble des projets financiers comme un ensemble pour ou contre lequel la Chambre devait se prononcer fut renversé par 390 voix contre 193<sup>34</sup>.

### Le projet Lamoureux-Bonnet et la Loi du 28 février 1933

Le projet LAMOUREUX-BONNET<sup>35</sup> qui est devenu, après de nombreux remaniements, la loi du 28 Février 1933, procédait, dans sa teneur initiale, d'un esprit bien différent de celui du précédent gouvernement. Il tenait le plus large compte des indications de la commission des finances, réduisait très sensiblement l'étendue de l'effort fiscal (2.668 millions) et le montant des économies (2.442 millions). La suppression de la présomption d'origine, en matière de pensions d'invalidité, devait produire 40 millions; la limitation du cumul d'une pension avec un traitement et la révision des bénéfices de campagnes: 265 millions; le sacrifice demandé aux fonctionnaires en activité (révision des indemnités, prélève-

<sup>33</sup> Tribune des fonctionnaires, 21 Janvier 1933.

<sup>34</sup> La commission des finances avait adopté purement et simplement les articles 76, 78, 79 du projet gouvernemental et adopté avec modification les dispositions relatives au cumul d'une pension avec un traitement. En revanche, elle avait rejeté: 1. les a. 87 à 89 (réduction des dépenses du personnel de l'Etat); elle leur substituait les a. 1 à 4 de la proposition VINCENT AUBIOL (N° 1.258) qui tendaient à obtenir des économies au moyen de réformes administratives opérées avec la collaboration de commission tripartites instituées dans chaque ministère; 2. l'a. 90 (révision des indemnités); 3. les a. 73, 74, 77 (retraites); 4. l'a. 7 du projet du gouvernement (traitements privés supérieurs à 150.000 francs).

<sup>35</sup> Projet de Loi N° 1.367, Ch. Députés, session ordinaire de 1933.

ment sur les traitements au-dessus de 20.000 francs<sup>36</sup>; arrêt du recrutement des fonctionnaires): 709 millions seulement<sup>37</sup>.

Il n'entre pas dans notre dessein de suivre par le menu toutes les transformations imprimées à ce plan<sup>38</sup>. Signalons seulement que la résistance des fonctionnaires s'exaspéra quand ils eurent connaissance des propositions de la commission des finances du Sénat, aux termes desquelles les traitements devaient être frappés d'un prélèvement uniforme de 5% avec exonération de 7.000 francs à la base. Cette initiative déclencha le 20 Février 1933 un mouvement généralisé de protestation sous forme d'un arrêt dans les services des P.T.T., de l'enseignement, des finances et des transports<sup>39</sup>.

Telles qu'elles résultent du texte définitif<sup>40</sup> les mesures concernant les fonctionnaires peuvent être résumées dans les termes suivants:

Pour ce qui est des traitements, une contribution exceptionnelle est instituée pendant l'année 1933 et à compter du 1<sup>er</sup> Mars, sous déduction de 3.000 francs pour la femme non fonctionnaire et de 3.000 francs par enfant mineur, suivant le barème ci-dessous:

2%	sur la tranche de 12.000 à 20.000 francs,
3%	sur la tranche de 20.000 à 35.000 francs,
4%	sur la tranche de 35.000 à 50.000 francs,
5%	sur la tranche de 50.000 à 65.000 francs,
6%	sur la tranche de 65.000 à 80.000 francs,
7%	sur la tranche de 80.000 à 100.000 francs,
8%	sur la tranche de 100.000 francs et au-dessus <sup>41</sup> .

Quant aux indemnités, l'a. 77 de la loi nouvelle confie à la commission supérieure des économies le soin d'en réviser le régime de telle façon qu'il en résulte, pour l'exercice 1933, une économie annuelle de

<sup>36</sup> Nous rappelons qu'il s'agit de la teneur primitive du projet. Pour le chiffre retenu dans la Loi du 28 Février 1933, cf. infra.

<sup>37</sup> Pour les autres économies, cf. Projet cité, exposé des motifs, p. 10. Etant donné les chiffres cités ci-dessus, on comprend aisément que le projet impliquait le recours à l'emprunt.

<sup>38</sup> On en trouvera un exposé détaillé dans la Tribune des fonctionnaires du 4 Mars 1933.

<sup>39</sup> La loi une fois votée, Mr CH. LAURENT a cru bon d'insérer dans la Tribune des fonctionnaires du 4 Mars 1933, cette déclaration, qui est d'une extrême gravité: «Habituons-nous à l'idée que dans les luttes sociales qui s'annoncent, les mouvements de force sont inéluctables et que la cessation collective du travail doit entrer dans nos moyens normaux d'action.»

<sup>40</sup> Loi du 28 Février 1933, J.O. du 1<sup>er</sup> Mars 1933.

<sup>41</sup> En attendant le règlement d'administration publique qui déterminera les conditions d'application de ces mesures, le ministère des finances a publié une lettre circulaire pour préciser ces conditions. Cf. Tribune des fonctionnaires, 18. Mars 1933.

400.000 de francs<sup>42</sup>. La commission supérieure agira, après consultation des commissions tripartites instituées dans chaque ministère. Si dans les trois mois de la promulgation de la loi, les décrets de révision n'étaient pas pris, une réduction forfitaire de 10 % serait appliquée aux indemnités visées par le texte<sup>43</sup>.

Pour les pensions d'invalidité, la présomption d'origine est supprimée<sup>44</sup>.

Des règles nouvelles sont posées touchant le cumul des pensions d'ancienneté et des traitements<sup>45</sup>.

Enfin, les commissions tripartites de chaque ministère soumettront à la Commission supérieure des économies tous les projets de compression de dépenses et de réorganisation administrative qu'elles jugeront opportuns; et la Commission supérieure des économies proposera les mesures qui lui paraîtront immédiatement réalisables en ce qui concerne les budgets des offices et établissements publics<sup>46</sup>.

En somme, si les syndicats de fonctionnaires ont dû céder sur le principe même de la réduction des traitements, ils ont obtenu des avantages substantiels quant au montant et aux modalités des prélèvements. Ils poursuivent une propagande intense sur le terrain de la révision des indemnités.

<sup>42</sup> Dans sa teneur primitive, le projet prévoyait, de ce chef, une économie de 500 millions.

<sup>43</sup> Sont exceptées de la révision (a. 77):

- a) les indemnités pour charges de famille;
- b) les indemnités correspondant au remboursement de dépenses effectivement à la charge des bénéficiaires, dans la mesure où elles couvrent exclusivement des dépenses réelles;
- c) l'indemnité de résidence ...;
- d) l'indemnité compensatrice allouée aux fonctionnaires et agents de toutes catégories en exercice dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

<sup>44</sup> A. 72.

<sup>45</sup> A. 81. Les deux premiers paragraphes de l'a. 59 de la loi du 14 Avril 1924 sont ainsi modifiés: «Les titulaires de pensions civiles et de pensions militaires d'ancienneté, nommés à un emploi civil rétribué soit par l'Etat, soit par les départements, colonies ou pays de protectorat, communes ou établissements publics, exploitations au compte de l'Etat ou services concédés, peuvent cumuler leur pension avec le traitement attaché au dit emploi dans les conditions ci-après et sans que par ailleurs le total puisse excéder 36.000 francs. La pension est cumulable: pour sa totalité si elle ne dépasse pas 12.000 francs; pour les 3/4 si elle est comprise entre 12.000 et 15.000 francs; pour les 2/3 si elle est comprise entre 15.000 et 20.000 francs, sans toutefois qu'elle puisse dans l'un et l'autre cas se trouver réduite à moins de 12.000 francs; pour la moitié si elle est supérieure à 20.000 francs sans toutefois qu'elle puisse se trouver réduite à moins de 13.000 francs. Si la pension et le traitement ainsi cumulés donnent une somme supérieure à 36.000 francs, cette somme ne peut excéder soit le montant du dernier traitement ou de la dernière solde d'activité augmenté des accessoires du traitement ou de solde, soit le montant du traitement correspondant à l'emploi occupé.»

<sup>46</sup> A. 74. Pour les offices cf. aussi la commission spéciale créée par l'a. 78.

Les conjonctures présentes ont relégué à l'arrière plan des préoccupations du gouvernement et des pouvoirs publics, le programme à longue échéance des militants du syndicalisme administratif. Mais les difficultés financières dépassées, il est vraisemblable qu'il s'imposera de nouveau à l'attention. Nous en dirons, pour finir, quelques mots.

## II. Les réformes générales à longue échéance concernant les traitements des fonctionnaires publics

Dans ses Congrès, dans son organe hebdomadaire et dans de substantielles et intéressantes brochures de propagande<sup>47</sup>, la Fédération Générale des Fonctionnaires a exposé non seulement des revendications occasionnelles, mais encore les réformes d'ensemble qu'elle estime opportun d'imprimer à la fonction publique. Elles tiennent, pour ce qui est des traitements, en deux mots: *classement, collaboration syndicale*.

Un très grand nombre de pays étrangers: l'Allemagne, l'Italie, la Suisse, la Belgique, la Tchécoslovaquie, ont opéré un classement systématique des fonctions publiques, c'est à dire une détermination de catégories de fonctions considérées, après examen, comme équivalentes et rémunérées par conséquent dans les mêmes conditions et au même taux. Les avantages du procédé sont évidents. Plus de méthode et plus de clarté dans l'administration et les finances. Plus de garanties contre l'arbitraire de l'exécutif et l'insuffisance d'information des assemblées, pour les fonctionnaires. Pour ces raisons, et en soulignant que cette «mise en ordre des traitements» proprement dits devrait s'accompagner d'une coordination aussi claire et aussi rigoureuse des régimes d'avancement et d'indemnités, la Fédération demande que la France suive l'exemple de l'étranger. Elle souhaite qu'un classement personnel, qui permettrait la répartition des crédits par le Parlement au moins entre les grandes catégories de fonctions publiques se substitue aux classements mal explicités de la Commission MARTIN et au régime du vote en bloc des crédits relatifs aux traitements ou aux élévations de traitements, suivi de la répartition de ces mêmes crédits par simples décrets, c'est à dire par voix d'autorité gouvernementale.

Cette classification ne serait pas immuable. Etablie par une commission paritaire composée d'hommes politiques, de représentants des fonctionnaires et de représentants de l'administration, elle pourrait être modifiée par un organisme régulier et permanent de composition semblable.

<sup>47</sup> On lira, par exemple, avec profit la brochure intitulée: «Les traitements des fonctionnaires; une critique, un programme, une méthode.»

Cette collaboration syndicale, nous place, une fois de plus, au cœur même de la question fondamentale des rapports entre le syndicalisme et l'Etat.

Personne ne discute sur la nécessité-inéluctable de faire appel pour l'établissement du statut juridique et matériel de la fonction publique à la collaboration des intéressés. Le Parlement, le gouvernement, la haute administration ne peuvent guère par leurs propres moyens se tenir au courant du détail complexe et minutieux des exigences et des besoins du personnel.

Mais, disons-le franchement, car en cette matière il faut dissiper les hypocrisies et renoncer aux réticences, on a plus ou moins consciemment confondu les fonctions d'information et de décision. La première est technique: elle s'accomode des oppositions de points de vue et d'intérêts. La seconde est politique: elle exige une majorité; en cas de conflit, elle suppose un arbitre extérieur et supérieur aux parties.

Dans un régime démocratique, cet arbitre ne peut être que le Parlement lui-même ou l'exécutif sous le contrôle vigilant et effectif des Assemblées.

Dans la mesure où une commission paritaire tient vraiment la promesse de son titre, joue en fait le rôle qu'on en attend, est sincèrement équilibrée, elle est impropre à trancher un différend. Dans l'intérêt même des fonctionnaires, il doit être bien entendu qu'une commission paritaire ne doit pas être en quelque manière un petit Parlement tripartite<sup>48</sup>, sous peine de confusions et d'hésitations inextricables. Or, précisément «collaboration syndicale» peut avoir une signification technique ou politique. On passe facilement de l'une à l'autre. La première évoque un travail d'enquête, de documentation, de discussions. La seconde contient en puissance, l'idée et le programme de la souveraineté syndicale. Collaboration syndicale signifie alors, étape, acheminement vers la souveraineté syndicale. Toute illusion, toute hypocrisie verbale dissipées, on est conduit à ce carrefour.

Pour nous qui pensons que l'élément politique est irréductible, que, du seul principe syndical, si fécond soit-il, il est impossible de tirer une formule propre à résoudre ou à dominer les antagonismes internes du syndicat et les antagonismes intersyndicaux<sup>49</sup>, une double précaution devrait être prise pour le cas où un classement méthodique des fon-

<sup>48</sup> Toute autre est la question de savoir s'il importe ou non de modifier dans le sens de la représentation des intérêts professionnels l'ensemble des institutions parlementaires.

<sup>49</sup> «La substitution progressive du régime syndical au régime individualiste amène les catégories sociales organisées à se dresser les unes contre les autres.» CH. LAURENT, Au comité des techniciens, Tribune des fonctionnaires, 31 Décembre 1932.

tions ayant été accompli, un organe permanent serait prévu, destiné à en modifier, suivant les besoins, le contenu.

1. Des conditions devraient être expressément exposées et des garanties de procédure établies, de telle façon que le classement ne soit pas remis en question au gré des intérêts particuliers.

2. Des règles devraient être clairement établies pour que les commissions restent dans leur rôle consultatif et pour qu'en cas de difficulté grave, le différend soit rapidement tranché par le Parlement ou par le Gouvernement sous le contrôle parlementaire. On n'assisterait pas ainsi au spectacle décevant<sup>50</sup> d'une commission qui piétine de longues semaines sans obtenir d'autres résultats que d'envenimer les oppositions entre l'administration et ses ressortissants<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Nous pensons à la seconde commission HÉBRARD. DE VILLENEUVE. Il est à peine besoin d'indiquer que nos critiques n'atteignent pas les personnes mais la procédure, l'organisation des travaux.

<sup>51</sup> L'étude que l'on vient de lire est arrêtée au 15 Mars 1933.

Ministerialrat

**DR. ERICH GRUBER**

Ministerialrat Universitätsdozent

**DR. RICHARD PFAUNDLER**

**Die Besoldungsverhältnisse der Beamtenschaft  
und die neuere Entwicklung  
der Besoldungspolitik in Österreich**



# Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Erster Teil: Allgemeine Vorbemerkungen. Grundzüge des Dienstes der Bundesangestellten . . . . .</b>	<b>111</b>
I. Gewählte und berufsmäßige Organe der Verwaltung . . . . .	111
II. Angestellte öffentlichen und privaten Rechtes . . . . .	111
III. Die dienstrechtliche Stellung der öffentlich-rechtlichen Bundesangestellten	113
<b>Zweiter Teil: Die Entwicklung der Staatsbeamtenbesoldung in Österreich bis zum Jahre 1924 . . . . .</b>	<b>117</b>
I. Die Zeit bis zur Einführung des Rangklassensystems (1873) . . . . .	117
II. Die Zeit von 1873 bis 1914 . . . . .	119
A. Staatbeamte . . . . .	119
1. Das Rangklassensystem . . . . .	119
2. Die Dienstpragmatik . . . . .	121
B. Staatsdiener . . . . .	123
C. Staatliche Lehrer . . . . .	123
D. Das staatliche Hilfspersonal . . . . .	126
III. Die Kriegszeit und die erste Nachkriegszeit . . . . .	126
1. Der Kampf gegen die Wirkungen der Inflation . . . . .	126
2. Der Verfall des Rangklassensystems. Das Besoldungsgesetz 1921 und seine Nachträge . . . . .	129
<b>Dritter Teil: Die gegenwärtige Besoldung der Bundesangestellten</b> . . . . .	<b>132</b>
I. Vorbemerkung . . . . .	132
II. Beamte der allgemeinen Verwaltung . . . . .	134
1. Allgemeines . . . . .	134
2. Dienstzweige und Verwendungsgruppen. Anstellungserfordernisse . .	134
3. Dienstekommen . . . . .	137
4. Aufstieg in höhere Bezüge . . . . .	141
5. Überstellung in eine höhere Verwendungsgruppe . . . . .	142
6. Die wichtigsten Laufbahnen der Beamten der allgemeinen Verwaltung	143
III. Richter und staatsanwaltliche Beamte . . . . .	145
1. Allgemeines . . . . .	145
2. Dienstekommen der Richter . . . . .	145
3. Staatsanwaltschaftliche Beamte . . . . .	147
IV. Bundeslehrer und Beamte des Schulaufsichtsdienstes . . . . .	147
1. Bundeslehrer an den Hochschulen . . . . .	147
2. Bundeslehrer an den übrigen Unterrichtsanstalten und Beamte des Schulaufsichtsdienstes . . . . .	148
V. Wachebeamte . . . . .	149
VI. Beamte der Tabakregie, der Staatsdruckerei und der Wiener Zeitung . .	151

	Seite
<b>VII. Gemeinsame Bestimmungen . . . . .</b>	<b>152</b>
1. Familienzulagen . . . . .	152
2. Mindestbezug . . . . .	153
3. Mietzinsbeihilfe und Sonderzahlung . . . . .	153
4. Kriegsbeschädigtenzulagen . . . . .	154
5. a) Nebengebühren . . . . .	155
b) Naturalbezüge . . . . .	157
6. Auszahlung der Dienstbezüge . . . . .	157
7. Systemisierung der Dienstposten . . . . .	158
8. Belohnungen, Aushilfen und Gehaltsvorschüsse . . . . .	158
9. Die Auswirkungen des Budgetsanierungsgesetzes auf die Besoldung der Bundesangestellten . . . . .	159
<b>VIII. Übersicht über die Personalstände . . . . .</b>	<b>160</b>
<b>IX. Der Personalaufwand im Rahmen des Gesamtbudgets . . . . .</b>	<b>160</b>
<b>X. Möglichkeiten einer künftigen Entwicklung . . . . .</b>	<b>161</b>
<b>Vierter Teil: Die Besoldung der Landes- und Gemeindeangestellten</b> . . . . .	<b>163</b>
I. Die Angestellten der Länder . . . . .	163
II. Die Gemeindeangestellten. Das Wiener Schema . . . . .	164
III. Die Versuche zur Erzielung eines einheitlichen Besoldungsrechtes in Bund und Ländern . . . . .	167
IV. Personalstände und Personalaufwand . . . . .	178
<b>Anhang: Die Besteuerung der Dienstbezüge und Ruhegenüsse der öffentlichen Angestellten . . . . .</b>	<b>180</b>

\*

Die ersten drei Teile sowie Abschnitt I und II des vierten Teiles sind von Ministerialrat Dr. Gruber, Abschnitt III und IV des vierten Teiles von Ministerialrat Dr. Pfaundler, der Anhang von Sektorialrat Dr. Otto Watzke verfaßt.

# Erster Teil

## Allgemeine Vorbemerkungen.

### Grundzüge

### des Dienstrechtes der Bundesangestellten

#### I. Gewählte und berufsmäßige Organe der Verwaltung

Gemäß Artikel 20 des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes<sup>1</sup> wird die Verwaltung unter der Leitung der obersten Organe des Bundes und der Länder<sup>2</sup> durch nach den Bestimmungen der Gesetze auf Zeit gewählte Organe oder ernannte berufsmäßige Organe geführt. Während sich die auf Zeit gewählten Organe bei den Gemeinden und Ländern zur Besorgung der staatlichen Verwaltungsgeschäfte im übertragenen Wirkungskreis vorfinden, wird die unmittelbare Verwaltung im Bund und in den Ländern ausschließlich von berufsmäßigen Organen geführt. Soweit sie im Dienste des Bundes stehen, werden sie unter dem Begriff „Bundesangestellte“ zusammengefaßt.

#### II. Angestellte öffentlichen und privaten Rechtes

Der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften Österreichs (Länder, Bezirke und Gemeinden) beschäftigen zwei Arten von berufsmäßigen Organen, und zwar solche, deren Dienstverhältnis ein öffentlich-rechtliches, und solche, deren Dienstverhältnis ein privatrechtliches ist. Nach der ständigen Rechtsprechung des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes ist für den Charakter des Dienstverhältnisses ausschließlich seine Entstehungsart maßgebend. Ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis liegt vor, wenn die Anstellung auf Grund von Vorschriften erfolgt, die für die Besorgung der öffentlichen Verwaltung geschaffen sind. Hingegen gehört das Dienstverhältnis dem Privatrecht an, wenn die Anstellung auf einem im Wege der wechselseitigen Ernennung zustande gekommenen Ver-

---

<sup>1</sup> Als „Bundes-Verfassungsgesetz von 1929“ im Bundesgesetzblatt Nr. 1/1930 verlautbart.

<sup>2</sup> Das sind gemäß Art. 19 des Bundes-Verfassungsgesetzes der Bundespräsident, die Bundesminister und Staatssekretäre und die Mitglieder der Landesregierungen.

trage beruht. Ohne Belang ist es, nach welchen Vorschriften sich das Dienstverhältnis sachlich richtet. So wird ein Angestellter, dessen Anstellung auf einem privatrechtlichen Vertrag beruht, dadurch nicht zum öffentlich-rechtlichen Angestellten, daß ihm die Rechte eines solchen übertragen werden und er alle Pflichten eines öffentlich-rechtlichen Angestellten übernimmt. Auch die Dauer, auf die das Dienstverhältnis eingegangen wird, und der Umstand, ob das Dienstverhältnis frei kündbar ist oder nicht, sind nicht entscheidend. So gibt es Angestellte öffentlichen Rechtes, die außerordentlichen Hochschulassistenten, die nur auf je zwei Jahre und nur auf die Höchstdauer von zehn Jahren bestellt werden dürfen. Auf der anderen Seite stehen die „ständigen kriegsbeschädigten Vertragsangestellten“ in einem dauernden, unkündbaren Dienstverhältnis. Der Regelfall ist allerdings der, daß der Angestellte öffentlichen Rechtes in einem ständigen Dienstverhältnis steht und unkündbar, der Vertragsangestellte hingegen frei kündbar ist. Schließlich ist auch die Art der Verwendung des Angestellten bedeutungslos. Dadurch, daß ein mit privatrechtlichem Vertrag Angestellter mit der Besorgung von Aufgaben der Hoheitsverwaltung betraut ist, wird sein Dienstverhältnis keineswegs zum öffentlich-rechtlichen und umgekehrt kann auch die Verwendung eines öffentlich-rechtlichen Angestellten zum Beispiel in einem Betrieb keinen Einfluß auf den Charakter seines Dienstverhältnisses ausüben. Dem österreichischen Dienstrechtf fehlt übrigens jede Abgrenzung der Verwendung der öffentlich-rechtlichen von jener der privatrechtlichen Angestellten innerhalb des Dienstes bei den Gebietskörperschaften. Es kann grundsätzlich jeder Posten im Bundesdienst und wohl auch im Dienst der Länder und Gemeinden sowohl mit einem Angestellten öffentlichen Rechtes wie mit einem Vertragsangestellten besetzt werden. Lediglich für den Stand der Richter muß die Möglichkeit einer vertragsmäßigen Bestellung im Hinblick darauf abgelehnt werden, daß die Unabhängigkeit und Unabsetzbarkeit des Richters zum Wesen des Richteramtes gehört. In der Praxis allerdings ist das Verwendungsgebiet der Vertragsangestellten auch in der Verwaltung sehr stark eingeschränkt. Sieht man von den vereinzelten Ausnahmefällen ab, in denen prominente Posten mit Vertragsangestellten besetzt werden, weil aus besonderen Gründen auf außerhalb des Bundesdienstes stehende Personen gegriffen werden muß, denen eine von den für die öffentlich-rechtlichen Bundesangestellten geltenden Vorschriften abweichende dienst- und besoldungsrechtliche Stellung eingeräumt werden soll, so findet man die Vertragsangestellten<sup>3</sup> im Bundesdienst im allgemeinen in untergeordneten (Diener-) Verwen-

<sup>3</sup> Die Besoldung dieser Vertragsangestellten des Bundes ist in allgemeinen Vorschriften, die in den Inhalt jedes Einzelvertrages übernommen werden, geregelt.

dungen und in solchen Verwendungen, für die ein dauernder Bedarf nicht nachgewiesen ist. Ihre Zahl schwankt je nach dem Bedarf zwischen 6000 und 7000, denen rund 75000 Bundesangestellte öffentlichen Rechtes gegenüberstehen. Auch bei den Ländern und Gemeinden überwiegt die Zahl der Angestellten öffentlichen Rechtes.

### III. Die dienstrechtliche Stellung der öffentlich-rechtlichen Bundesangestellten<sup>4</sup>

Die österreichischen Bundesangestellten nehmen dienstrechtlich eine verschiedene Stellung ein, je nachdem sie zur Gruppe der Beamten, der Lehrer oder der Richter zu zählen sind. Das Dienstrecht der Beamten ist in der Hauptsache geregelt durch das Gesetz vom 25. Jänner 1914, RGBl. Nr. 15 (Dienstpragmatik), das durch die Gesetzgebung der Nachkriegszeit mannigfache Änderungen und Ergänzungen erfahren hat. Für die Bundeslehrer, mit Ausnahme der Hochschullehrer, für die — recht dürftige — Sonderbestimmungen bestehen, gilt das Gesetz vom 28. Juli 1917, RGBl. Nr. 319 (Lehrerdienstpragmatik), das sich in seinen Hauptbestimmungen eng an die Dienstpragmatik anlehnt. Das Dienstrecht der Richter ist teils in der Dienstpragmatik, teils in Sonderbestimmungen geregelt. Die folgende Darstellung folgt in der Hauptsache der für die Beamten geltenden Dienstpragmatik.

Schon durch die Aufnahme in den Vorbereitungsdienst erwirbt der Anwärter einen Rechtsanspruch auf die Anstellung als Beamter, die nach Zurücklegung des Vorbereitungsdienstes zu vollziehen ist. Dieser Rechtsanspruch ist bedingt durch die Erfüllung der für die Anstellung vorgeschriebenen Bedingungen (allgemeine Eignung und erfolgreiche Ablegung der Fachprüfungen). Erfüllt der Anwärter diese Bedingungen nicht, so kann sein Dienstverhältnis gelöst werden.

Die Dauer des Vorbereitungsdienstes ist für die Beamten allgemein mit zwei Jahren festgelegt<sup>5</sup>. Die Beamtenanwärter müssen für einen bestimmten Dienstzweig und dürfen nur auf Rechnung eines freien Dienstpostens aufgenommen werden, in den sie bei der Anstellung einrücken.

<sup>4</sup> Von einer Darstellung des Dienstrechtes der Angestellten der Länder und Gemeinden wird abgesehen. Es ist im allgemeinen auf den gleichen Grundsätzen wie das Dienstrecht der Bundesangestellten aufgebaut.

<sup>5</sup> Nach Abschluß dieser Arbeit wurde durch eine Verordnung die Vorbereitungsdienstzeit der Beamten mit Ausnahme der Wachbeamten auf drei Jahre verlängert und für die Hauptgruppen der Beamten eine Vorstufe (Aspirantenverhältnis) vorgeschaltet. Dafür wird bei der Anstellung als Beamter je 1 Jahr der Aspiranten- und der Anwärterzeit für die weitere Vorrückung angerechnet.

Bei den Lehrern wird der Vorbereitungsdienst durch den Dienst als wideruflicher Lehrer ersetzt, dessen Dauer mit vier Jahren begrenzt ist. Für den Vorbereitungsdienst und die Anstellung der Richter gelten Sonderbestimmungen, die unten bei der Erörterung ihrer Besoldung dargestellt sind.

Durch die Anstellung als Beamter (Lehrer, Richter) wird das Dienstverhältnis des öffentlich-rechtlichen Bundesangestellten dauernd (definitiv), das heißt, die Anstellung gilt als auf Lebensdauer vollzogen<sup>6</sup>. Das definitive Dienstverhältnis kann von den Bundesangestellten durch den freiwilligen Austritt, und zwar nur unter Verzicht auf alle Rechte für sich und seine Angehörigen, von der Behörde nur in Vollziehung eines die Strafe der Entlassung aussprechenden Disziplinarerkenntnisses aufgelöst werden. Außerdem ist der Verlust jedes öffentlichen Amtes mit der Verurteilung wegen eines Verbrechens verbunden.

Das Dienstverhältnis wird im Dienststand und, nach dem Ausscheiden aus diesem, im Ruhestand verbracht. Wir unterscheiden die Versetzung in den zeitlichen Ruhestand (Quieszierung) bei vorübergehender Dienstunfähigkeit oder Entbehrlichkeit und die in den dauernden Ruhestand. In den dauernden Ruhestand ist ein Beamter von Amts wegen zu versetzen, wenn die Gesamtbewertung seiner Qualifikation durch drei Jahre auf „nicht entsprechend“ gelautet hat. Er kann in den dauernden Ruhestand versetzt werden, wenn er bleibend unfähig ist, seinen Dienstposten ordnungsmäßig zu versehen, ferner dann, wenn er das 60. Lebensjahr überschritten und den Anspruch auf den vollen Ruhegenuss erlangt hat. Über sein Ansuchen ist der Beamte in den dauernden Ruhestand zu versetzen, wenn er dienstunfähig ist und die Wiedererlangung der Dienstfähigkeit ausgeschlossen ist, ferner dann, wenn er das 60. Lebensjahr überschritten hat oder seit mindestens drei Jahren in den zeitlichen Ruhestand versetzt ist. Für die Richter gelten Sonderbestimmungen. Sie treten kraft Gesetzes mit Ablauf des Jahres, in dem sie das 65. Lebensjahr vollenden, in den Ruhestand. Zu den angeführten Fällen kommt noch die strafweise Versetzung in den Ruhestand auf Grund eines Disziplinarerkenntnisses. Sie ist mit einer Minderung der Pensionsbezüge verbunden und kann entweder für einen bestimmten Zeitraum oder dauernd erfolgen<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Die Sonderstellung der Hochschulassistenten ist oben angedeutet worden.

<sup>7</sup> Die Bestimmungen über die Versetzung in den Ruhestand sind durch das mit Ende Dezember 1933 befristete Gesetz vom 18. August 1932 (BGBl. Nr. 247) abgeändert und ergänzt worden. Es ermöglicht die Außerstandbringung von entbehrlichen Beamten durch Beurlaubung gegen Wartegelt und ihre Versetzung in den Ruhestand auch vor dem 60. Lebensjahr, wenn sie den Anspruch auf den vollen Ruhegenuss erlangt haben. Im Dezember 1933 wurde die Wirksamkeit dieses Gesetzes bis zum Ablauf des Jahres 1934 erstreckt.

Durch die Aufnahme in den Bundesdienst erwirbt der Bundesangestellte vor allem das Recht auf die mit seinem Dienstposten verbundenen Dienstbezüge, auf einen Ruhegenuß für den Fall des Übertrittes in den Ruhestand und auf einen Versorgungsgenuss für seine Hinterbliebenen.

Der Dienstbezug setzt sich zusammen aus dem eigentlichen Leistungsbezug, dem Diensteinkommen, und sonstigen Geld- oder Naturalbezügen, die dem Bundesangestellten auf Grund seines Dienstverhältnisses zugbilligt sind.

Der Ruhegenuß wird bei einer Dienstzeit bis zu zehn Jahren in der Form einer Abfertigung, bei einer längeren Dienstzeit in der Form eines fortlaufenden Ruhegenusses (Pension) gewährt. Es werden aber Bundesangestellte, die wegen Krankheit oder wegen eines nicht selbst herbeigeführten Unfalles dienstunfähig geworden sind, schon nach einer Dienstzeit von fünf Jahren so behandelt, als ob sie zehn Dienstjahre vollstreckt hätten. Bei der Bemessung des Ruhegenusses wird ausgegangen von der Ruhegenußbemessungsgrundlage. Diese beträgt 78,3 v. H. des letztgebührenden Diensteinkommens und solcher Zulagen, die als für die Bemessung des Ruhegenusses anrechenbar erklärt worden sind. Der fortlaufende Ruhegenuß beträgt nach zehn Dienstjahren 40 v. H. und erhöht sich für jedes weitere Dienstjahr um 2 v. H. der jeweiligen Ruhegenußbemessungsgrundlage, so daß der Ruhegenuß eines Beamten mit 40 Dienstjahren der vollen Ruhegenußbemessungsgrundlage gleichkommt (Voller Ruhegenuß). Begünstigungen sind eingeräumt den Bundesangestellten mit voller Hochschulbildung als Anstellungserfordernis, ferner den Exekutivbeamten im Post- und Telegraphendienst. Für sie beträgt die Steigerung des Hundertsatzes anstatt 2 v. H. 2,4 v. H., so daß sie bereits mit 35 Dienstjahren den vollen Ruhegenuß erreichen. Noch weitergehende Begünstigungen genießen die Wachebeamten sowie gewisse Lehrergruppen, denen durch eine begünstigte Anrechnung der Dienstzeit (12 Monate für 16 Monate oder 3 Jahre für 4 Jahre) die Erreichung des vollen Ruhegenusses schon mit 30 Dienstjahren ermöglicht ist. Der Ruhegenuß darf die Ruhegenußbemessungsgrundlage in keinem Fall übersteigen.

Der Versorgungsgenuss der Witwe nach einem Bundesangestellten beträgt im allgemeinen die Hälfte des Ruhegenusses, der dem Gatten gebührt hat oder gebührt hätte, wenn er im Zeitpunkte seines Todes in den Ruhestand versetzt worden wäre. Außerdem erhält die Witwe für jedes Kind einen Erziehungsbeitrag in der Höhe von einem Fünftel der Witwenpension. Für Waisen ist durch die Gewährung von Waisenpensionen vorgesorgt. Zu den Ruhe- und Versorgungsgenüssen kommen noch

Familienzulagen nach den für die Bundesangestellten des Dienststandes geltenden Bestimmungen (siehe Dritter Teil, P. VII).

Zur Deckung eines Teiles der durch die Pensionszahlung auflaufenden Kosten haben die Bundesangestellten des Dienststandes Pensionsbeiträge zu entrichten, die, je nachdem der Anspruch auf den vollen Ruhegenuß mit 35 oder 40 Dienstjahren erreicht wird, mit 3,2 oder 2,8 v. H. der jeweiligen Ruhegenußbemessungsgrundlage bemessen sind.

Weitere Rechte der Bundesangestellten sind das Recht auf den Dienstrang, auf den Amtstitel, auf den jährlichen Erholungspauschalurlaub.

Der Umstand, daß der Staat dem Beamten durch die Anstellung im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis Rechte einräumt, die weit über die Rechte eines nach privatem Recht Angestellten gehen, hat zur Folge, daß der Beamte öffentlichen Rechtes auch ein erhöhtes Maß von Pflichten auf sich nehmen muß. Die Dienstpragmatik führt unter den allgemeinen Pflichten der Beamten an erster Stelle die Pflicht zur Treue und zum Gehorsam gegen den Kaiser an. Nach der Änderung der Staatsform wird diese — nicht ausdrücklich aufgehobene — Bestimmung nunmehr dahin gedeutet, daß an Stelle des persönlichen Treueverhältnisses zum Monarchen ein Treueverhältnis zum Staate und ein persönliches Treueverhältnis zu der vom Bundespräsidenten ernannten Bundesregierung getreten ist. Auf dieses Treueverhältnis muß der Bundesangestellte, insbesondere bei der Ausübung seiner politischen Rechte, die ihm im übrigen durch die Bundesverfassung<sup>8</sup> im ungeschmälerten Umfang gewährleistet ist, Bedacht nehmen. Die Gehorsamspflicht gegenüber den obersten Organen des Staates ist dem Beamten durch die Bundesverfassung<sup>9</sup> ausdrücklich auferlegt.

Aus der Gehorsamspflicht folgt die Verpflichtung zur regelmäßigen Besorgung der dem Beamten übertragenen Arbeiten. Mit dieser Verpflichtung wäre es nicht zu vereinbaren, wenn der Beamte — sei es aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen — die Arbeit niederlegen würde. Jede Arbeitsniederlegung (Streik) bildet daher ein strafbares Dienstvergehen.

Eine weitere Pflicht des Bundesangestellten ist die zur Amtsverschwiegenheit. Der Bundesangestellte hat das Standesansehen zu wahren. Er darf keinem Verein angehören, dessen Bestrebungen den Pflichten eines Bundesangestellten widerstreiten. Die Zugehörigkeit zu ausländischen politischen Vereinen ist überhaupt untersagt. Die vorgeschriften Amtszeit ist einzuhalten. Nach Erfordernis des Dienstes ist aber die Amtstätigkeit auch über die Amtsstunden auszudehnen. In dieser Bestimmung

---

<sup>8</sup> Art. 7 (2) des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929.

<sup>9</sup> Art. 20 (1) des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929.

kommt zum Ausdruck, daß der Bundesangestellte verpflichtet ist, seine ganze Arbeitskraft dem Bunde zur Verfügung zu stellen. Damit steht es im Einklang, daß dem Bundesangestellten ein Anspruch auf die Entlohnung von Überstunden oder sonstigen Mehrleistungen im allgemeinen nicht eingeräumt ist. Nebenbeschäftigung darf der Beamte nur soweit ausüben, als er dadurch nicht an der vollständigen und genauen Erfüllung seiner Amtspflicht gehindert ist, das Standesansehen durch sie nicht verletzt würde oder die Vermutung der Befangenheit in der Ausübung des Dienstes durch sie nicht hervorgerufen werden könnte. Die Annahme von Geschenken, die mit Rücksicht auf die Amtsführung angeboten werden, ist dem Bundesangestellten verboten.

Die Beamtenanwärter haben beim Antritt ihres Dienstes eine Pflichtenangelobung zu leisten. Der Beamte hat die treue und gewissenhafte Erfüllung aller ihm auferlegten Pflichten durch den Dienstleid zu beschwören.

Der Begriff der wohlerworbenen Rechte der Bundesangestellten ist der österreichischen Gesetzgebung fremd. Die Bundesverfassung schützt lediglich die dem öffentlich-rechtlichen Bundesangestellten jeweils durch die Gesetzgebung eingeräumten Rechte, und zwar dadurch, daß sie ihm für den Fall der Verletzung dieser Rechte ein Beschwerde- und Klagerecht vor dem Verwaltungsgerichtshof einräumt.

Bundesangestellte, welche ihre Standes- oder Amtspflichten verletzen, werden nach den Bestimmungen der Dienstpragmatik (und den dieser entsprechenden Sonderbestimmungen für Lehrer und Richter) unbeschadet ihrer strafgesetzlichen Verantwortlichkeit mit Ordnungs- oder Disziplinarstrafen belegt, je nachdem sich die Pflichtverletzung als eine bloße Ordnungswidrigkeit darstellt oder mit Rücksicht auf erschwerende Umstände als Dienstvergehen anzusehen ist.

## Zweiter Teil

### Die Entwicklung der Staatsbeamtenbesoldung in Österreich bis zum Jahre 1924

#### I. Die Zeit bis zur Einführung des Rangklassensystems (1873)

Das Bedürfnis, die Besoldung der staatlichen Beamten nach einem System zu regeln, machte sich erst in neuerer Zeit geltend. Solange — bis in die Mitte des 18. Jahrhunderts — die Aufgaben der unmittelbaren landesfürstlichen Verwaltung sehr beschränkt waren, konnte mit einer verhältnismäßig geringen Anzahl von landesfürstlichen Beamten das Auslangen gefunden werden, deren Besoldung jeweils bei ihrer Anstellung

nach den Besonderheiten des einzelnen Falles festgesetzt wurde. Neben seiner staatlichen Besoldung bezog der Beamte damals meist aus verschiedenen Titeln Nebeneinkünfte in der Form von unmittelbaren Abgaben, Sporteln, Naturalbezügen usw. Die grundlegende Reform der staatlichen Verwaltung, die unter Maria Theresia (1740–1780) und Josef II. (1780–1790) durchgeführt wurde und mit einer gewaltigen Vermehrung der staatlichen Aufgaben auch eine sehr beträchtliche Steigerung der Zahl der staatlichen Bediensteten zur Folge hatte, brachte auf dem Gebiete der Beamtenbesoldung nur insofern eine grundsätzliche Neuerung, als man daran ging, die Nebeneinkünfte der Beamten in gewissem Umfang den Staatskassen zuzuwenden und dafür die Besoldung der Beamten entsprechend zu erhöhen. Aber auch nach dieser Regelung hielt man grundsätzlich an der individuellen Festsetzung der Beamtenbezüge fest, wenn sich auch schon damals Ansätze für eine allgemeine Regelung insofern finden, als in einigen Verwaltungszweigen für einzelne Gruppen von Staatsbediensteten bestimmte Gehalte und Quartiergelehrte festgesetzt wurden.

Die erste umfassende Regelung auf dem Gebiete des Besoldungsrechtes kann in dem „Diätennormale“ vom Jahre 1807 erblickt werden. Dieses später vielfach abgeänderte und ergänzte Normale teilte sämtliche Staatsbeamte einschließlich der Dienerschaft nach ihrer Diensteskategorie in 12 Diätenklassen (I—XII) ein. Das Diätenschema bildete zunächst nur die Grundlage für die Vergütung von Reise- und Übersiedlungskosten, indem für jede Klasse die Höhe der Diäten (Tagesentschädigung für die mit einer auswärtigen Dienstleistung verbundenen Mehrauslagen) festgesetzt wurde. Bald kam aber der Einteilung in die Diätenklassen auch für die Bemessung des Gehaltes eine gewisse Bedeutung zu. Bei der Neu-systemisierung von Dienstposten nahm man auf diese Einteilung Rücksicht und stufte die Gehälter nach den Diätenklassen ab. Allmählich entwickelten sich so für die einzelnen Diätenklassen auch feste Gehaltsansätze, die allerdings in den verschiedenen Verwaltungszweigen verschieden hoch bemessen waren und von denen im Fall einer Neuanstellung ohne weiteres abgegangen werden konnte. Wir finden in dieser Zeit auch schon Ansätze zu einer Gehaltsstufenvorrückung, indem für einzelne Diensteskategorien die Gehälter in mehreren Gehaltsstufen festgesetzt waren. Allerdings war ein Rechtsanspruch auf die Vorrückung in höhere Gehaltsstufen nach Ablauf einer gewissen Zeit noch nicht allgemein anerkannt. Außer dem Gehalt gebührten den Beamten Funktionszulagen und Quartiergelehrte, die zum Großteil individuell festgesetzt waren.

Dieses höchst verwickelte und in seinen Rechtsquellen nur schwer zu überblickende System wurde durch das Gesetz vom 15. April 1873,

RGBl. Nr. 47, betreffend die Regelung der Bezüge der aktiven Staatsbeamten, und durch das Gesetz vom 15. April 1873, RGBl. Nr. 49, betreffend die Aktivitätsbezüge der in die Kategorie der Dienerschaft gehörigen aktiven Staatsdiener, grundlegend erneuert. Um die gleiche Zeit wurde auch die Besoldung der staatlichen Lehrer auf eine neue Grundlage gestellt.

## II. Die Zeit von 1873 bis 1914

### A. Staatsbeamte

#### 1. Das Rangklassensystem

Durch das erste der oben angeführten Gesetze wurde für die Staatsbeamten — nicht für die Staatsdiener — das Rangklassensystem eingeführt. Da bei der Schaffung des jetzt geltenden Gehaltsgesetzes vielfach auf die Grundlagen dieses Systems zurückgegangen wurde, soll es hier, soweit das zum Verständnis der späteren Gesetzgebung notwendig ist, dargestellt werden.

Das Gesetz stellt 11 Rangklassen auf, die im allgemeinen den alten Diätenklassen I—XI entsprechen, und in die die Beamten grundsätzlich in der gleichen Weise wie in die Diätenklassen eingereiht wurden. Für jede Rangklasse wurden einheitliche, für alle Dienstzweige geltende Bezüge vorgesehen.

Für die 4 obersten Rangklassen (I—IV) wurden die Gehalte als nicht steigerungsfähiger Bezug, für die übrigen Rangklassen in mehreren Gehaltsstufen festgesetzt. Die Vorrückung in eine höhere Gehaltsstufe derselben Rangklasse hatte nach Verlauf von je 5 in dieser Rangklasse vollstreckten Dienstjahren zu erfolgen. Außer dem Gehalt erhielten die Beamten der Rangklassen V—XI Aktivitätszulagen, die an die Stelle der früheren Quartiergelder traten. Diese Aktivitätszulagen waren nach den Rangklassen und nach 4 Aktivitätszulagenklassen abgestuft, in die die Dienstorte nach der Bevölkerungszahl gereiht waren. Für die 4 höchsten Rangklassen wurden Funktionszulagen gewährt, die für die einzelnen in diesen Rangklassen normierten Dienstposten in verschiedener Höhe festgesetzt waren.

Die Anstellung als rangklassenmäßiger Beamter und die Versetzung aus einer niedrigeren in eine höhere Rangklasse konnte nur im Wege der Ernennung auf einen freien Dienstposten, also durch einen Akt des freien Ermessens erfolgen.

Der Ernennung zum rangklassenmäßigen Beamten hatte eine Vorbereitungsdienstzeit als Praktikant (Eleve, Aspirant) vorauszugehen, deren Dauer nicht bestimmt war. Für diese nicht in Rangklassen eingeteilten

Anwärter auf Beamtenstellen waren als Bezug Adjuten ohne Aktivitätszulage festgesetzt. Die Zahl der Adjuten war begrenzt und häufig geringer als die Zahl der Anwärter, so daß der Anwärter unter Umständen geraume Zeit dienen mußte, bis er in den Genuß eines Adjutums gelangte.

Die notwendige Ergänzung zu den Bestimmungen des Gesetzes über das Rangklassensystem bildete die Systemisierung der Dienstposten im Staatsvoranschlag. Bei den Ausgabenansätzen der einzelnen Ressorts wurden, getrennt nach Dienstzweigen und nach Rangklassen und Gehaltsstufen, die durch den Voranschlag bewilligten Dienstposten unter Angabe der auf sie entfallenden Gehälter und Aktivitäts- (Funktions-) Zulagen und die mit einem Adjutum ausgestatteten Praktikantenstellen angeführt. Damit war erst die Grundlage für die praktische Handhabung des Systems gegeben.

Da, wie oben angeführt, ein Aufstieg in höhere Bezüge durch Zeitablauf den Beamten damals nur in sehr beschränktem Umfang eingeräumt war, kam der Systemisierung insofern eine besondere Bedeutung zu, als durch sie allein die Diensteslaufbahn der Beamten bestimmt wurde. Eine gesetzliche Grundlage für die Systemisierung fehlte. Aber schon während der Herrschaft des Diätenklassensystems hatten sich feste Grundsätze ausgebildet, die, fußend auf dem Verwendungsprinzip, für die Einreihung der Dienstposten in die Diätenklassen maßgebend gewesen waren und in das neue System, dessen Rangklassen den alten Diätenklassen ja im allgemeinen entsprachen, ohne weiteres übernommen werden konnten. Am reinsten wurde das Verwendungsprinzip in den 4 höchsten Rangklassen durchgeführt. Sie waren den Ministern (I. und II. Rangklasse) und den leitenden Beamten sowie den höchsten Richtern vorbehalten.

Die Aufteilung der Posten auf die übrigen Rangklassen war von der Bedeutung und dem Aufbau der einzelnen Dienstzweige abhängig. Die Beamten mit Hochschulbildung erreichten in der Regel die VIII.—VII., und auf Leiterposten die VI. und V. Rangklasse. Eine bevorzugte Stellung kam den Konzeptsbeamten in den Ministerien zu. Dort standen die eingeteilten Beamten in der IX., VIII. und VII., die Referenten in der VI. und V. und die Sektionschefs in der IV. Rangklasse.

Im mittleren Dienst (z. B. Rechnungsdienst) erreichten die eingeteilten Beamten die IX., die leitenden Beamten auch noch die VIII., VII. und VI. Rangklasse. Im unteren Dienst (z. B. Kanzleidienst) waren die Posten der eingeteilten Beamten auf die XI. und X. Rangklasse aufgeteilt. Für die leitenden Beamten dieses Dienstes waren Posten in der IX. und VIII. und vereinzelt auch in der VII. Rangklasse eingestellt.

In den Grenzen der so geschilderten Systemisierung vollzog sich die Diensteslaufbahn des Beamten. Die normale Laufbahn führte danach den

Konzeptsbeamten in den Ministerien in die VI.—V. den Konzeptsbeamten der Unterbehörden in die VIII.—VII., den mittleren Beamten in die IX. bis VIII. und den unteren Beamten in die X.—IX. Rangklasse. Laufbahnen, die über diese Grenze hinausgingen, waren von besonderen Leistungen oder Zufälligkeiten abhängig und kamen nur für verhältnismäßig wenige aus der großen Masse der Beamtenchaft in Frage.

Die großen Vorteile des Rangklassensystems lagen in seiner Einfachheit und Übersichtlichkeit. Sie bewirkten, daß das Rangklassensystem in seinen Grundlagen unverändert durch mehr als 60 Jahre in Geltung bleiben konnte. Ein Nachteil dieses Systems lag aber darin, daß es dem Bedürfnis der Beamtenchaft nach einer gesicherten, zu entsprechenden Endbezügen führenden Laufbahn nur in unzureichender Weise Rechnung trug. Überall dort, wo einer durch den gesteigerten Bedarf bedingten Vermehrung der Posten in den unteren Rangklassen nicht auch eine entsprechende Vermehrung der Posten der oberen Rangklassen folgte, ergaben sich Stockungen in den Beförderungen, denen nur sehr zögernd durch eine Verbesserung der Systemisierung in den oberen Rangklassen und — in Ausnahmefällen — durch ad personam Beförderungen abgeholfen wurde. Dazu kam, daß die Gehälter der unteren Rangklassen sich als nicht ausreichend erwiesen. Trotz dieser Mängel blieb das Gesetz vom Jahre 1873 durch 25 Jahre im wesentlichen unverändert in Geltung. Erst die Novellen vom 19. September 1898, RGBl. Nr. 172, und vom 19. Februar 1907, RGBl. Nr. 34, brachten durch Erhöhung der Gehalte, Verkürzung der Fristen für die Vorrückung in höhere Gehaltsstufen und durch Erhöhung der Zahl der Gehaltsstufen die schon dringend notwendig gewordene Abhilfe.

## 2. Die Dienstpragmatik

Im Jahre 1907 war es den Bediensteten der österreichischen Staatsbahnen, deren Besoldungssystem jenem der Staatsbeamten nachgebildet war, nach harten Kämpfen gelungen, die Zeitbeförderung durchzusetzen. Sie bestand darin, daß jedem Beamten, der eine gewisse Dienstzeit in einer Rangklasse (bei den Staatsbahnen Dienstklasse genannt) zurückgelegt hatte, ein Rechtsanspruch auf die Beförderung in die nächsthöhere Rangklasse eingeräumt wurde.

Für den Staatsdienst im engeren Sinne war die Zeitbeförderung nicht zugestanden worden, weil man glaubte, an dem altbewährten Grundsatz festzuhalten zu müssen, daß nur der Beamte in eine höhere Rangklasse aufsteigen kann, der auch dem höheren Rang entsprechend verwendet wird. Erst im Jahre 1914, nach jahrelangen Kämpfen und parlamentarischen Verhandlungen, setzte sich der Grundsatz der Zeitbeförderung auch für

den eigentlichen Staatsdienst durch, wenn auch in einer abgeschwächten Form, indem durch das im ersten Teil des näheren besprochene Gesetz vom 25. Jänner 1914, RGBl. Nr. 15 (Dienstpragmatik) die Zeitvorrückung eingeführt wurde. Sie bestand darin, daß der Beamte nach Ablauf einer gewissen Zeit ohne Änderung seiner rangklassenmäßigen Stellung in die Bezüge einer höheren Rangklasse vorrückte. Damit war den Bedenken der Staatsverwaltung, die an der Systemisierung der Dienstposten festhalten konnte, wie den Wünschen der Beamtenschaft, die nach der Sicherung einer entsprechenden Dienstlaufbahn gingen, Rechnung getragen. Für die Zwecke der Zeitvorrückung wurde die Beamtenschaft in 5 Zeitvorrückungsgruppen eingeteilt. Der Einteilung wurde die für die Anstellung im Dienstzweig grundsätzlich vorgeschriebene Vorbildung zugrunde gelegt, und zwar:

- A. die vollständige Mittel- und Hochschulbildung;
- B. die Absolvierung einer mittleren Lehranstalt (Gymnasium, Realschule) und eines Hochschulkurses sowie die erfolgreiche Ablegung einer Staatsprüfung an einer Hochschule;
- C. die Absolvierung einer mittleren Lehranstalt;
- D. die Absolvierung der vier unteren Klassen einer mittleren Lehranstalt oder eines mit einer Bürgerschule verbundenen einjährigen Lehrkurses und die erfolgreiche Ablegung einer besonderen Fachprüfung;
- E. eine sonstige über die Volksschulbildung hinausgehende Vorbildung.

In einer Durchführungsverordnung zur Dienstpragmatik wurden dann die einzelnen Dienstzweige nach den geltenden Vorbildungsvorschriften auf die 5 neugeschaffenen Zeitvorrückungsgruppen aufgeteilt.

Ergänzt wurde das System der Zeitvorrückung durch die Bestimmung, daß die Praktikanten (Beamtenanwärter) der Zeitvorrückungsgruppen A, B und C nach 3 und die der Zeitvorrückungsgruppen D und E nach 4 Vorbereitungsjahren unter der Voraussetzung, daß sie die vorgeschriebene Fachprüfung mit Erfolg zurückgelegt haben, zu Beamten der niedrigsten für ihre Kategorie in Betracht kommenden Rangklasse zu ernennen sind.

Schließlich brachte das Gesetz den Beamten noch eine weitere Verbesserung ihrer Lage dadurch, daß es die Fristen für die Vorrückung in höhere Gehaltsstufen in der XI., X. und IX. Rangklasse auf 3 und in den übrigen Rangklassen auf 4 Jahre heruntersetzte.

Der Umfang der Zeitvorrückung sicherte den Beamten Laufbahnen, die vielfach über die oben geschilderten Normallaufbahnen hinausgingen. Sie führte die Beamten der Gruppen A und B in 20 und 28 Jahren in die Bezüge der VII., die Beamten der Gruppen C und D in 22 und 26 Jahren

in die Bezüge der VIII. und die Beamten der Gruppe E in 19 Jahren in die Bezüge der IX. Rangklasse. In diese Fristen ist die Praktikantendienstzeit von 3 oder 4 Jahren eingerechnet.

Die Systemisierung blieb auch in den Rangklassen, deren Bezüge durch Zeitvorrückung erreichbar waren, unverändert bestehen. Es konnte also z. B. ein Beamter der Gruppe A, der auf einem Posten der IX. Rangklasse stand und durch Zeitvorrückung die Bezüge der VII. Rangklasse erreicht hatte, einen Dienstposten der VIII. und VII. Rangklasse nur durch Ernennung erlangen.

In der folgenden Tafel wird die Entwicklung der Beamtenbezüge in der Zeit von 1873 bis 1914 dargestellt.

## B. Staatsdiener

Die staatliche Dienerschaft wurde in das Rangklassensystem nicht einbezogen. Die Diener erhielten durch das Gesetz vom 15. April 1873, RGBl. Nr. 49, Aktivitätszulagen, blieben aber im übrigen im Genusse ihrer nach den alten Vorschriften festgesetzten, in den verschiedenen Kategorien ganz verschieden hoch bemessenen Gehälter. Diesem Zustande wurde im Jahre 1889 für die Diener der Post- und Telegraphenanstalt und 10 Jahre später für die übrige Dienerschaft durch Einführung eines Gehaltssystems ein Ende bereitet.

Den Dienern wurde auch ein grundsätzlicher Anspruch auf ein Dienstkleid eingeräumt.

Durch das Gesetz vom 25. September 1908, RGBl. Nr. 204 (novelliert durch das Gesetz vom 25. Jänner 1914, RGBl. Nr. 16) wurde dann die staatliche Dienerschaft in 2 Untergruppen, die Diener und die Unterbeamten, eingeteilt und für jede Untergruppe ein eigenes Gehaltsschema mit 11 (später 10) Gehaltsstufen aufgestellt, das die Dienerschaft zu Endbezügen führte, die ungefähr den Bezügen der niedrigsten (XI.) Rangklasse der Beamten gleichkamen.

## C. Staatliche Lehrer

Der Gedanke, daß dem Staatsangestellten der Rechtsanspruch auf einen angemessenen Endbezug eingeräumt werden soll, ist bei den Lehrern viel früher als bei den Beamten zum Durchbruch gekommen, was wohl darauf zurückzuführen ist, daß bei den Lehrern mit einer Änderung der Funktion verbundene Beförderungen nur in geringem Umfange vorkommen und daher ein Aufstieg in höhere Bezüge nach der Dienstzeit als notwendiger Ersatz für die fehlenden Beförderungen geboten werden mußte. Schon in den 50er Jahren und dann in der Gesetzgebung der Jahre 1870 und 1872 waren sowohl für die Hochschulprofessoren wie auch für die

**Entwicklung der Beamtenbezüge von 1873—1914**  
 Jahresbezüge (Gehalt und Aktivitäts-[Funktions-]Zulage) in Goldkronen, Berechnung für die Wiener Ortsklasse

Rangs- klasse	1873			1898			1907			1914		
	Anfangs- bezug	Höchst- bezug	erreichb. nach Jahren	Anfangs- bezug	Höchst- bezug	erreichb. nach Jahren	Anfangs- bezug	Höchst- bezug	erreichb. nach Jahren	Anfangs- bezug	Höchst- bezug	erreichb. nach Jahren
I	52 000	keine Steigerung										
II	40 000	"	"									
III	18 000— 36 000 <sup>1</sup>	"	"	20 000— 42 000 <sup>2</sup>			20 000— 42 000 <sup>2</sup>			22 000— 44 000 <sup>2</sup>		
IV	16 000— 22 000 <sup>3</sup>	"	"	18 000— 24 000 <sup>4</sup>			20 000— 24 000 <sup>5</sup>			22 000— 26 000 <sup>5</sup>		
V	11 000	14 000	10	12 000	14 000	5	12 200	16 200	10	"	"	8
VI	7 200	8 800	10	8 000	9 600	10	8 240	10 640	13	"	"	12
VII	5 400	6 200	10	6 200	7 400	10	6 440	8 010	13	"	"	12
VIII	4 000	4 800	10	4 800	5 600	10	4 980	6 180	13	"	"	12
IX	3 200	3 600	10	3 800	4 200 <sup>6</sup>	8	4 000	4 800 <sup>6</sup>	12 <sup>6</sup>	"	"	12 <sup>6</sup>
X	2 600	2 800	10	3 000	3 400 <sup>6</sup>	8	3 160	3 760 <sup>6</sup>	9 <sup>6</sup>	"	"	9 <sup>6</sup>
XI	1 800	2 200	10	2 200	2 600 <sup>6</sup>	8	2 320	2 920 <sup>6</sup>	9 <sup>6</sup>	"	"	9 <sup>6</sup>

<sup>1</sup> Je nach der Höhe der von 2000—20 000 K abgestuften Funktionszulage.

<sup>2</sup> " " " " 4000—26 000 K "

<sup>3</sup> " " " " 2000—8 000 K "

<sup>4</sup> " " " " 4000—10 000 K "

<sup>5</sup> " " " " 6000—10 000 K "

<sup>6</sup> Dazu kam nach 16 und 20 in der Rangklasse zugebrachten Dienstalterszulage von je 200 K.

Lehrer an den Mittelschulen (Gymnasien, Realgymnasien und Realschulen) und an den Lehrerbildungsanstalten feste Anfangsgehälter und eine Anzahl von Quinquenalzulagen festgesetzt worden. Im Jahre 1873 konnte man sich dann darauf beschränken, die Lehrer in das Rangklassensystem einzureihen, wobei aber ihre Gehalte unberührt blieben und die Zugehörigkeit zu einer Rangklasse nur für die Höhe der Aktivitätszulagen maßgebend war.

Die Bezüge der Lehrer machten dann, ohne daß Systemänderungen vorgenommen worden wären, im allgemeinen eine ähnliche Entwicklung durch wie die Bezüge der Beamten. Den Abschluß der Entwicklung bildete für die Hochschullehrer das Gesetz vom 24. Februar 1907, RGBl. Nr. 55. Nach diesem Gesetz standen die ordentlichen Hochschulprofessoren in der VI., die außerordentlichen in der VII. Rangklasse der Staatsbeamten und bezogen die Aktivitätszulagen dieser Rangklassen. Im Gesamtbezug waren die ordentlichen Professoren etwas gehoben gegenüber den Beamten der VI. Rangklasse, während die Bezüge der außerordentlichen Professoren sich im Rahmen der IX.—VII. Rangklasse hielten. Zu diesen Bezügen kamen noch Nebenbezüge verschiedener Art.

Die Besoldung der übrigen Lehrer wurde umfassend neu geregelt durch das Gesetz vom 28. Juli 1917, RGBl. Nr. 319 (Lehrerdienstpragmatik). Obgleich dieses Gesetz erst in den im nächsten Abschnitt zu behandelnden Zeitabschnitt fällt, wird es schon hier kurz erwähnt, weil es, wie die Dienstpragmatik für die Beamten, die Entwicklung der Vorkriegszeit für die Lehrer, wenn auch verspätet, abschließt.

Durch die Lehrerdienstpragmatik wurden die Lehrer in ähnlicher Weise wie die Beamten in Zeitvorrückungsgruppen (A, B und C) nach ihrer Vorbildung und Verwendung eingeteilt. Die Zeitvorrückung wirkte sich nur auf die Höhe der Aktivitätszulagen aus, während die Erhöhungen der Gehälter sich nach wie vor nur durch den Anfall von Vorrückungsbeträgen nach je 5 Jahren vollzog. Im allgemeinen sicherte die Lehrerdienstpragmatik den in die Gruppe A eingeteilten Lehrern der wissenschaftlichen Fächer an Mittelschulen und gleichgehaltenen Anstalten die Bezüge der Beamten der IX.—VII. Rangklasse und den Direktoren, für die eigene Direktorszulagen vorgesehen waren, den Aufstieg bis in die VI. Rangklasse. Die Lehrer der Gruppen B und C schlossen mit der VIII. Rangklasse ab.

Die „Supplenten“, das sind jene Lehrer, denen eine systemisierte Lehrstelle nicht verliehen war, erhielten mit einer Dienstzeit von 8 Jahren den Rechtsanspruch auf die Ernennung zum wirklichen Lehrer. Die als Supplent zurückgelegte Dienstzeit wurde für die Vorrückung in höhere Bezüge als Lehrer voll angerechnet.

## D. Das staatliche Hilfspersonal

Seit altersher gab es bei den staatlichen Stellen neben den eigentlichen Staatsbediensteten öffentlichen Rechtes, die auf systemisierten Stellen oder als Anwärter auf solche Stellen verwendet wurden, eine große Zahl von nach den Bestimmungen des Privatrechtes aufgenommenen Hilfsbediensteten, die, meist im Taglohn stehend und frei kündbar, vorübergehend oder auch ständig überall dort verwendet wurden, wo mit den systemisierten Kräften nicht das Auslangen gefunden werden konnte. Allmählich bildeten sich aus der Masse dieser Hilfsbediensteten zwei Gruppen, und zwar die Aushilfsdiener als Ergänzung des staatlichen Dienerpersonals und das Kanzleihilfspersonal als Ergänzung der staatlichen Kanzleiorgane. Nach manchen Etappen von immer wieder unzureichen- den Reformen brachte endlich das Jahr 1914 gleichzeitig mit der Schaffung der Dienstpragmatik auch für diese Gruppen eine umfassende Regelung. Für die Aushilfsdiener wurden nach Ortsklassen und der Dienstzeit abgestufte Taggelder eingeführt. Das Kanzleihilfspersonal zerfiel nach dieser Regelung in die Kanzleigehilfen und in die Kanzleioffizianten. Für die Kanzleigehilfen wurden nach Ortsklassen abgestufte Taggelder, für die Kanzleioffizianten Monatsbezüge, die nach den Ortsklassen und nach 10 Dienstaltersklassen abgestuft waren, festgesetzt. Durch die Beschränkung der Kündigungs möglichkeit nach Zurücklegung einer gewissen Dienstzeit und Einräumung des Anspruches auf eine Altersversorgung wurde das Dienstverhältnis der Kanzleioffizianten dem der Staatsbediensteten öffentlichen Rechtes ziemlich weit angeglichen.

## III. Die Kriegszeit und die erste Nachkriegszeit

### 1. Der Kampf gegen die Wirkungen der Inflation

In der Kriegs- und ersten Nachkriegszeit vollzog sich die Entwicklung der Besoldung in der Hauptsache unter dem Einfluß der Teuerung und Geldentwertung, die zuerst langsame, dann aber immer sprunghaftere Fortschritte machte, bis sie endlich im Herbst 1922 zum Stillstand kam. Legt man die Methoden zugrunde, mit denen versucht wurde, die Lebenshaltung der Beamten in diesen Zeiten zu sichern, so lassen sich drei Abschnitte unterscheiden. Der erste reicht bis zum Ende des Jahres 1919, der zweite bis zur Einführung des sogenannten Indexsystems (Herbst 1921) und der dritte bis zur Stabilisierung der Währung im Herbst 1922, die dann auch eine Stabilisierung der Bezüge zur Folge hatte.

Im ersten Abschnitt wurde versucht, der Teuerung unter Festhaltung an den Bezügen der Vorkriegszeit durch fallweise gewährte Teuerungs-

zuwendungen abzuhelfen, die nach dem Familienstand und nach der Höhe der Gehälter abgestuft waren. Dieser Abstufung wurde nicht das Verhältnis der ständigen Bezüge zugrunde gelegt, sondern es wurden die unteren Gruppen der Bediensteten verhältnismäßig reichlicher bedacht als die oberen Gruppen. Damit trat — zum erstenmal im österreichischen Besoldungsrecht — das Alimentationsprinzip, das in der Vorkriegszeit hinter dem Leistungsprinzip in seiner Geltung weit zurückgestanden war, in den Vordergrund. Es wurde so, allerdings unter dem Zwang von Verhältnissen, deren man auf andere Art kaum hätte Herr werden können, eine Entwicklung eingeleitet, die allmählich dazu führte, daß die Spannung zwischen den Bezügen der einzelnen Rangklassen immer mehr herabgesetzt, ja der Unterschied zwischen den mit den einzelnen Rangklassen verbundenen Bezügen häufig ganz verwischt wurde, was sehr wesentlich zur Zerstörung des Rangklassensystems beitrug. Es kennzeichnet die Entwicklung in diesem Zeitabschnitt zur Genüge, wenn angeführt wird, daß schon im Oktober 1918 das Gesamteinkommen eines im Anfangsgehalt der XI. Rangklasse stehenden verheirateten Beamten mit 3 Kindern 5320 K, hingegen jenes eines im Anfangsgehalt der X. Rangklasse stehenden ledigen Beamten nur 4756 K betrug. Noch ärger gestalteten sich die Verhältnisse im Laufe des Jahres 1919.

Der zweite Abschnitt des Kampfes gegen die Wirkungen der Inflation wurde im Dezember 1919 durch das „Besoldungsübergangsgesetz“ eingeleitet, das im März 1920 durch den „Nachtrag zum Besoldungsübergangsgesetz“ abgeändert und ergänzt wurde. In diesem Abschnitt wurde das System der — wenn auch nur mäßig — abgestuften Teuerungszuwendungen vollständig verlassen und — für alle Staatsbediensteten — eine einheitliche, nur nach Ortsklassen abgestufte Teuerungszulage eingeführt. Dazu kamen noch ebenfalls nicht abgestufte Frauen- und Kinderzulagen. Schließlich wurde eine für alle Bediensteten gleich bemessene „Gleitende Zulage“ gewährt.

Um die Wirkung, die dieser Block von nicht abgestuften Bezügen auf die Spannung der Bezüge ausüben mußte, zu vermindern, verwendete man in den erwähnten Gesetzen einen Teil der für die Bezugsregelung aufgewendeten Beträge zu einer Regulierung der Gehälter, die im Durchschnitt verdoppelt wurden. Außerdem wurden die Aktivitätszulagen abgeschafft und durch einen nach Ortsklassen abgestuften, in Hundertsätzen des Gehaltes festgesetzten Ortszuschlag (100—40 v. H.) ersetzt. Schließlich führte das Besoldungsübergangsgesetz an Stelle der Zeitvorrückung die wirkliche Zeitbeförderung ein, so daß der Beamte durch Zeitablauf nicht nur den Bezug der höheren Rangklasse, sondern auch den Dienstposten dieser Rangklasse und den damit verbundenen Rang und

**Titel erlangte.** Außerdem wurden noch die Vorrückungsverhältnisse durch eine Erhöhung der Vorrückungsbeträge innerhalb der Rangklassen und durch eine Verkürzung der Vorrückungsfristen verbessert.

Die Bezugsansätze des Besoldungsübergangsgesetzes und seine Nachträge sind heute wohl nicht mehr von Interesse. Es genügt die Angabe, daß im Oktober 1920 der Anfangsbezug der XI. Rangklasse gegenüber dem Jahre 1914 auf das 8,7fache, jener der IV. Rangklasse dagegen nur auf das 3,2fache gesteigert worden war. Wie sehr die Spannung zwischen den Bezügen in der Zeit von 1914 bis 1920 herabgedrückt wurde und wie stark damals das Alimentationsprinzip gegenüber dem Leistungsprinzip vorherrschte, zeigt die folgende Darstellung der Änderungen, die durch die geschilderte Entwicklung im Verhältnis der Anfangsbezüge der Rangklassen X—IV zu jenem der Rangklasse XI (gleich 1) eingetreten sind. Dabei sind die Gesamtbezüge in der I. Ortsklasse (Wien) zugrunde gelegt.

	Rangklasse							
	XI	X	IX	VIII	VII	VI	V	IV
1914 . . . . .	1	1,36	1,72	2,15	2,76	3,55	5,26	8,62
März 1920:								
A. Lediger Beamter . . .	1	1,09	1,22	1,36	1,63	2,13	2,81	3,50
B. Verheirateter Beamter mit 2 Kindern . . .	1	1,06	1,16	1,26	1,45	1,80	2,29	2,77
Oktober 1920:								
A. Lediger Beamter . . .	1	1,08	1,20	1,31	1,55	1,99	2,58	3,18
B. Verheirateter Beamter mit 2 Kindern . . .	1	1,04	1,11	1,18	1,32	1,57	1,91	2,25

Der Dezember 1920 brachte dann eine neuerliche Erhöhung der Gehälter, Teuerungs- und Familienzulagen und die Abschaffung der gleitenden Zulage, ohne daß damit eine Stabilisierung erreicht worden wäre. Auch das Besoldungsgesetz vom Juli 1921, dessen System unten dargelegt werden wird, brachte nicht den erhofften Stillstand.

Im Herbst 1921 schlug die Geldentwertung ein so rasches Tempo ein, daß ihr mit dem System der Teuerungszulagen nicht mehr entgegengewirkt werden konnte. Man entschloß sich daher über Drängen der Beamtenschaft zu einem neuen System, dem der Bemessung der Gesamtbezüge auf Grund einer Indexziffer, die die jeweilige Steigerung der Kosten der Lebenshaltung ausdrückte. Damit begann der dritte und letzte Abschnitt im Kampf gegen die Wirkungen der Inflation, in dem die Be-

züge zunächst auf administrativem Wege monatlich mit einem Vielfachen der nach dem Besoldungsgesetz gebührenden gesetzlichen Bezüge bestimmt wurden. Seine gesetzliche Anerkennung fand dieses System im Besoldungsnachtragsgesetz vom Juni 1922.

Von Monat zu Monat schnellten nun die Bezüge, solange der Verfall der Krone weiterging, in die Höhe, um schließlich im September 1922 mit dem 156fachen der gesetzlichen Bezüge ihren vorläufigen Höchststand zu erreichen. Nach der dann durchgeföhrten Stabilisierung der Krone kam auch die Aufwärtsbewegung der Indexziffern zum Stillstand und es konnten die Bezüge, von nicht bedeutenden Schwankungen abgesehen, bis zum Sommer des Jahres 1923 in der gleichen Höhe erhalten werden. Im Juli 1923 wurden die Bezüge unter vorläufiger Suspendierung der Berechnung nach dem Index für 4 Monate und im Dezember 1923 für die Zeit bis 31. Mai 1924 im Vorhinein festgesetzt. Das mit 1. Mai 1924 in Wirksamkeit getretene neue Gehaltsgesetz hat mit dem Indexsystem endgültig gebrochen.

Der Kampf gegen die Wirkungen der Inflation auf die Lebenshaltung der Beamten war damit zum Abschluß gelangt. Er wurde, soweit die unteren Gruppen der Bundesangestellten in Frage kamen, erfolgreich geföhrtd. Die weitgehende Berücksichtigung dieser Gruppen bei allen Inflationsmaßnahmen sicherte ihnen ein Realeinkommen, das hinter dem der Vorkriegszeit nicht zurückblieb, ja es in manchen Fällen nicht unbedeutend überstieg. Ganz anders entwickelten sich die Besoldungsverhältnisse der mittleren und höheren Beamten. Die starke Betonung des Alimentations- gegenüber dem Leistungsprinzip führte dazu, daß in diesen Gruppen die Lebenshaltung gegenüber der Vorkriegszeit stark gedrückt wurde und besonders das Realeinkommen der höheren und höchsten Beamten bis auf ein Viertel des Vorkriegseinkommens zurückging.

## 2. Der Verfall des Rangklassensystems. Das Besoldungsgesetz 1921 und seine Nachträge

Eine der Hauptursachen des Verfalles des Rangklassensystems ist oben schon angedeutet worden. Sie lag darin, daß die mit der Zugehörigkeit zu einer Rangklasse verbundenen (systemmäßigen) Bezüge durch die in allen möglichen Formen gewährten Teuerungszuwendungen, die bald ein Vielfaches der systemmäßigen Bezüge ausmachten, derart überwuchert wurden, daß sie neben ihnen ganz bedeutungslos wurden. Dazu kamen aber noch andere Erscheinungen, die in den durch den Zusammenbruch der alten Monarchie geschaffenen außerordentlichen Verhältnissen wurzelten. Die große Umwälzung, die sich damals auf allen Gebieten des Schriften 184 II

öffentlichen Lebens vollzog, ließ auch das Gebiet des Beamtenstreiches nicht unberührt. Der Beamtenstaat bemächtigte sich eine tiefgehende Unruhe, die, wenn von den durchaus berechtigten Lohnbewegungen abgesehen wird, ihren Ausdruck darin fand, daß jede einzelne Gruppe mit allen Mitteln danach trachtete, ihre Stellung innerhalb der Beamtenhierarchie zu verbessern. Ganze Gruppen der Staatsangestellten privaten Rechtes (Kanzleioffizianten, Kanzleigehilfen) setzten ihre Überstellung in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis durch. Zahlreichen Dienergruppen gelang der Aufstieg in die Unterbeamten- und auch in die Beamtengruppen. Innerhalb der Beamten alten Stiles setzte eine Aufwärtsbewegung in die höheren Zeitvorrückungsgruppen ein. Die Unzulänglichkeit der Teuerungsmaßnahmen in den mittleren und höheren Gruppen der Beamtenstaat wurde vielfach durch eine Verbesserung der Beförderungsverhältnisse ausgeglichen. So kam es zu einem allgemeinen Ansturm auf die höheren Rangklassen. Das Ergebnis war, daß die durch Jahrzehnte streng festgehaltenen Grundsätze der Stellensystemisierung aufgegeben und Massenbeförderungen in die höheren Rangklassen ohne Rücksicht auf die Zahl der vorhandenen Stellen vorgenommen werden mußten.

So war die alte Einteilung der Staatsangestellten zerstört, die Zeitvorrückungsgruppen und die Rangklassen entwertet und jeder Zusammenhang zwischen Dienstposten und Verwendung verlorengegangen. Schon im Jahre 1919 war der Zusammenbruch des alten Systems offenkundig geworden. Damals setzten die Vorarbeiten zur Schaffung eines neuen Systems der Beamtenbesoldung ein, die durch das Besoldungsgesetz (Bundesgesetz vom 13. Juli 1921, BGBl. Nr. 376) abgeschlossen wurden. Die Hauptgrundsätze dieses Gesetzes sind folgende:

Die Einteilung der Staatsbediensteten in Beamte, Unterbeamte und Diener wurde aufgelassen. Die staatlichen Hilfsbediensteten wurden in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis übergeleitet. An die Stelle des Rangklassensystems trat ein System von Besoldungsgruppen, von denen 19 und eine Gruppe der Einzelgehalte für die Beamten (einschließlich der früheren Unterbeamten und Diener), 5 für die Richter und 4 für die Lehrer (mit Ausnahme der Hochschullehrer, für die gesonderte Besoldungsvorschriften galten) vorgesehen waren. Eine Anlage des Gesetzes, die Besoldungsordnung, enthielt die Aufteilung sämtlicher Dienstposten auf die einzelnen Besoldungsgruppen. Dieser Aufteilung lag ausschließlich das Verwendungsprinzip zugrunde. In einem alljährlich aufzustellenden Stellenplan sollte die Anzahl der Dienstposten, nach Diensten und Besoldungsgruppen getrennt, festgestellt und danach die Einreihung der Beamten vorgenommen werden, wobei nur auf ihre Verwendung Rücksicht

zu nehmen war, während ihrer bisherigen Zugehörigkeit zu einem Dienstzweig ebensowenig Bedeutung zukam wie ihrer bisherigen rangklassenmäßigen Stellung..

Für jede Besoldungsgruppe wurde ein Anfangsgehalt festgesetzt, der sich nach je 2 Jahren um 10 v. H. des Anfangsgehaltes erhöhte. Zum Gehalt kam ein nach 4 Ortsklassen abgestufter Ortszuschlag von 70 bis 100 v. H. des Gehaltes. Außerdem gab es Teuerungszulagen, die ebenfalls nach Ortsklassen abgestuft, sonst aber für alle Bundesangestellten gleich und so hoch bemessen waren, daß sie in den untersten Gruppen ein Vielfaches des Gehaltes ausmachten, und Familienzulagen. Beförderungen waren nur zulässig in eine im Stellenplan vorgesehene freie Stelle. Bei der Beförderung erhielt der Beamte den in der verlassenen Besoldungsgruppe erreichten Gehalt, vermehrt um den Unterschied zwischen dem Anfangsgehalt der neuen und der verlassenen Besoldungsgruppe. Eine Beförderung in eine höhere Besoldungsgruppe auf Grund der Dienstzeit war nicht vorgesehen.

Die Hauptaufgabe des Systems des Besoldungsgesetzes bestand darin, den verlorengegangenen Zusammenhang zwischen der Leistung des Beamten und seiner besoldungsrechtlichen Stellung wiederherzustellen. Dieses Ziel konnte nur durch die radikale Abkehr von dem Rangklassensystem und durch die Aberkennung aller in diesem System erworbenen Rechte erreicht werden. Es liegt auf der Hand, daß eine solche Reform in der Beamtenchaft eine tiefgehende Unzufriedenheit auslösen mußte. Das Gesetz wurde von den konservativ eingestellten qualifizierten Beamten schon deshalb abgelehnt, weil es für sie in mancher Richtung den Verlust alter Vorrrechte bedeutete. Ungünstig wirkte sich auch der Umstand aus, daß gerade in der Zeit der Durchführung des Besoldungsgesetzes das Tempo der Geldentwertung sich immer mehr steigerte und vielfach die ungünstigen Folgen, die diese mit sich brachte, dem neuen Besoldungssystem angelastet wurden. Auch die Regierung konnte sich schließlich nicht der Einsicht verschließen, daß das System des Besoldungsgesetzes nicht als Dauersystem beibehalten werden könne. Als daher das Hauptziel, der neue Aufbau der Beamtenchaft nach Leistung und Verwendung, erreicht war und — nach rund dreijähriger Geltung des Besoldungsgesetzes — die Hauptschäden der Verfallszeit als überwunden angesehen werden konnten, konnte man sich entschließen, wieder zu einem dem System der Vorkriegszeit ähnlichen System zurückzukehren. Diese Rückkehr vollzog sich im Jahre 1924 durch die Schaffung des Gehaltsgesetzes unter gleichzeitiger Aufhebung des Besoldungsgesetzes.

## Dritter Teil

# Die gegenwärtige Besoldung der Bundesangestellten

### I. Vorbemerkung

Das geltende Besoldungsrecht der Bundesangestellten ist in der Hauptsache durch das Gehaltsgesetz (Bundesgesetz vom 13. Juli 1924, BGBl. Nr. 245), das am 1. Mai 1924 in Wirksamkeit getreten ist, und seine drei Novellen geregelt. Diese sind die Gehaltsgesetznovelle vom 10. Dezember 1926, BGBl. Nr. 364, die Zweite Gehaltsgesetznovelle vom 16. Dezember 1927, BGBl. Nr. 354, und die Dritte Gehaltsgesetznovelle vom 20. Dezember 1929, BGBl. Nr. 436<sup>10</sup>. Dazu kommt noch das Bundesgesetz vom 7. Dezember 1928, BGBl. Nr. 319, über die Gewährung einer Sonderzahlung an die Bundesangestellten und die Pensionsparteien des Bundes, und das Mietzinsbeihilfengesetz vom 20. Oktober 1929, BGBl. Nr. 361. Sehr einschneidende Änderungen wurden an der Besoldung — allerdings mit zeitlich beschränkter Wirkung — durch das Budgetsanierungsgesetz vom 3. Oktober 1931, BGBl. Nr. 294, vorgenommen<sup>11</sup>.

Das Gehaltsgesetz findet Anwendung auf alle öffentlich-rechtlichen Bundesangestellten der Republik Österreich; ausgenommen sind daher die Arbeiter des Bundes und die Vertragsangestellten. Nach ihrer dienstrechtlichen Stellung gliedern sich die öffentlich-rechtlichen Bundesangestellten<sup>12</sup> in die der Dienstpragmatik unterstehenden Beamten, die Richter, die der Lehrerdienstpragmatik unterstehenden Lehrer, schließlich die Hochschullehrer und die Hochschulassistenten. Bei der Schaffung des Gehaltsgesetzes ging man von dem Grundsatz aus, daß für die Angehörigen von verschiedenen, ihrer ganzen Organisation nach verschiedenen gearteten Zweigen des öffentlichen Dienstes auch eine gesonderte Regelung der Besoldungsverhältnisse einzutreten habe<sup>13</sup>. Dadurch wurde es möglich, den notwendigen sachlichen Zusammenhang zwischen der Organisation des Dienstes und der Besoldung zu wahren und der Eigenart des Dienstes auch in der Besoldung Rechnung zu tragen. Das Gehaltsgesetz teilt die Bundesangestellten in sechs Kategorien und stellt für jede

<sup>10</sup> In der Folge wird unter „Gehaltsgesetz“ die durch die drei Novellen abgeänderte Fassung des Gehaltsgesetzes von 1924 verstanden.

<sup>11</sup> Siehe P. VII, Z. 9.

<sup>12</sup> Die Heeresangehörigen bleiben hier und in der ganzen folgenden Darstellung unberücksichtigt.

<sup>13</sup> Der Gedanke war an sich nicht neu (Sondersysteme für Lehrer und Staatsdiener in der Vorkriegszeit). Er wurde aber durch das Gehaltsgesetz in viel weiterem Umfang neu aufgegriffen.

dieser Kategorien ein eigenes Besoldungssystem auf. Diese sechs Kategorien sind:

1. Beamte der allgemeinen Verwaltung,
2. Richter und staatsanwaltschaftliche Beamte,
3. Lehrer und Beamte des Schulaufsichtsdienstes,
4. Wachebeamte,
5. Angehörige des Bundesheeres,
6. Beamte der Tabakregie, der Staatsdruckerei und der Wiener Zeitung.

Die Grundlagen, von denen bei der Schaffung der einzelnen Systeme ausgegangen wurde, sind folgende: Scheidet man die einzelnen Gruppen der Bundesangestellten nach der Art ihrer durch die Organisation ihres Dienstes bestimmten Laufbahn, so findet man große Verschiedenheiten, die nach dem oben dargelegten Grundsatz der „Kategorisierung“ in der Art der Besoldung zum Ausdruck kommen sollen. Man vergleiche nur die Laufbahn des in der Verwaltung tätigen Beamten, der zu Beginn seiner Laufbahn oft durch Jahre eine Art Einschulung mitmachen muß, um mit zunehmender Erfahrung auf immer wichtigere und verantwortungsreichere Posten, die sich von den untergeordneten Posten scharf abheben, gestellt zu werden, mit der Laufbahn des Lehrers, dessen Tätigkeit, wenn von den wenigen Leiterposten abgesehen wird, vom Beginn bis zum Ende der Laufbahn die gleiche bleibt. In der Mitte zwischen diesen beiden Gruppen stehen wieder andere Gruppen, von denen als Beispiel die Richter herausgegriffen werden. Diese walten in jeder richterlichen Verwendung selbständige und unabhängig ihres Amtes, zerfallen aber doch, entsprechend der Organisation der Gerichte, in mehrere Gruppen, die auch besoldungsrechtlich verschieden zu werten sind. Nach diesen Verschiedenheiten in der Laufbahn sind der österreichischen Beamtensbesoldung drei Hauptsysteme zugrunde gelegt, und zwar das reine Klassensystem, das System des reinen Zeitaufstieges, und ein drittes System, in dem Klassen- und Zeitaufstiegsystem kombiniert sind. Das reine Klassensystem entspricht am besten der Eigenart des eigentlichen Beamtendienstes, indem es die Beamten in Klassen einteilt, die den aus dem Behördenaufbau und der Organisation des Dienstes sich ergebenden Abstufungen der Beamtenschaft entsprechen. Für jede dieser Klassen wird ein fester Anfangsgehalt und eine entsprechende Anzahl von höheren Gehaltsstufen, die durch Zeitablauf erreicht werden, vorgesehen. In diesem System ist also der Bezug des Beamten durch die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gehaltsstufe einer Klasse bestimmt. Im Gegensatz dazu steht das System des reinen Zeitaufstieges (Lehrersystem) mit einem Anfangsgehalt und einer entsprechenden Anzahl höherer Gehaltsstufen, die durch Zeitablauf erreicht werden. Der Bezug bestimmt sich hier ausschließlich

nach der Dienstzeit. Im dritten kombinierten System (Richtersystem) setzt sich der Bezug aus zwei Teilen zusammen. Ein Teil des Bezuges ist so wie im zweiten System für alle Angehörigen der Kategorie einheitlich festgesetzt und nur nach der Dienstzeit abgestuft. Ein zweiter Teil des Bezuges (Dienst- oder Verwendungszulagen) dient dazu, die verschiedenen Dienstposten nach ihrer Wertung zu unterscheiden. Bei der Darstellung der Besoldung der einzelnen Kategorien wird gezeigt werden, wieweit die Grundlagen dieser drei Systeme in den konkreten Bestimmungen des Gehaltsgesetzes verwirklicht werden konnten.

## II. Beamte der allgemeinen Verwaltung

### 1. Allgemeines

Unter der Bezeichnung „Beamte der allgemeinen Verwaltung“ wurden alle öffentlich-rechtlichen Bundesangestellten zusammengefaßt, die nicht einer anderen Kategorie des Gehaltsgesetzes ausdrücklich unterstellt sind. Es handelt sich hier um eine Sammelgruppe, die die verschiedenartigsten Dienstzweige umfaßt. Neben den Beamten der eigentlichen Hoheitsverwaltung gehören hierher zum Beispiel die Beamten der Post- und Telegraphenverwaltung, also des größten Bundesbetriebes, während wieder Beamte, die zweifellos zur Hoheitsverwaltung gehören, wie die staatsanwaltschaftlichen Beamten, einer anderen Kategorie zugewiesen sind. Auch dienstrechtl. bilden die Beamten der allgemeinen Verwaltung keine einheitliche Gruppe. Die überwiegende Mehrheit untersteht zwar der Dienstpragmatik, doch gehören zu ihnen auch die Beamten der Heeresverwaltung, für die auf wichtigen Gebieten des Dienstrechtes Sondervorschriften gelten. Dieser scheinbare Mangel einer Systematik erklärt sich aus den oben dargelegten Gründen rein besoldungsrechtlicher Art, die zur Schaffung der verschiedenen Kategorien geführt haben.

Die Beamten der allgemeinen Verwaltung gliedern sich in Beamte (im engeren Sinne) und in im Vorbereitungsdienst stehende Beamtenanwärter. (Siehe Erster Teil, III.)

### 2. Dienstzweige und Verwendungsgruppen. Anstellungserfordernisse

Die Beamten der allgemeinen Verwaltung werden in acht Verwendungsgruppen eingeteilt. Diese Einteilung dient in erster Linie dem Zweck, die Beamten für den Zeitaufstieg in höhere Bezüge entsprechend zu gliedern. Auch für die Stellensystemisierung kommt der Einteilung in Verwendungsgruppen Bedeutung zu. Die Zugehörigkeit zu einer Verwendungsgruppe ist nicht für den einzelnen Beamten unmittelbar, sondern mittelbar für den Dienstzweig, dem der Beamte angehört, ver-

fügt. Es muß daher zunächst auf die Einteilung der Beamten in Dienstzweige eingegangen werden. Nach der Dienstpragmatik sind alle Dienstposten, für deren Erlangung im wesentlichen gleichartige Erfordernisse festgesetzt sind, als zu demselben Dienstzweig gehörig anzusehen. Das Besoldungsgesetz 1921 kannte den Begriff des Dienstzweiges überhaupt nicht. Das Gehaltsgesetz hat dann den Begriff des Dienstzweiges wieder neu aufgenommen, es aber vorgezogen, an Stelle einer Umschreibung des Begriffes Dienstzweig eine taxative Aufzählung der Dienstzweige zu setzen. Die Dienstzweige teilte es dann auf die acht Verwendungsgruppen auf. Die Aufteilung ist in der nachfolgenden Übersicht an Beispielen dargestellt.

#### Verwendungsgruppen 1 und 2:

Reine Dienerdienste.

#### Verwendungsgruppen 3 und 4:

Qualifizierte Dienerdienste, gelernte Handwerker u. dgl.

#### Verwendungsgruppe 5:

Kanzlei-, Registraturs- und Schreibbeamte, Werkführer und Werkmeister, Forstschutz- und Betriebsbeamte.

#### Verwendungsgruppe 6:

Steueraufsichtsbeamte (Kontrollorgane für die Verbrauchsabgaben), Forstaufsichtsbeamte (Forstaufsicht bei der politischen Verwaltung).

#### Verwendungsgruppe 7:

Verwaltungsbeamte und gleichwertige Fachbeamte, Rechnungs-, Zoll-, Steueramtsbeamte, mittlere technische Beamte.

#### Verwendungsgruppe 8:

Beamte des höheren Verwaltungs-, technischen, wissenschaftlichen und sonstigen höheren Fachdienstes.

Durch die Aufzählung dieser Beispiele ist auch der Kreis der zu den Beamten der allgemeinen Verwaltung zählenden Bundesangestellten genügend umschrieben. Es ist die Masse der in der eigentlichen Verwaltung tätigen Beamten, wozu noch die Angehörigen der Betriebe kommen, die nicht ausdrücklich ausgenommen sind, also vor allem die Post- und Telegraphenbediensteten, die allein ungefähr ein Drittel der Bundesangestellten ausmachen.

Die Einteilung in Verwendungsgruppen lehnt sich eng an die Einteilung in Zeitvorrückungsgruppen an, die durch die Dienstpragmatik

im Jahre 1914 geschaffen worden war. Es entspricht im allgemeinen die Verwendungsgruppe 5 der Zeitvorrückungsgruppe E, die Verwendungsgruppe 6 der Zeitvorrückungsgruppe D, die Verwendungsgruppe 7 der Zeitvorrückungsgruppe C und die Verwendungsgruppe 8 den Zeitvorrückungsgruppen B und A. Für die ehemaligen Diener und Unterbeamten, die in das System der Zeitvorrückungsgruppen der Dienstpragmatik nicht einbezogen gewesen waren, wurden die Verwendungsgruppen 1—4 gebildet. Allerdings ist die Reihung der Angestellten aus der Vorkriegszeit nicht ohne Änderung übernommen worden. An Stelle des starren Vorbildungsprinzipes der Dienstpragmatik trat das aus dem Besoldungsgesetz, wenn auch in abgeschwächter Form übernommene Verwendungsprinzip. Man ging zwar grundsätzlich auf die Reihung der Vorkriegszeit zurück, ließ aber die Erfolge der Nachkriegszeit doch so weit gelten, als ihre sachliche Berechtigung anerkannt werden konnte. Das war der Fall bei gewissen hochwertigen Dienergruppen, die, was die fachliche Ausbildung und die Art der Dienstleistung anlangt, den untersten Beamtengruppen mindestens gleichzuhalten waren. Die richtige Einschätzung dieser Gruppen führte zu nicht unbedeutenden Verschiebungen gegenüber der Reihung der Vorkriegszeit. Als Beispiel seien angeführt die in die Verwendungsgruppe 6 gereihten Beamten der Steueraufsicht, die früher als Angehörige der Finanzwache in die Dienerkategorie gereiht waren. Sehr günstig gestalteten sich die Verhältnisse für die unteren Gruppen des ausübenden Post- und Telegraphendienstes, die ihre in der Nachkriegszeit erzielten Erfolge fast zur Gänze festhalten konnten.

Für die den einzelnen Verwendungsgruppen zugewiesenen Dienstzweige sind teils durch das Gesetz selbst, teils auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung durch Verordnung Anstellungserfordernisse aufgestellt, die die Vorbildung und die fachliche Ausbildung regeln. Danach wird von den Beamten der vier unteren Verwendungsgruppen im allgemeinen keine über die allgemeine Volksschulbildung hinausgehende Vorbildung und nur in einigen Fällen (Handwerker, Beamte im ausübenden Post- und Telegraphendienst) eine besondere fachliche Ausbildung verlangt. Der Aufnahme in einen Dienstzweig der Verwendungsgruppe 5 hat eine Vor-dienstzeit von mindestens zweijähriger Dauer vorauszugehen, die im Bundesdienst als Vertragsangestellter oder auch im privaten Dienst zurückgelegt sein kann und die für den Dienst notwendigen Kenntnisse vermitteln soll. Außerdem bestehen Sondererfordernisse für die einzelnen Dienstzweige dieser Verwendungsgruppe, wie die erfolgreiche Ablegung der Stenotypistenprüfung für den Kanzleidienst, die Absolvierung einer gewerblichen Fachschule für die Werkmeister usw. In ähnlicher Weise wird für die Dienstzweige der Verwendungsgruppe 6 eine Vorverwendung

von mindestens 4 Jahren und die Ablegung von Fachprüfungen, in einzelnen Zweigen auch eine besondere Schulbildung gefordert. Für die Dienstzweige der Verwendungsgruppe 7 ist grundsätzlich die Absolvierung einer mittleren Lehranstalt (Gymnasium, Realschule und gleichgestellte Anstalten) mit Reifezeugnis und außerdem die erfolgreiche Ablegung einer Fachprüfung vorgeschrieben. Das Erfordernis der Absolvierung einer mittleren Lehranstalt kann ersetzt werden durch eine im Bundesdienst zurückgelegte Dienstzeit von 8 Jahren und durch die Ablegung einer Prüfung aus deutscher Sprache und einem zweiten Gegenstand im vollen Umfang des Lehrplanes für Mittelschulen. Für die Beamten der Verwendungsgruppe 8 schließlich ist die volle Hochschulbildung und für die meisten Dienstzweige eine Fachprüfung vorgeschrieben. Die Art der Hochschulbildung ist für die einzelnen Dienstzweige gesondert festgelegt.

### 3. Diensteinkommen

Der Begriff des Diensteinkommens wurde in das Gehaltsgesetz aus dem Besoldungsgesetz 1921 übernommen. Dort wurden unter dem Begriff des Diensteinkommens die sogenannten Leistungsbezüge, also jene Bezüge, mit denen die mit dem Amt unmittelbar verknüpften Arbeitsleistungen des Bundesangestellten entlohnt werden, den Teuerungszuwendungen, den Familienbezügen und den Nebenbezügen gegenübergestellt. Im Gehaltsgesetz sind die Teuerungszuwendungen zwar weggefallen. Immerhin aber erwies es sich als zweckentsprechend, den Begriff des Diensteinkommens für die mit dem Dienstposten unmittelbar verknüpften Bezüge beizubehalten und damit diese Bezüge von den übrigen Dienstbezügen, wie Familienzulagen, Kriegsbeschädigtenzulagen, Nebengebühren u. dgl., abzugrenzen. Als Diensteinkommen der Beamten der allgemeinen Verwaltung bezeichnet das Gehaltsgesetz den Gehalt und den Ortszuschlag.

Der Gehalt der Beamten der allgemeinen Verwaltung ist nach zehn Dienstklassen festgesetzt. Diese Dienstklassen entsprechen den Rangklassen des alten Systems. Ebenso wie diese bilden sie die Grundlage nicht nur für das Diensteinkommen, sondern auch für den Dienstrang und den Amtstitel des Beamten. Es wurden die Dienstklassen VIII—I den Rangklassen XI—IV nachgebildet und für die nicht in das Rangklassensystem einbezogen gewesenen ehemaligen Dienergruppen zwei Dienstklassen (IX und X) angefügt. Eine Notwendigkeit, auch den drei obersten Rangklassen entsprechende Dienstklassen vorzusehen, lag nicht vor, weil die Posten, für die diese Rangklassen vorgesehen waren (Staatshalter, Minister), heute nicht mehr mit Berufsbeamten besetzt sind<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Die Bezüge der (vom Bundespräsidenten ernannten) Bundesminister und der (von den Landtagen gewählten) Landeshauptmänner sind in einem Sondergesetz (BGBl. Nr. 282/1924) geregelt.

Für jede Dienstklasse sieht das Gesetz einen Anfangsgehalt<sup>15</sup> und mehrere Gehaltsstufen vor. Die Frist für die Vorrückung in die höheren Gehaltsstufen ist einheitlich mit 2 Jahren festgesetzt. Die Zahl der Gehaltsstufen war in der ursprünglichen Fassung des Gehaltsgesetzes nicht begrenzt. Auch fehlte jede rechnerische Beziehung zwischen den Vorrückungsbeträgen einer Dienstklasse und dem Anfangsgehalt und den Vorrückungsbeträgen der nächsthöheren Dienstklasse. Diese Unordnung im System, die zu schwer empfundenen Folgen bei der Festsetzung der Bezüge nach Beförderungen und nach Überstellungen in höhere Verwendungsgruppen führte, wurde durch die Dritte Gehaltsgesetznovelle beseitigt, indem sie für jede Dienstklasse einen (in der Regel nach 16 jähriger Dienstklassendienstzeit erreichbaren) Höchstgehalt festsetzte, wobei die höchsten Gehaltsstufen an die Anfangsgehaltsstufen der nächsthöheren Dienstklasse angeglichen wurden.

Den Aufbau der Gehälter zeigt das folgende Gehaltsschema:

Ge- halts- stu <sup>f</sup> e	Dienstklasse									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
	Schilling									
1	15478 <sup>1</sup>	10378 <sup>1</sup>	7018 <sup>1</sup>	5458 <sup>1</sup>	4240 <sup>1</sup>	3406 <sup>1</sup>	2692 <sup>1</sup>	2056 <sup>1</sup>	1776 <sup>1</sup>	1536 <sup>1</sup>
2	16478	11228	7578	5770	4443	3545	2811	2162	1846	1596
3	17478	12078	8138	6082	4646	3684	2930	2268	1816	1656 <sup>2</sup>
4	18478	12928	8698	6394	4849	3823	3049	2374	1986	
5	19478	13778	9258	6706	5052	3962	3168	2480	2056	
6	20478	14628	9818	7018	5255	4101	3287	2586	2162	
7	21478	15478	10378	7578	5458	4240	3406	2692	2268	
8	22478	16478	11228	8138 <sup>2</sup>	5770	4443	3545	2811	2374	
9	23478 <sup>2</sup>	17478 <sup>2</sup>	12078 <sup>2</sup>		6082 <sup>2</sup>	4646	3684 <sup>2</sup>	2930	2480	
10								3049	2586	
11								3168	2692	
12								3287 <sup>2</sup>	2811 <sup>2</sup>	

<sup>1</sup> Anfangsgehalt.

<sup>2</sup> Höchstgehalt.

Der Ortszuschlag dient der Abstufung des Diensteinkommens nach den in den verschiedenen Dienstorten verschieden hohen Kosten der Lebenshaltung. Zu diesem Zwecke sind die Dienstorte nach der Ein-

<sup>15</sup> Aus finanziellen Gründen konnte die Anlehnung an das alte System nicht so weit gehen, daß die Gehälter aus dem Rangklassensystem voll valorisiert übernommen worden wären. Man mußte sich auf eine Teilvalorisierung beschränken. In den drei Novellen zum Gehaltsgesetz ist man zwar schrittweise näher an die Bezüge der Vorkriegszeit herangekommen, ohne sie aber ganz zu erreichen. Hingegen ist es gelungen, die Spannung zwischen den Anfangsgehalten der alten Rangklassen auf die neuen Dienstklassen zu übertragen und so eine der übelsten Erscheinungen der Nachkriegszeit, die Nivellierung der Leistungsbezüge, zu beseitigen.

## Die Entwicklung der Gehälter der Beamten der allgemeinen Verwaltung von 1924 bis 1930 (Jahresbeträge in Schilling)

Dienstklasse	1. Mai 1924 (Gehaltsgesetz)		4. Jänner 1927 (1. Gehaltsgesetznovelle)		1. Oktober 1927 (2. Gehaltsgesetznovelle)		(3. Gehaltsgesetznovelle)		1. Jänner 1930
	Anfangs-gehalt	Vor-rückungs-betrag <sub>1</sub>	Anfangs-gehalt	Vor-rückungs-betrag <sub>1</sub>	Anfangs-gehalt	Vor-rückungs-betrag <sub>1</sub>	Anfangs-gehalt	Zahl und Höhe der Vor-rückungsbeträge	
I	12 153,2	588,8	13 672,3	662,4	14 716,3	662,4	15 478	8 × 1000 6 × 850	23 478
II	8 685,0	588,8	9 770,6	662,4	10 378,—	662,4	10 378	{ 2 × 1000 6 × 560	17 478
III	6 230,6	347,7	7 009,4	391,2	7 009,4	391,2	7 018	{ 2 × 850	12 078
IV	4 528,9	243,3	5 137,—	273,7	5 452,7	273,7	5 458	{ 5 × 312 2 × 560	8 138
V	2 374,2	165,—	3 897,4	185,6	4 236,3	185,6	4 240	{ 6 × 203 2 × 312	6 082
VI	2 732,1	90,8	3 130,4	102,1	3 402,6	102,1	3 406	{ 6 × 139 2 × 203	4 646
VII	3 238,3	78,3	2 532,4	88,4	2 688,1	88,4	2 692	{ 6 × 119 2 × 139	3 684
VIII	1 743,5	78,3	1 961,1	88,4	2 056,—	88,4	2 056	{ 6 × 106 5 × 119	3 287
IX	1 492,9	55,3	1 679,5	62,2	1 774,—	62,2	1 776	{ 4 × 70 6 × 106	2 811
X	1 357,2	44,9	1 526,8	50,5	1 526,8	50,5	1 536	{ 1 × 119 2 × 60	1 656

<sup>1</sup> Zahl der Vorrückungsbeträge nicht begrenzt.

wohnerzahl (mindestens 10000, über 3000 und bis 3000) in 3 Ortsklassen (A, B und C) eingeteilt. Der Ortszuschlag beträgt in der Ortsklasse A 15, in der Ortsklasse B 12 und in der Ortsklasse C 8 v. H. des Gehaltes. Der Umstand, daß sich die Preisverhältnisse zwischen Stadt und Land, zwischen größeren und kleineren Orten immer mehr ausglichen, brachte es mit sich, daß die Regierung von einer im Gehaltsgesetz enthaltenen Ermächtigung, durch Verordnung Ortsgemeinden, auch wenn sie die erforderliche Einwohnerzahl nicht aufweisen, in höhere Ortsklassen zu reihen, sehr ausgiebig Gebrauch gemacht hat.

Das Diensteinkommen der Beamtenanwärter besteht in einem Jahresbezug ohne Ortszuschlag. Er ist nicht steigerungsfähig.

#### 4. Aufstieg in höhere Bezüge

Der Aufstieg in höhere Bezüge ist entweder durch einen Fristenablauf bedingt und heißt dann Vorrückung in höhere Bezüge, oder er wird durch einen Ernennungsakt bewirkt und heißt dann freie Beförderung. Die Vorrückung in höhere Bezüge umfaßt die Zeitbeförderung, die Zeitvorrückung und die Vorrückung in höhere Gehaltsstufen. Die Zeitbeförderung in eine höhere Dienstklasse tritt ex lege ein, sobald der Beamte die hierfür vorgesehene Frist in der unmittelbar vorhergehenden Dienstklasse zurückgelegt hat. Die Zeitvorrückung ist die Vorrückung in das Diensteinkommen der jeweils nächsthöheren Dienstklasse. Sie tritt gleichfalls ex lege ein, sobald der Beamte die hierfür bestimmte Frist in den Bezügen der unmittelbar vorhergehenden Dienstklasse zurückgelegt hat. Der Unterschied zwischen Zeitbeförderung und Zeitvorrückung wurde bereits oben bei der Besprechung des Rangklassensystems erörtert.

Durch die Zeitbeförderung und Zeitvorrückung erhält der Beamte stets den Anfangsgehalt der neuen Dienstklasse.

Die Vorrückung in höhere Gehaltsstufen führt den Beamten in seiner Dienstklasse (in der Dienstklasse, deren Bezüge er durch Zeitvorrückung erlangt hat) nach je 2 Jahren in eine höhere Gehaltsstufe dieser Dienstklasse bis zu dem für sie vorgesehenen Höchstgehalt. Das Überspringen von Gehaltsstufen ist dabei nur in zwei Ausnahmefällen (für Beamte der 3. und 4. Verwendungsgruppe in der VIII. Dienstklasse vorgesehen).

Für die Zeitbeförderung, Zeitvorrückung und Vorrückung in höhere Gehaltsstufen sind feste Termine vorgesehen. Sie finden an dem auf die Vollendung der Beförderungs- oder Vorrückungsfrist nächstfolgenden 1. Jänner oder 1. Juli statt. Die Wartefristen gelten auch dann als vollstreckt, wenn sie in den drei ersten auf einen der obigen Termine folgenden Monaten enden.

Die folgende Übersicht zeigt den Umfang der Zeitbeförderung und Zeitvorrückung in den einzelnen Verwendungsgruppen und die Gehaltsstufen, die innerhalb der durch Zeitvorrückung und Zeitbeförderung erreichbaren Dienstklassen zu durchlaufen sind

(Die Ziffern 2 und 1 geben die Wartefristen in Jahren für die einzelnen Gehaltsstufen an):

Dienstklasse	Gehaltsstufe	Diensteinkommen (Gehalt und Ortzuschlag nach Ortsklasse A)	Verwendungsgruppe							
			1	2	3	4	5	6	7	8
X	1	1766,40	2							
	2	1835,40	2	2						
	3	1904,40	2	2	2					
IX	1	2042,40	2	2	2	2	2			
	2	2122,90	2	2	2	2	2			
	3	2203,40	2	2	2	2	2	2		
	4	2283,90	2 <sup>1</sup>	2	—	—	—	—		
VIII	1	2364,40		2	2	2	2	2	2	2
	2	2486,30		2	2	2	2	2	2	2
	3	2608,20		2	2	2	2	2	2	2
	4	2730,10		2	—	—	—	—	—	—
	5	2852,—		2 <sup>1</sup>	2	2	—	—	—	—
VII	1	3095,80			2	2	2	2	2	2
	2	3232,65			2	2	2	2	2	2
	3	3369,50			2	2	2	2	2	1
	4	3506,35			2 <sup>1</sup>	2 <sup>1</sup>	2	2	—	—
VI	1	3916,90					2	2	2	2
	2	4076,75					2	2	2	2
	3	4236,60					2	2	2	2
	4	4396,45					2	2	1	—
	5	4556,30					2 <sup>1</sup>	1	—	—
V	1	4876,—						2	2	2
	2	5109,45						2	2	2
	3	5342,90						2 <sup>1</sup>	2 <sup>1</sup>	2
IV	1	6276,70								2 <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Weitere Vorrückung nach je 2 Jahren in die höheren, für die betreffende Dienstklasse vorgesehenen Gehaltsstufen (siehe Tabelle auf Seite 138).

Anmerkung: Die über dem fetten Strich liegenden Dienstklassen werden durch Zeitbeförderung, die unter ihm liegenden durch Zeitvorrückung erreicht.

Die freie Beförderung in eine höhere Dienstklasse erfolgt unabhängig von irgendwelchen Fristen durch die Verleihung eines freien Dienstpostens einer höheren Dienstklasse. Für die freie Beförderung kommen in jeder Verwendungsgruppe alle Dienstklassen, die für sie überhaupt systemisiert werden dürfen (siehe unten P. VII/7) mit Ausnahme jener in Betracht, in die der Beamte ohnedies schon durch Zeitbeförderung aufrückt. Der Umstand, daß ein Beamter die Bezüge einer Dienstklasse durch Zeitvorrückung erlangt hat, ist kein Hindernis für seine freie Beförderung in diese Dienstklasse. Im Gegenteil, er muß in diese Dienstklasse befördert werden, soll er den mit ihr verbundenen Amtstitel und Dienstrang erlangen. Durch die freie Beförderung erhält der Beamte in der Regel den Anfangsgehalt seiner neuen Dienstklasse. Hat er aber die Bezüge dieser Dienstklasse schon durch Zeitvorrückung erhalten, so tritt durch die freie Beförderung in den Bezügen keine Änderung ein. Hat der Beamte durch die Gehaltsstufenvorrückung einen Gehalt erreicht, der höher ist als der Anfangsgehalt seiner neuen Dienstklasse, so wird er bei der freien Beförderung in die Gehaltsstufe der neuen Dienstklasse eingereiht, für die der seinem bisherigen Gehalt gleiche Gehalt festgesetzt ist. Die erste Vorrückung in eine höhere Gehaltsstufe in der Dienstklasse, in die der Beamte frei befördert worden ist, tritt im allgemeinen nach den oben für die Gehaltsstufenvorrückung dargelegten Grundsätzen 2 Jahre nach der Beförderung ein. Hätte der Beamte aber bei Verbleiben in seiner früheren Dienstklasse schon in einem früheren Zeitpunkt einen Gehalt erreicht, der seinen neuen Gehalt übersteigt, so wird die erste Gehaltsstufenvorrückung auf diesen früheren Zeitpunkt vorverlegt.

Einem Beamten, der bereits den Höchstgehalt einer Dienstklasse erreicht hat, wird bei der Beförderung in eine höhere Dienstklasse die mit dem Höchstgehalt zurückgelegte Dienstzeit bis zum Höchstausmaß von 2 Jahren für die Gehaltsstufenvorrückung angerechnet.

## 5. Überstellung in eine höhere Verwendungsgruppe

Die Überstellung eines Beamten in eine höhere Verwendungsgruppe erfolgt durch die Verleihung eines freien Dienstpostens in einem Dienstzweig, der in die höhere Verwendungsgruppe eingereiht ist. Voraussetzung für die Überstellung ist, daß der Beamte die Anstellungs erforderisse für seinen neuen Dienstzweig und allenfalls aufgestellte Sonderbedingungen für die Erlangung des neuen Dienstpostens nachweist. Ein solcher Nachweis gibt aber dem Beamten in keinem Fall einen Rechtsanspruch auf die Überstellung. Die Bezugsbehandlung bei der Überstellung ist verschieden, je nachdem sie mit einer freien Beförderung verbunden ist oder nicht. Im ersten Falle gelten die allgemeinen Be-

stimmungen für die Festsetzung des Gehaltes bei einer freien Beförderung. Der zweite Fall tritt dann ein, wenn der Beamte bei der Überstellung einen Dienstposten der gleichen oder einer niedrigeren als seiner bisherigen Dienstklasse erhalten soll. Für diesen Fall enthält das Gesetz Bestimmungen über eine Teilanrechnung der in der verlassenen Verwendungsgruppe zurückgelegten Gesamtdienstzeit für die Vorrückung in höhere Bezüge (Zeitbeförderung, Zeitvorrückung und Gehaltsstufenvorrückung) in der neuen Verwendungsgruppe, die den Beamten im allgemeinen die horizontale Überstellung, das heißt die Überstellung in die seinen bisherigen Bezügen gleichen Bezüge sichert.

## 6. Die wichtigsten Laufbahnen der Beamten der allgemeinen Verwaltung

### Untere Dienstzweige

Die Dienerdienste leistenden Bundesangestellten beginnen ihren Dienst in der Regel im Hilfsdienst (Verwendungsgruppe 2) und steigen dann nach Maßgabe der vorhandenen freien Stellen in den qualifizierten Hilfsdienst (Verwendungsgruppe 3) auf. Unmittelbar für den qualifizierten Hilfsdienst der Verwendungsgruppe 3 können gelernte Handwerker und ähnlich qualifizierte Dienerkräfte aufgenommen werden. Für einzelne Zweige des qualifizierten Hilfsdienstes ist der Aufstieg in die Verwendungsgruppe 4 eröffnet durch Überstellung in den höheren fachlichen Hilfsdienst (z. B. als Aufseher in Museen, Sammlungen u. dgl.). Damit ist die regelmäßige Laufbahn des Dieners abgeschlossen. Er durchläuft während seiner Dienstzeit, die er in der X. Dienstklasse beginnt, nach dieser die IX., VIII. und VII. Dienstklasse, in deren Bezügen er in der Regel ausdient. Der gelernte Handwerker, dessen Laufbahn in der Verwendungsgruppe 3 beginnt, hat die Aufstiegsmöglichkeit zum Werkmeister (Verwendungsgruppe 5), er kann dann bis in die VI. Dienstklasse gelangen.

Eine Sonderregelung gilt für die unteren Dienstzweige im Post- und Telegraphendienst. Im Postdienst durchläuft der Beamte in der Regel die Verwendungsgruppen 1, 2 und 4 und kann auch noch in die Verwendungsgruppe 5 aufsteigen. Der Aufstieg ist hier außer von dem Vorhandensein freier Stellen auch von der Ablegung von Fachprüfungen abhängig gemacht.

### Der Kanzleidienst (Dienst in den Registraturen, Abfertigungs- und Schreibstellen)

Der Kanzleidienst wird zur Gänze in der Verwendungsgruppe 5 zurückgelegt. Der Beamte rückt durch Zeitbeförderung und Zeitvor-

rückung aus der IX. bis in die Bezüge der VI. Dienstklasse vor. Letztere erreicht er in der Regel auch durch freie Beförderung. Für qualifizierte Kanzleibeamte sind dann noch Posten in der V. und, als Spitzenposten des Kanzleidienstes (in den Ministerien), Posten der IV. Dienstklasse normiert. Ähnlich, jedoch nicht so günstig hinsichtlich der Systemisierung in den obersten Dienstklassen liegen die Verhältnisse bei den übrigen Dienstzweigen der Verwendungsgruppe 5.

### Die Fachdienste der Verwendungsgruppe 6

Diese Fachdienste werden in der Regel durch Beamte der Verwendungsgruppe 5 besetzt. Eine Besonderheit bildet der Steueraufsichtsdienst; der Überstellung in diesen Dienst hat eine sechsjährige Dienstzeit im Zollwachdienst vorauszugehen. Die Postensystemisierung reicht für die Mehrzahl dieser Dienstzweige bis in die V. und in Ausnahmefällen bis in die IV. Dienstklasse.

### Die qualifizierten Fachdienste der Verwendungsgruppe 7

Die Dienstzweige der Verwendungsgruppe 7 ergänzen sich in der Regel aus neu aufgenommenen Anwärtern. Nur ausnahmsweise kommt diese Gruppe als Aufstiegsgruppe für Angehörige unterer Verwendungsgruppen, die die Anstellungserfordernisse nachweisen, in Betracht. Die normale Laufbahn in dieser Verwendungsgruppe geht durch Zeitbeförderung und Zeitvorrückung bis in die Bezüge der V. Dienstklasse, die regelmäßig auch durch freie Beförderung erreicht wird. Auch die IV. Dienstklasse, die systemmäßig in diesen Dienstzweigen nur leitenden Beamten vorbehalten ist, wurde im Wege einer Zusystemisierung dem Großteil der Beamten zugänglich gemacht. Der Grund dafür liegt in der Überalterung des Beamtenstandes, die ein Mißverhältnis zwischen der Zahl der voll geeigneten Anwärter auf leitende Posten und der Zahl dieser Posten bewirkt hat. Die III. Dienstklasse ist den Spitzenposten vorbehalten.

### Beamte mit Hochschulbildung der Verwendungsgruppe 8

In der Verwendungsgruppe 8 führt die Zeitbeförderung und Zeitvorrückung bis in die IV. Dienstklasse. Durch die Systemisierung von Posten in der IV. und III. Dienstklasse ist dafür gesorgt, daß die Normallaufbahn bis zur III. Dienstklasse geht. In der II. und I. Dienstklasse sind nur Posten von leitenden Beamten systemisiert. Bessere Verhältnisse herrschen in den Ministerien, wo schon von der V. Dienstklasse aufwärts eine günstigere Systemisierung einsetzt und die II. Dienstklasse auch den nicht leitenden Beamten erreichbar gemacht wurde.

### III. Richter und staatsanwaltliche Beamte

#### 1. Allgemeines

Innerhalb der Bundesangestellten nimmt der Richter — nicht der staatsanwaltschaftliche Beamte — eine durch das Bundes-Verfassungsgesetz geschützte Sonderstellung ein. Er ist in Ausübung seines richterlichen Amtes selbständig und unabhängig und kann seines Amtes nur auf Grund eines richterlichen Erkenntnisses entsetzt werden.

Die Befähigung zum Richteramt wird durch die Absolvierung der rechts- und staatswissenschaftlichen Studien, durch die erfolgreiche Ablegung der vorgeschriebenen drei juridischen Staatsprüfungen und durch die Ablegung der Richteramtsprüfung erworben. Der Zulassung zur Richteramtsprüfung geht ein dreijähriger Vorbereitungsdienst als Richteramtsanwärter voraus.

Nach Beendigung des richterlichen Vorbereitungsdienstes und Ablegung der Richteramtsprüfung wird der Richteramtsanwärter Hilfsrichter. Mit Ausnahme der Geschäfte des Untersuchungsrichters können ihm dann alle richterlichen Geschäfte übertragen werden, die keine richterliche Entscheidung beinhalten. Das Richteramt erlangt der Hilfsrichter durch die Ernennung zum Richter. Diese Ernennung ist ein an keine Frist gebundener Akt des freien Ermessens. Von der als Richteramtsanwärter und als Hilfsrichter zurückgelegten Dienstzeit wird die 6 Jahre übersteigende Zeit für die Vorrückung in den höheren Gehalt als Richter angerechnet.

#### 2. Diensteinkommen der Richter

Der Richteramtsanwärter erhält als Diensteinkommen einen Jahresbezug von 2460 S ohne Ortszuschlag. Das Diensteinkommen des Hilfsrichters besteht aus einem Gehalt von 2780 S jährlich, der sich nach je 2 Dienstjahren um 119 S erhöht, und dem Ortszuschlag, der nach den Bestimmungen für die Beamten der allgemeinen Verwaltung bemessen wird.

Die Richter sind in 8 Standesgruppen eingeteilt; in jeder Standesgruppe sind die Dienstposten der Richter mit gleichgewerteter Verwendung zusammengefaßt. Eine Ausnahme davon bilden die Aufstiegsposten, in die der Richter ohne Änderung seiner Verwendung aufrücken kann.

Wir finden in der 1. Standesgruppe alle Richter, die keiner höheren Standesgruppe zugeteilt sind;

in der 2. Standesgruppe die Gerichtsvorsteher (der Bezirksgerichte) und die Räte der Gerichtshöfe Erster Instanz (mit Aufstiegsposten in der 3. Standesgruppe);

in der 3. Standesgruppe die Senatsvorsitzenden der Gerichtshöfe Erster Instanz (mit Aufstiegsposten in der 4. Standesgruppe);

in der 4. Standesgruppe die stimmführenden Mitglieder der Oberlandesgerichte;

in der 5. Standesgruppe die stimmführenden Mitglieder des Obersten Gerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes und die Präsidenten der Gerichtshöfe Erster Instanz;

in der 6. Standesgruppe die Senatsvorsitzenden des Obersten Gerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes;

in der 7. Standesgruppe die Oberlandesgerichtspräsidenten;

in der 8. Standesgruppe die Präsidenten des Obersten Gerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes.

Das Diensteinkommen des Richters besteht aus dem Gehalt, der mit seiner Standesgruppe etwa verbundenen Dienst- oder Dienstalterszulage und dem Ortszuschlag, der nach den für die Beamten der allgemeinen Verwaltung geltenden Bestimmungen vom Gehalt und der Dienst- (Dienstalters-) Zulage bemessen wird. Der Gehalt ist für die Richter aller Standesgruppen einheitlich in 19 Gehaltsstufen festgesetzt. Der Anfangsgehalt beträgt 3500 S, der Höchstgehalt, der nach 36 Richterdienstjahren erreicht wird, 9200 S jährlich. Durch die einheitliche Festsetzung des Gehaltes für die Richter aller Standesgruppen soll der einheitliche Charakter des Richteramtes zum Ausdruck gebracht werden. Auch entspricht das gewählte System insofern besser der in der Selbständigkeit und Unabhängigkeit des Richters begründeten Eigenart des richterlichen Dienstes, als der Richter durch die Einführung eines durchlaufenden Gehaltsschemas in seinem Fortkommen weniger von Ermessensakten der Dienstbehörde abhängig ist als der Beamte im Dienstklassensystem.

Die Differenzierung zwischen den Bezügen der verschiedenen Standesgruppen erfolgt durch Dienstzulagen. Sie sind in den Standesgruppen 2 bis 5 auch nach der Dauer der in der Standesgruppe zurückgelegten Dienstzeit abgestuft.

Die Dienstzulagen betragen:

In der Dienstzulagengruppe	In der Standesgruppe						
	2	3	4	5	6	7	8
	jährlich Schilling						
1	360	1020	2000	4800			
2	600	1500	2700	5800	9800	12400	15600
3	1020	2000	3400	7800			

Die Richter der 1. Standesgruppe erhalten keine Dienstzulage, dafür aber bei der Vorrückung in die 7. Gehaltsstufe eine Dienstalterszulage von 360 S jährlich, die bei der Beförderung in eine höhere Standesgruppe

eingezogen wird. Auch die Richter der 3. Standesgruppe erhalten neben ihrer Dienstzulage eine Dienstalterszulage, und zwar von jährlich 500 S, die nach 12 in der 3. Standesgruppe zurückgelegten Jahren anfällt und bei einer Beförderung eingezogen wird.

Die Frist für die Vorrückung in höhere Gehaltsstufen beträgt 2, die Frist für die Vorrückung in höhere Dienstzulagenstufen 4 Jahre, in welche Zeit die mit der gleichen Dienstzulage in der nächstniedrigeren Standesgruppe zurückgelegte Dienstzeit eingerechnet wird. Im übrigen gelten für die Vorrückung in höhere Gehaltsstufen und höhere Dienstzulagenstufen die Bestimmungen über die Vorrückung in höhere Gehaltsstufen für die Beamten der allgemeinen Verwaltung.

In eine höhere Standesgruppe kann der Richter nur durch freie Beförderung aufsteigen. Die Beförderung bewirkt keine Änderung des Gehaltes, sondern hat nur den Anfall der für die neue Standesgruppe festgesetzten Dienstzulage zur Folge. Die Normallaufbahn führt den Richter in die 3.—4. Standesgruppe, wodurch er einem Beamten, der seine Laufbahn in der III. Dienstklasse abschließt, ungefähr gleichgestellt ist.

### 3. Staatsanwaltschaftliche Beamte

Das Besoldungssystem der staatsanwaltschaftlichen Beamten ist vollkommen dem der Richter angeglichen, ein Umstand, der hauptsächlich darin begründet ist, daß sich die Staatsanwälte regelmäßig aus dem Richterstande ergänzen. Sie sind in 5 Standesgruppen eingeteilt, die den Standesgruppen 2—6 der Richter entsprechen.

## IV. Bundeslehrer und Beamte des Schulaufsichtsdienstes

### 1. Bundeslehrer an den Hochschulen

Das Diensteinkommen der Bundeslehrer an den Hochschulen besteht aus dem Gehalt und dem Ortszuschlag. Für die einzelnen Gruppen der Bundeslehrer an den Hochschulen gilt ein ausschließlich nach der Dienstzeit (mit 2jährigen Aufstiegsfristen) abgestuftes Gehaltsschema, das den ordentlichen Professor in 22 Jahren von 8760 S bis 17690 S, den außerordentlichen Professor in 24 Jahren von 6460 S bis 12100 S, den ordentlichen Hochschulassistenten in 24 Jahren von 4210 S bis 7660 S und den außerordentlichen Hochschulassistenten in 12 Jahren von 3180 S bis 4290 S jährlich führt. Sonderbestimmungen ermöglichen die Gewährung eines höheren als des der Dienstzeit entsprechenden Gehaltes und die Gewährung von Gehaltzulagen<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Den Hochschulprofessoren gebührt außer dem Diensteinkommen noch ein Anteil am Kollegen- (Unterrichts-) Geld.

Der Ortszuschlag wird nach den für die Beamten der allgemeinen Verwaltung geltenden Bestimmungen bemessen.

## 2. Bundeslehrer an den übrigen Unterrichtsanstalten und Beamte des Schulaufsichtsdienstes

Die Bundeslehrer an den übrigen Unterrichtsanstalten (im folgenden Lehrer genannt) gliedern sich in widerrufliche Lehrer und in wirkliche Lehrer. Widerrufliche Lehrer sind die zum Lehrdienst mit der Absicht auf dauernde Verwendung zugelassenen Lehrer. Sie werden, falls sie nicht früher eine systemisierte Lehrerstelle erlangt haben, nach 4 Dienstjahren als wirkliche Lehrer angestellt. Die wirklichen Lehrer sind in 5 Verwendungsgruppen eingeteilt. Grundlegend für diese Einteilung ist die Vorbildung, die fachliche Ausbildung und die Verwendung. Die höchste (5.) Verwendungsgruppe ist in der Hauptsache den Lehrern mit voller Hochschulbildung vorbehalten.

Das Dienstekommen der Lehrer besteht aus dem Gehalt, etwaigen gesetzlichen Zulagen und dem Ortszuschlag.

Der Gehalt ist für jede der 5 Verwendungsgruppen in einem reinen Zeitschema, also nach dem gleichen System wie für die Richter und die Hochschullehrer, in 16 Gehaltsstufen mit zweijähriger Vorrückungsfrist, festgesetzt. Er steigt:

in der Verwendungsgruppe 1 von S 1650 bis S 3940,
"    "    "    2  "  2060  "  5440,
"    "    "    3  "  2240  "  5730,
"    "    "    4  "  2670  "  6580,
"    "    "    5  "  3410  "  8770 jährlich.

Zulagen sind vorgesehen für die Direktoren (Leiter) der Unterrichtsanstalten und für Lehrer auf im Gesetz ausdrücklich angeführten gehobenen Posten (Fachvorstände an gewerblichen Lehranstalten, Erziehungsleiter). Sie betragen für die Direktoren je nach der Bedeutung und dem Umfang der Anstalt 710—2750 S jährlich. Die Zulagen der Lehrer auf gehobenem Posten sind mit einem Bruchteil der dem Direktor der betreffenden Anstalt gebührenden Zulage festgesetzt.

Der Ortszuschlag wird nach den für die Beamten der allgemeinen Verwaltung geltenden Bestimmungen vom Gehalt und der etwaigen Zulage berechnet.

Die widerruflichen Lehrer erhalten einen Jahresbezug ohne Ortszuschlag.

Eine Besonderheit der Lehrerbesoldung und eine Begünstigung gegenüber den Beamten liegt darin, daß dem wirklichen Lehrer bei seiner Er-

nennung die als widerruflicher Lehrer zurückgelegte Dienstzeit für die Vorrückung in höhere Gehaltsstufen voll angerechnet wird. Eine weitere Begünstigung der Lehrer besteht darin, daß ihnen ein gesetzlicher Anspruch auf die Entlohnung von Mehrleistungen, die über das Höchstmaß der vorgeschriebenen Lehrverpflichtung hinausgehen, eingeräumt ist.

Nach dem Lehrersystem werden auch die Beamten des Schulaufsichtsdienstes, das sind die Bezirksschulinspektoren, die Landesschulinspektoren und die hauptamtlich bestellten Inspektoren der gewerblichen Fortbildungsschulen besoldet.

## V. Wachebeamte

Wachebeamte im Sinne des Gehaltsgesetzes sind die Gendarmeriebeamten, die Gendarmeriewirtschaftsbeamten, die Sicherheitswache- und Kriminalbeamten, die Gefangenenaufsichtsbeamten bei den Strafanstalten und Gerichtshofgefängnissen und die Zollwachbeamten.

Die Wachebeamten werden nach einer zweijährigen Vorbereitungsdienstzeit<sup>17</sup>, während der sie als Beamtenanwärter mit einem Jahresbezug ohne Ortszuschlag entlohnt werden, als definitive Beamte angestellt. Diese sind in 9 Dienstklassen (1–9) eingeteilt. Eine Sonderstellung nimmt der in keine Dienstklasse eingeteilte höchste Gendarmeriebeamte, der Gendarmeriegeneral ein, der in seinen Bezügen einem Beamten der allgemeinen Verwaltung der II. Dienstklasse gleichgestellt ist. Für die Dienstklassen 1 und 2 ist das gleiche Diensteinkommen wie für die III. und IV. Dienstklasse der Beamten der allgemeinen Verwaltung vorgesehen. Für die Wachebeamten der Dienstklassen 3–9 ist als Diensteinkommen ein einheitlicher, nicht nach Dienstklassen, sondern nur nach dem Dienstalter abgestufter Gehalt vorgesehen. Dazu kommen nach den Dienstklassen abgestufte Dienstzulagen und der nach den für Beamte der allgemeinen Verwaltung geltenden Bestimmungen, aber vom Gehalt und der Dienstzulage bemessene Ortszuschlag. Die Zugehörigkeit zu einer Dienstklasse wirkt also hier nicht so wie beim Beamten der allgemeinen Verwaltung, sondern ähnlich wie die Zugehörigkeit des Richters zu einer Standesgruppe.

Der Anfangsgehalt der Wachebeamten der Dienstklassen 3–9 beträgt 1710 S jährlich. Er steigt nach je 2 Jahren bis zu dem Höchstgehalt von 4070 S (19. Gehaltsstufe).

Die Dienstzulagen steigen von jährlich 100 S (9. Dienstklasse) bis auf 2180 S (3. Dienstklasse).

---

<sup>17</sup> Vorgeschaltet ist eine Aspirantenzeit von 2 Jahren. Siehe Anm. 5, S. 113.

Die Laufbahn der Wachebeamten ist verschieden nach dem Dienstzweig, dem sie angehören.

Im Gendarmerie-, Sicherheitswach- und Kriminaldienst lassen sich die Beamten in 3 Gruppen teilen, und zwar die eingeteilten Beamten, die Revier- und Bezirksinspektoren (Chargen) und die leitenden Beamten (Offiziere).

In ihrer Funktion sind diese 3 Gruppen voneinander, besonders beim Gendarmerie- und Sicherheitswachdienst — weniger beim Kriminaldienst —, scharf geschieden. So versehen z. B. im Gendarmeriedienst die eingeteilten Beamten den Patrouillendienst bei den über das ganze Bundesgebiet mit Ausnahme der größeren Städte verstreuten Gendarmerieposten. Den Chargen obliegt die Leitung der Posten und die Oberleitung über mehrere Posten (Bezirksgendarmeriekommanden), während den leitenden Beamten die Posten der Abteilungsleiter (Oberleitung über mehrere Bezirksgendarmeriekommanden) und die übrigen leitenden Posten bei den Landesgendarmeriekommanden und der Gendarmeriezentraldirektion in Wien vorbehalten sind.

Die eingeteilten Wachebeamten stehen in den Dienstklassen 9—7, die Chargen in den Dienstklassen 6 und 5, die leitenden Beamten in der 5. und den höheren Dienstklassen.

Die Gruppe der eingeteilten Beamten bildet die einheitliche Unterstufe, in der jeder Wachebeamte seine Laufbahn beginnt. Qualifiziert er sich nicht (durch die Ablegung der vorgeschriebenen Fachprüfungen und die sonstige Eignung) für eine höhere Gruppe, so erreicht er durch Zeitbeförderung nach je 6 Jahren die 8. und die 7. Dienstklasse, in der er ausdient. Als Charge kann er bis in die 5. Dienstklasse befördert werden. Die eingeteilten Beamten und die Chargen, die die Qualifikation zum leitenden Beamten nachweisen, können zu leitenden Beamten der 6. Dienstklasse befördert werden. Diese leitenden Beamten erreichen dann durch Zeitbeförderung nach je 4 Jahren die 5. und 4. Dienstklasse. Alle höheren Stellen sind dann nur durch freie Beförderung erreichbar.

Im Zollwachdienst unterscheiden wir den eingeteilten Beamten der Dienstklassen 9—7 und die durch Fachprüfungen höher qualifizierten Beamten der 6.—3. Dienstklasse.

Im Gefangenenaufsichtsdienst liegen die Verhältnisse für die eingeteilten Beamten ähnlich wie bei den übrigen Zweigen des Wachdienstes. Leiterposten sind in der 6. und 5. Dienstklasse vorgesehen.

Im allgemeinen sind die eingeteilten Wachebeamten den Beamten der Verwendungsgruppe 5, die Chargen den Beamten der Verwendungsgruppe 6 und die leitenden Beamten der Verwendungsgruppe 7 der allgemeinen Verwaltung gleichgestellt.

Neben ihrem Diensteinkommen beziehen die Wachebeamten noch eine für den Ruhegenuss anrechenbare, nach Dienstklassen von 240—360 S jährlich abgestufte Wachdienstzulage.

## VI. Beamte der Tabakregie, der Staatsdruckerei und der Wiener Zeitung

Bei der Tabakregie wie auch bei der Staatsdruckerei und der Wiener Zeitung steht einer verhältnismäßig großen Zahl von Arbeitern eine kleinere Zahl von Beamten gegenüber, die zum Teil als Aufsichtsorgane, und zwar schon vom Beginn ihrer Beamtdienstzeit an, verwendet werden. Daraus ergab sich die Notwendigkeit, in einem Sondersystem das Verwendungsprinzip stärker zu betonen, als dies im Rahmen des Systems der allgemeinen Verwaltung mit seinen starren Laufbahnen möglich gewesen wäre. Die Beamten werden in 6 Verwendungsgruppen eingeteilt, von denen die Gruppe I der Gruppe 8, die Gruppe II der Gruppe 7, die Gruppe III der Gruppe 6, die Gruppe IV der Gruppe 5, die Gruppe V der Gruppe 3 und die Gruppe VI der Gruppe 2 der Beamten der allgemeinen Verwaltung entspricht.

Das Diensteinkommen dieser Beamten besteht aus dem Gehalt, der mit dem verliehenen Dienstposten etwa verbundenen Verwendungszulage und dem Ortszuschlag, der nach den für die Beamten der allgemeinen Verwaltung geltenden Bestimmungen, jedoch von Gehalt und Verwendungszulage berechnet wird. Der Anstellung als Beamter geht eine dreijährige Anwärterdienstzeit voraus. Die Gehälter der Beamten sind für jede Verwendungsgruppe in einer Gehaltsskala festgesetzt, die für jedes Dienstjahr des Beamten den ihm gebührenden Gehalt angibt. Die Ansätze dieser Gehaltsskalen lehnen sich eng an die Bezüge an, die sich für die Beamten der allgemeinen Verwaltung nach den für die entsprechenden Verwendungsgruppen geltenden Bestimmungen über die Zeitbeförderung und Zeitvorrückung ergeben.

Es beträgt:

in der Verwendungs- gruppe	der Anfangsgehalt S	der Höchstgehalt S	erreichbar nach
I	2700	8138	31 Jahren
II	2056	6082	35 "
III	1940	5677	39 "
IV	1776	4740	36 "
V	1656	3836	32 "
VI	1596	3287	34 "

Die Verwendungszulagen der Beamten auf gehobenen Posten bewegen sich je nach der Wichtigkeit der Dienstposten zwischen jährlich 330 und 10 500 S (Generaldirektor der Tabakregie). Die mit einer Verwendungszulage ausgestatteten Posten können nur durch freie Beförderung erreicht werden.

## VII. Gemeinsame Bestimmungen

### 1. Familienzulagen

Das Gehaltsgesetz hat den Leistungsbezügen die ihnen gebührende vorherrschende Rolle zwar wieder eingeräumt, konnte aber doch auf die Berücksichtigung des Alimentationsprinzipes nicht gänzlich verzichten. Der Hauptgrund dafür lag darin, daß die Leistungsbezüge, gemessen an ihrem Realwert, an die Bezüge der Vorkriegszeit nicht heranreichen, und daß die Verschlechterung der Lebenshaltung, die sich daraus ergab, gerade von den Familienerhaltern nicht hätte ertragen werden können. Es wurde daher dem Alimentationsprinzip so weit Rechnung getragen, daß neben den eigentlichen Leistungsbezügen Familienzulagen gewährt wurden, die nicht zum Diensteinkommen gehören und nicht wie dieses nach der bestduldungsrechtlichen Stellung, sondern nur nach dem Familienstande abgestuft sind. Familienzulagen sind die Kinderzulage und der Haushaltungszuschuß. Außerdem gibt es noch Aushilfen im Ausmaße der Kinderzulage.

Der Bundesangestellte hat Anspruch auf die Kinderzulage für jedes noch nicht 21 Jahre alte Kind, das für einen Versorgungsgenuß in Betracht käme<sup>18</sup> und als unversorgt anzusehen ist. Die Kinderzulage beträgt:

für 1 Kind . . . . .	60 S jährlich	für 4 Kinder . . . . .	720 S jährlich
„ 2 Kinder . . . . .	180 S „	„ 5 „ . . . . .	840 S „
„ 3 „ . . . . .	420 S „	„ 6 „ . . . . .	1140 S „

und erhöht sich für jedes weitere Kind um 120 S jährlich.

In Ausnahmefällen (körperliche oder geistige Gebrechen, schwere Krankheit, Studien oder erweiterte fachliche Ausbildung) kann die Zulage auch über das 21. Lebensjahr hinaus gewährt werden. Für eheliche Kinder, die für eine Kinderzulage nicht in Betracht kommen, dann für Stiefkinder ehelicher Geburt, Wahlkinder und eigene uneheliche Kinder, also nicht die der Gattin, kann eine Aushilfe im Ausmaße der Kinderzulage bewilligt werden.

Der Haushaltungszuschuß beträgt 60 S jährlich. Er gebührt den verheirateten Beamten männlichen Geschlechtes, ferner auch den verwitweten und den geschiedenen Beamten, wenn sie Familienerhalter sind.

<sup>18</sup> Das trifft nur zu bei ehelichen Kindern von männlichen Bundesangestellten.

## 2. Mindestbezug

Bald nach der Schaffung des Gehaltsgesetzes wurde erkannt, daß die in diesem Gesetz für die untersten Gruppen der Bundesangestellten festgesetzten Bezüge durchaus unzureichend waren. Da man aber das Spannungsverhältnis zwischen den Bezügen der einzelnen Dienstklassen nicht stören wollte und andererseits eine allgemeine perzentuelle Erhöhung, die den untersten Gruppen ausreichende Bezüge gebracht hätte, aus Geldmangel nicht in Frage kam, griff man zu dem Auskunftsmittel, einen Mindestbezug einzuführen, der gegenwärtig mit 170 S monatlich festgesetzt ist, und zwar in der Form, daß alle Beamten und Anwärter mit einem niedrigeren Monatsbezug eine Zulage erhalten, durch die dieser auf 170 S ergänzt wird.

## 3. Mietzinsbeihilfe und Sonderzahlung

### a) Mietzinsbeihilfe

Als im Jahre 1929 eine Reform des Mietengesetzes die zulässigen Höchstmietzinse in den altvermieteten Wohnungen erhöhte, wurde den Bundesangestellten aller Kategorien, die bisher keine Sonderentschädigung für den Wohnungsaufwand erhalten hatten, durch ein Sondergesetz, das Mietzinsbeihilfengesetz, eine Mietzinsbeihilfe gewährt. Sie soll nicht für den vollen Wohnungsaufwand, sondern nur für jenen Mehraufwand entschädigen, der durch die mit der erwähnten Reform verbundene Mietzinssteigerung für altvermietete Wohnungen eingetreten ist. Daraus erklärt sich die geringe Höhe dieser Gebühr, die nur einen Bruchteil des tatsächlichen Wohnungsaufwandes ausmacht. Die Mietzinsbeihilfe beträgt derzeit für die Beamten der allgemeinen Verwaltung in den Dienstklassen X—I 54—63—73—96—121—151—230—296—438—621 S jährlich. Die Beamtenanwärter erhalten die Mietzinsbeihilfe nach der Dienstklasse, in der ihre erste Anstellung vorgesehen ist.

Die Beamten der übrigen Kategorien sind hinsichtlich der Höhe der ihnen gebührenden Mietzinsbeihilfe den Beamten der allgemeinen Verwaltung mit gleichhohem Diensteinkommen gleichgestellt<sup>19</sup>.

### b) Die Sonderzahlung

Schon vor dem Kriege wurden von manchen privaten Unternehmern den Angestellten — teils ohne vertragliche Verpflichtung, teils auf Grund einer solchen — Urlaubs- und Weihnachtsgelder ausgezahlt. Nach dem

<sup>19</sup> Auch die Pensionsparteien des Bundes beziehen eine Mietzinsbeihilfe, die nach zehn Bezugsstufen von 42—486 S jährlich abgestuft ist.

Kriege gelang es den Gewerkschaften der privaten Angestellten ziemlich allgemein, die Auszahlung dieser Gelder durch einen vertraglichen Anspruch zu sichern, wofür häufig die Form gewählt wurde, daß bei Urlaubsbeginn und im Dezember ein 13. und ein 14. Monatsbezug ausgezahlt wurde. Diese Art der Bezugserhöhung, die sowohl den Bedürfnissen der Angestellten wie auch jenen der Geschäftswelt sehr entgegenkam, wurde dann auch den Bundesangestellten — wenn auch in sehr beschränktem Umfange — gewährt. Durch das Bundesgesetz vom 7. Dezember 1928, BGBl. Nr. 319, wurde für die Bundesangestellten aller Kategorien eine Sonderzahlung eingeführt, die im Juni und Dezember jedes Jahres fällig war und mit 15 v. H. eines Monatsbezuges bemessen wurde. Sie wurde dann durch die 3. Gehaltsgesetznovelle auf zweimal 30 v. H. eines Monatsbezuges erhöht.

Die Bestimmungen über die Sonderzahlung sind allerdings durch das Budgetsanierungsgesetz derzeit — vorläufig bis Ende 1934 — außer Kraft gesetzt.

#### 4. Kriegsbeschädigungszulagen

Die Zulage gebührt allen seit dem 1. Mai 1920 ununterbrochen im Bundesdienst stehenden Angestellten, die als Folge ihrer militärischen Dienstleistung während des Krieges eine Schädigung ihrer Gesundheit erlitten hatten, wenn ihre Erwerbsfähigkeit dadurch um mehr als 35 v. H. vermindert ist<sup>20</sup>.

Die Berechnungsgrundlage dieser Zulage ist für die Beamten der allgemeinen Verwaltung

in der Verwendungsgruppe 1 . . . . .	mit 60 S
„ „ Verwendungsgruppe 2 und 3 . . . . .	„ 70 S
„ „ Verwendungsgruppe 4, 5 und 6. . . . .	„ 106 S
„ „ Verwendungsgruppe 7 . . . . .	„ 139 S
„ „ Verwendungsgruppe 8 . . . . .	„ 203 S

jährlich festgesetzt. Die Zulage selbst ist abgestuft nach der Dauer der Kriegsdienstleistung. Sie beträgt für jedes der Kalenderjahre 1914 bis 1918, in dem der Kriegsbeschädigte aktiven Militärdienst geleistet hat, die Hälfte und höchstens das Zweifache der oben angegebenen Bemessungsgrundlage. Zu der Kriegsbeschädigungszulage gebührt ein nach den Bestimmungen über den Ortszuschlag zu bemessender Zuschlag. Die

<sup>20</sup> Andere mit der Kriegsteilnahme oder der Dienstleistung während des Krieges zusammenhängende Begünstigungen sind:

1. Allen kriegsbeschädigten Bundesangestellten (mit einer um mehr als 15 v. H. verminderten Erwerbsfähigkeit) wurden auf die für die Vorrückung in höhere Bezüge anrechenbare Dienstzeit fünf Jahre zugerechnet.

Bestimmungen über die Kriegsbeschädigungszulage gelten — mit Sonderbestimmungen hinsichtlich der Berechnungsgrundlage — auch für die übrigen Kategorien der Bundesangestellten.

## 5. Nebengebühren und Naturalbezüge

a) Nebengebühren im Sinne des Gehaltsgesetzes sind die Übersiedlungs- und Reisegebühren, ferner die sonstigen Entschädigungen für einen besonderen Dienstaufwand und die Entschädigungen für Mehrdienstleistungen. Die Regelung dieser Gebühren mit Ausnahme der Überstundenentlohnung der Lehrer (siehe Dritter Teil, IV, Ziffer 2) hat das Gesetz der Verordnungsgewalt der Regierung überlassen. Sieht man von den Reise- und Übersiedlungskosten ab, so finden sich nur Einzelregelungen, die den besonderen Bedürfnissen der einzelnen Dienstzweige und Dienstleistungen angepaßt werden mußten. Unter den Entschädigungen für Mehrdienstleistungen nimmt die Überstundenentlohnung die wichtigste Stellung ein. Es liegt in der Natur des Berufsbeamtentums, daß der Beamte als Gegenleistung für die ihm gewährte dauernde Versorgung dem Dienstgeber seine Arbeitskraft voll und ganz zur Verfügung stellen muß. Tatsächlich gibt es Überstundenentlohnungen auf dem Gebiete der eigentlichen Verwaltung nur in ganz wenigen Ausnahmsfällen und nur für untergeordnete Dienstleistungen. In den Bundesbetrieben allerdings kommt dieser Nebengebühr eine größere Bedeutung zu. Weit wichtiger sind die Mehraufwandsentschädigungen und jene Nebengebühren, die sowohl für einen Mehraufwand wie für eine Mehrdienstleistung entschädigen sollen. Als Beispiel dafür wird die Nachdienstzulage angeführt. Ein ganzes System solcher Nebengebühren besteht für die Beamten des ausübenden Dienstes im Bereich der Post- und Telegraphenverwaltung. Schließlich sind in diesem Zusammenhange noch zu erwähnen die Leistungszulagen und die

---

2. Allen übrigen Bundesangestellten wurde für jedes der Kalenderjahre 1914 bis 1918, in dem sie durch wenigstens sechs Monate aktiven Zivilstaatsdienst oder während des Zivilstaatsdienstes aktiven Militärdienst geleistet hatten, je ein halbes Jahr (Kriegshalbjahr) zu ihrer sonst für die Vorrückung in höhere Bezüge anrechenbaren Dienstzeit zugerechnet.

3. Auch für die Bemessung der für den Ruhegenuß anrechenbaren Dienstzeit wird a) allen Bundesangestellten für jedes in die Zeit des Krieges fallende Kalenderjahr, in dem sie durch mindestens sechs Monate im Zivilstaatsdienst gestanden haben, ein halbes Jahr zugerechnet, wenn sie wegen Dienstuntauglichkeit in den Ruhestand versetzt werden; b) standen sie während des Krieges in aktiver Militärdienstleistung, so beträgt die Zu-rechnung ein volles Jahr für jedes Kriegsjahr, und zwar ohne Rücksicht auf die Ursache der Versetzung in den Ruhestand.

4. Die Militärdienstzeit während des Krieges wird auch für die erst nach dem Krieg in den Ruhestand eingetretenen im allgemeinen einer staatlichen Dienstzeit gleichgehalten.

**Wirtschaftsprämien.** Den Leistungsprämien liegt die Absicht zugrunde, die Arbeitsleistung dadurch zu steigern, daß für eine über die normale Arbeit hinausgehende Leistung eine besondere Entlohnung gewährt wird. Ein solches System der Entlohnung findet sich bei den Richtern, teilweise im Schreibtischdienst und bei den Beamten der Gerichtskanzlei. Die Wirtschaftsprämien, die nur für Betriebe in Betracht kommen, sollten den Beamten an dem Erfolg seines Betriebes interessieren, indem ursprünglich ihre Auszahlung selbst oder wenigstens die Höhe der Prämie von dem finanziellen Erfolg des Betriebes abhängig gemacht wurde. Dieser Zusammenhang mit dem Erfolg ist allerdings vielfach verlorengegangen, so daß aus den Prämien mehr oder weniger feste Zulagen wurden. Wir finden solche „Prämien“ bei den Beamten des Post- und Telegraphendienstes und im Postsparkassenamt.

Die Reise- und Übersiedlungsgebühren sind durch die Verordnung der Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Präsidium des Rechnungshofes vom 15. Juli 1926, BGBI. Nr. 184 (Reisegebührenvorschrift) geregelt. Einen Nachtrag enthält die Verordnung vom 22. Juli 1931, BGBI. Nr. 247. Nach dieser Vorschrift erhalten die Bundesangestellten bei auswärtigen Dienstverrichtungen und Übersiedlungen Gebühren als Ersatz für die durch die Reisebewegung und den Aufenthalt außerhalb des Amtes verursachten Mehrauslagen.

Die Gebühren für die Dienstverrichtungen außerhalb des Dienstortes (Reisegebühren) bestehen aus dem Ersatz der Reisekosten und einer Reisezulage zur Bestreitung des Mehraufwandes für die Verpflegung und Unterkunft. Hierbei sind unter Reisekosten in der Regel die Auslagen für die Beförderung des Reisenden und seines Reisegepäckes mit einem Massentransportmittel zu verstehen.

Als Reisezulage erhalten die Bundesangestellten eine Tages- und eine Nächtigungsgebühr. Die Tagesgebühr ist von 2,5 bis 12 S, die Nächtigungsgebühr von 3 bis 8 S abgestuft. Für Auslandsreisen gelten höhere Ansätze.

Die Übersiedlungsgebühren dienen zur Bestreitung der mit einem Wechsel des Dienstortes verbundenen Auslagen. Ein Anspruch auf die Übersiedlungsgebühr besteht nicht bei der Wiederanstellung, bei der Versetzung in Vollziehung eines Disziplinarerkenntnisses und bei erbetenem Diensttausch. Die Übersiedlungsgebühren umfassen die Reiseauslagen, den Frachtkostenersatz, die Umzugsvergütung (Pauschale für die Nebenauslagen) und die Mietzinsvergütung (Ersatz für die Kosten, die dadurch entstehen, daß der Beamte die Wohnung im früheren Dienstort während der Kündigungsfrist weiter bezahlen muß).

Die Reisegebührenvorschrift regelt schließlich auch den Fall, daß ein verheirateter Bundesangestellter in seinem neuen Dienstort nicht sofort eine Wohnung findet. Er erhält in diesem Falle zur Besteitung der Mehrkosten, die aus der Führung des getrennten Haushaltes erwachsen, bis zur Erlangung einer Wohnung, durch eine angemessene Zeit eine „besondere Gebühr“ oder Aushilfe im Ausmaß der halben Tagesgebühr und Nächtigungsgebühr.

#### b) Die Naturalbezüge

Die Bestimmungen des Gehaltsgesetzes über die Naturalbezüge fußen auf der Überlegung, daß die Beamten für den Bezug von Naturalien grundsätzlich eine entsprechende Vergütung zu leisten haben, um so eine bevorzugte Behandlung einzelner Zweige der Beamten, bei denen solche Naturalbezüge in Betracht kommen, auszuschließen. Dies gilt für die den Beamten zur Verfügung gestellten Naturalwohnungen, für Verköstigung und auch für die sogenannten Deputate, die bei Wirtschaftsbetrieben in Frage kommen. Einer besonderen Erwähnung bedürfen in diesem Zusammenhange die Dienstwohnungen, das sind Wohnungen, die im Gegensatz zu den Naturalwohnungen von den Beamten des Dienstes wegen bezogen werden müssen. Hier wird der Umstand, daß der Beamte durch das Beziehen einer solchen Wohnung ein Erfordernis des Dienstes (z. B. die Anwesenheitspflicht eines Torwartes) erfüllt, in der Weise berücksichtigt, daß die Vergütung entsprechend niedriger bemessen wird, als wenn es sich um eine gleichgroße Naturalwohnung handeln würde.

Dienstkleider und Dienstesabzeichen werden den Beamten nach Maßgabe des dienstlichen Bedarfes beigestellt. Ob und wieweit dafür eine Vergütung zu leisten ist, wird für die einzelnen in Betracht kommenden Dienstzweige von der Bundesregierung bestimmt.

### 6. Auszahlung der Dienstbezüge

Alle in Jahresbeträgen angesetzten Bezüge werden in 12 gleichen Teilstückbeträgen am Ersten jedes Monats oder, wenn der Erste auf einen Sonn- oder Feiertag fällt, an dem vorhergehenden Wochentag im Vorhinein ausgezahlt. Die Monatsquoten vermindern sich um die auf die obligatorischen Abzüge (Steuern, Pensionsbeiträge, Krankenversicherungsbeiträge)<sup>21</sup> und um die auf Grund gerichtlicher Verbote oder freiwilliger Rücklässe hereinzubringenden Beträge.

---

<sup>21</sup> Die Krankenversicherung der österreichischen Bundesangestellten ist eine Pflichtversicherung.

In einer mit dem Ablauf des Jahres 1935 befristeten gesetzlichen Bestimmung ist die Regierung ermächtigt, die Monatsbezüge in zwei Teilbeträgen auszuzahlen. Von dieser Ermächtigung wird seit dem Sommer 1932 Gebrauch gemacht.

## 7. Die Systemisierung der Dienstposten

Schon das Besoldungsgesetz 1921 war zu dem bewährten Grundsatz der Vorkriegszeit zurückgekehrt, daß für jeden Beamten im Finanzgesetz ein Dienstposten vorgesehen sein muß. Das Gehaltsgesetz verfügt, daß die Anzahl der Dienstposten in jeder Verwendungsgruppe und Dienstklasse (Standesgruppe u. dgl.) alljährlich, nach Verwaltungsbereichen und Dienstzweigen getrennt, durch den Bundesvoranschlag festgesetzt wird. Diese Festsetzung erfolgt im Dienstpostenplan, der einen Bestandteil des Bundesvoranschlages bildet. Der Dienstpostenplan bildet dann wieder die Grundlage für die auf die Personalbezüge entfallenden Ansätze des Bundesvoranschlages. Die Verleihung eines Dienstpostens, für den im Dienstpostenplan nicht vorgesorgt ist, ist durch eine ausdrückliche Bestimmung des Gesetzes als rechtsunwirksam erklärt.

Das Gehaltsgesetz zieht aber auch feste Grenzen, innerhalb deren sich die Systemisierung der Dienstposten zu halten hat.

So können die Dienstposten der Beamten der allgemeinen Verwaltung nur festgesetzt werden

für die Verwendungsgruppe 1 in den Dienstklassen . . . . .	X und IX
„ „ „ 2 und 3 in den Dienstklassen . . . . .	X bis VII
„ „ „ 4 in den Dienstklassen . . . . .	IX „ VI
„ „ „ 5 und 6 in den Dienstklassen . . . . .	IX „ IV
„ „ „ 7 in den Dienstklassen . . . . .	VIII „ III
„ „ „ 8 „ „ „ . . . . .	VII „ I

Eine derartige Einschränkung der Systemisierungsfreiheit war dem Recht der Vorkriegszeit fremd, weil sich damals für die Systemisierung auf Grund einer jahrzehntelangen Praxis starre Grenzen herausgebildet hatten, die nur in ganz besonderen Ausnahmsfällen überschritten werden. Nachdem diese Grenzen mit dem Rangklassensystem gefallen waren, mußten sie im Gehaltsgesetz durch eine positive gesetzliche Bestimmung wieder aufgerichtet werden.

## 8. Belohnungen, Aushilfen und Gehaltsvorschüsse

In dem Bundesvoranschlag werden alljährlich unter der Bezeichnung „Belohnungen und Aushilfen“ Beträge eingestellt, aus denen den Bundesangestellten nach dem Ermessen der Dienstbehörde für besondere, nicht

auf andere Weise entlohnte Mehrleistungen oder für besonders hervorragende Dienstleistungen Remunerationen und in Fällen eines nachgewiesenen Notstandes Geldaushilfen gewährt werden können. Doch ist die Gewährung von Belohnungen dermalen im Hinblick auf die Beengtheit der finanziellen Mittel bis auf weiteres eingestellt und es wurden die für Belohnungen und Aushilfen ausgeworfenen Beträge so weit gekürzt, daß sie nur für Geldaushilfen in den dringendsten Fällen reichen. Zur Unterstützung von unverschuldet in eine Notlage geratenen Bundesangestellten können auch (unverzinsliche) Gehaltsvorschüsse gewährt werden.

## 9. Die Auswirkungen des Budgetsanierungsgesetzes auf die Besoldung der Bundesangestellten

Der Rückgang der Staatseinnahmen, der sich im Jahre 1931 zum erstenmal in stärkerem Maße bemerkbar machte, zwang unter anderem auch dazu, den Aufwand für die Bezüge der Bundesangestellten herabzusetzen. Das mit dem 1. Oktober 1931 in Wirksamkeit getretene Budgetsanierungsgesetz verfügte daher eine Kürzung der Bezüge der Bundesangestellten<sup>22</sup> um 4, 5 oder 6 v. H., je nachdem ihr Jahresbezug 3400 S, mehr als 3400 S bis 5000 S oder mehr als 5000 S beträgt. Dabei ist unter Jahresbezug die Summe aus allen ständigen Dienstbezügen mit Ausnahme der Familienzulage und der Mietzinsbeihilfe zu verstehen. Befreit von der Kürzung wurden die Bundesangestellten, deren Jahresbezug den Betrag von 2040 S (also den auf ein Jahr umgerechneten Mindestbezug von 170 S monatlich) nicht übersteigt. Für Bundesangestellte mit mindestens einem Kind erhöht sich dieser Betrag auf 2400 S. Die nichtständigen Dienstbezüge (Nebenbezüge) mit Ausnahme der Reise- und Übersiedlungsgebühren waren um 15 v. H. zu kürzen, wobei allerdings der Bundesregierung die Ermächtigung eingeräumt wurde, einzelne Gebühren von der Kürzung ganz auszunehmen oder sie mit einem niedrigeren oder höheren Kürzungssatz zu belegen. Außerdem verfügte das Budgetsanierungsgesetz, wie schon oben erwähnt, die Einstellung der Sonderzahlung von zweimal 30 v. H. eines Monatsbezuges.

Die erwähnten Bestimmungen des Budgetsanierungsgesetzes waren mit Ablauf des Jahres 1933 in ihrer Wirksamkeit befristet. Die staatsfinanzielle Lage hat sich aber seit dem Wirksamkeitsbeginn dieses Gesetzes keineswegs gebessert, und es mußte daher die Wirksamkeit der Kürzungsbestimmungen bis zum Ablauf des Jahres 1934 verlängert werden.

---

<sup>22</sup> Diese Kürzungsbestimmungen finden auch auf die Bezüge der Pensionsparteien Anwendung.

### VIII. Personalstände

#### Übersicht über die Stände der unter das Gehaltsgesetz fallenden Bundesangestellten (ohne Bundesheer) (nach den Bundesvoranschlägen 1929 bis 1933)

Kategorie	1929	1930	1931	1932	1933
Beamte der allgemeinen Verwaltung .	50 338	50 795	51 514	50 675	48 032 <sup>1</sup>
Richter und staatsanwaltschaftliche Beamte . . . . .	1 668	1 611	1 561	1 535	1 535
Bundeslehrer und Beamte des Schulaufsichtsdienstes . . . . .	4 938	5 152	5 314	5 231	5 231
Wachebeamte . . . . .	19 519	19 975	19 118	19 118	18 680
Beamte der Tabakregie, Staatsdruckerei und Wiener Zeitung . . .	685	611	726	720	660
	77 148	78 144	79 048	77 279	73 983 <sup>2, 3</sup>

<sup>1</sup> Davon entfallen auf die Hoheits- und Monopolverwaltung 21 876 und auf die Bundesbetriebe (in der Hauptsache Post-, Telegrafen- und Fernsprechdienst) und die Postsparkasse 26 156 Dienstposten.

<sup>2</sup> Davon sind 1401 Bundesangestellte gegen Wartegeld beurlaubt.

<sup>3</sup> Außerdem sind noch 6 155 Vertragsangestellte vorgeschen.

### IX. Der Personalaufwand im Rahmen des Gesamtbudgets

Die Entwicklung der Bundesausgaben seit dem Jahre 1929 — die früheren Jahre können wegen der ganz verschiedenen gelagerten wirtschaftlichen und budgetären Verhältnisse zum Vergleich nicht herangezogen werden — zeigt deutlich den engen Zusammenhang zwischen der allgemeinen wirtschaftlichen Lage, die sich in der Höhe der Bundesausgaben widerspiegelt, und der Lage der Beamtenschaft, für deren Bedürfnisse stets nur ein begrenzter Hundertsatz der gesamten Ausgaben zur Verfügung gestellt werden kann. Der Personalaufwand betrug im Jahre 1929 728 Millionen S, das sind 39,5 v. H. des Gesamtaufwandes (1843 Millionen S), im Jahre 1931 763 Millionen S, das sind 34,1 v. H. des Gesamtaufwandes (2232 Millionen S), und im Jahre 1933 700 Millionen S, das sind 35,5 v. H. des Gesamtaufwandes (1972 Millionen S).

An sich kann dieser Hundertsatz gewiß als angemessen hoch bezeichnet werden, wenn noch dabei berücksichtigt wird, daß darin auch die Personalausgaben für das Bundesheer inbegriffen sind.

Ein wesentlich ungünstigeres Bild zeigt sich aber, wenn man den Personalaufwand in den Aufwand für Aktive und für Pensionsparteien gliedert und diese Teile des Aufwandes dem Gesamtaufwand gegenüberstellt. So entfallen von dem Gesamtpersonalaufwand im Jahre 1929

449 Millionen S auf die aktiv Dienenden und 279 Millionen S auf die Pensionsparteien des Bundes, im Jahre 1931 474 Millionen S auf die aktiv Dienenden und 289 Millionen S auf die Pensionsparteien und im Jahre 1933 422 Millionen S auf die aktiv Dienenden und 278 Millionen S auf die Pensionsparteien. Es beträgt der Aufwand für die Pensionen:

im Jahre 1929	15,1	v. H.	des Gesamtaufwandes	und	38,3	v. H.	des Personalaufwandes
" "	1931	12,9	" "	"	37,8	" "	"
" "	1933	14,1	" "	"	39,7	" "	"

In dem durch diese Ziffern bewiesenen unverhältnismäßig hohen Aufwand für die Pensionen liegt das eigentliche Problem des österreichischen Personalbudgets, ein Problem, das derzeit nicht zu lösen ist, weil der hohe Pensionsaufwand nicht etwa in der zu reichlichen Bemessung der Pensionen, sondern ausschließlich in der unverhältnismäßig hohen Zahl der Pensionsparteien seine Ursache hat. Diese hat sich aber zwangsläufig aus der Übernahme zahlreicher Pensionsparteien aus den Nachfolgestaaten der österreichisch-ungarischen Monarchie und daraus ergeben, daß bei den Personalabbauaktionen, die zur Erreichung entsprechender Personalstände seit dem Umsturz wiederholt eingeleitet worden waren, dem Großteil der Abgebauten fortlaufende Ruhegenüsse zuerkannt werden mußten. Der Umstand, daß diese Abgebauten überwiegend noch in verhältnismäßig jüngeren Lebensjahren stehen, läßt eine Besserung der Verhältnisse auch für die nächste Zukunft um so weniger erhoffen, als die wirtschaftlichen Verhältnisse nicht danach angetan sind, die Überführung von arbeitsfähigen Pensionsparteien in die Privatwirtschaft unter Einstellung ihrer Ruhegenüsse zu ermöglichen. Es muß daher damit gerechnet werden, daß das ungünstige Verhältnis zwischen Pensions- und Gesamtpersonalaufwand noch durch geraume Zeit bestehen bleiben wird, ein Umstand, der besonders lähmend auf alle Bestrebungen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Bundesangestellten einwirken muß.

## X. Möglichkeiten einer künftigen Entwicklung

Schon in der kurzen Zeit seit der Schaffung des Gehaltsgesetzes hat es sich gezeigt, daß die damals gehegte Hoffnung auf eine Stabilisierung des Systems sich nicht erfüllt hat, auch wenn man von der Höhe der Bezugsansätze, die, weil abhängig von den jeweiligen wirtschaftlichen und budgetären Möglichkeiten, nicht stabil sein können, ganz absieht. So erwies sich die Gruppeneinteilung als zu kompliziert, die Zahl der Dienstklassen als zu hoch, weil in den Bedürfnissen des Dienstes nicht begründet.

Dem Aufbau des Dienstes in der Bundesverwaltung, aber auch in den Betrieben, würde vollauf Rechnung getragen, wenn die bestehenden 8 durch 4 Verwendungsgruppen ersetzt würden. Es wäre ohne weiteres möglich, die 4 untersten Verwendungsgruppen in eine Verwendungsgruppe zusammenzuziehen. Auch könnte die Verwendungsgruppe 6 mit der Verwendungsgruppe 5 ohne besondere Schwierigkeiten vereinigt werden. Die Unterschiede zwischen den in die neugebildeten Verwendungsgruppen eingereihten Beamten könnten leicht durch Begünstigungen hinsichtlich der Anfangsgehalsstufe oder in der weiteren Vorrückung ausgeglichen werden. Der Vorteil einer solchen Verringerung der Zahl der Verwendungsgruppen läge vor allem darin, daß die Verschiebungsmöglichkeiten innerhalb des Personales und damit die Verwendungsmöglichkeit der einzelnen Beamten ganz bedeutend gesteigert würde. Besonders bei großen, jetzt nach Verwendungsgruppen stark gegliederten Personalständen, wie im Bereiche der Post- und Telegraphenverwaltung, würde sich dadurch eine wesentliche Vereinfachung der ganzen Personalgebarung ergeben.

Auch die Zahl der Dienstklassen könnte bei den Beamten der allgemeinen Verwaltung, ohne daß das Verwendungsprinzip berührt würde, verringert werden. Der Beamte der Verwendungsgruppe 8 zum Beispiel durchläuft jetzt regelmäßig 5 Dienstklassen (VII—III), ebenso der Beamte der Verwendungsgruppe 7 (VIII—IV). Nach der Verwendung können innerhalb dieser Laufbahnen aber höchstens 3 Abschnitte, die des jüngeren eingeteilten Beamten, die des älteren, schon mit schwierigeren Aufgaben betrauten Beamten und die des leitenden Beamten, unterschieden werden. Es entspräche durchaus dem Verwendungsprinzip, wenn die Zahl der von diesen Beamtengruppen zu durchlaufenden Dienstklassen auf drei herabgesetzt würde. Ganz ähnlich liegen die Verhältnisse aber auch in den übrigen Verwendungsgruppen.

In diesem Zusammenhang muß auch die Frage aufgeworfen werden, ob es den Grundsätzen einer richtigen Verwaltungsökonomie entspricht, wenn weiterhin an dem überaus verwickelten System der Zeitvorrückung festgehalten wird. Das Doppelgeleise, das darin besteht, daß jeder Beamte, der die Bezüge einer Dienstklasse durch die Zeitvorrückung erreicht hat, auch noch in diese Dienstklasse befördert werden muß, wenn er den mit ihr verbundenen Titel und Rang erlangen soll, könnte vermieden werden, wenn die Zeitvorrückung durch die Zeitbeförderung ersetzt würde. Da die Zeitvorrückung ohnedies nur in Dienstklassen führt, in denen die Verwendung sich von jener in den unteren Dienstklassen in der Regel nicht unterscheidet, könnte eine solche Reform nachteilige Folgewirkungen wohl kaum auslösen.

Reformbedürftig erscheint das Besoldungssystem auch insofern, als im Aufbau der Bezüge gewissen sachlichen Bedürfnissen nicht imzureichenden Ausmaß Rechnung getragen ist. Es ist im Gehaltsgesetz und in seinen Novellen zwar gelungen, die Bezüge der einzelnen Gruppen der Bundesangestellten und innerhalb der Gruppen wieder die Anfangs- und Höchstbezüge in ein entsprechendes Verhältnis zueinander zu setzen. Aber schon in der Vorkriegszeit, aus der die maßgebenden Verhältniszahlen übernommen worden sind, wurde zu wenig Bedacht darauf genommen, daß der Beamte gerade in den Lebensjahren, in denen er in der Regel die Möglichkeit und das Bedürfnis hat, eine Familie zu gründen, ausreichend bezahlt werden sollte. Die Möglichkeit des späteren Aufstieges in ausreichende Bezüge wird nie die Schäden ausgleichen können, die Wirtschaft und Volkstum dadurch erleiden, daß der Beamte gerade in jungen und mittleren Jahren eine Familie nur unter Schwierigkeiten gründen und erhalten kann.

Es wäre verfehlt zu glauben, daß diese Mängel nicht schon längst erkannt worden sind. Das beweist die Einführung der Familienzulagen, des Mindestbezuges und andere Maßnahmen, wie die Gewährung von Studienstipendien und dergleichen. Daß diese an sich nicht ausreichenden Notmaßnahmen bisher nicht durch eine gesunde Reform des Gehaltsschemas ersetzt wurden, hat seinen Grund nicht in der mangelnden Erkenntnis der Fehler des geltenden Systems, sondern in der Unmöglichkeit, die für eine solche Reform notwendigen sehr bedeutenden Mittel aufzubringen. Jedenfalls aber wird, wenn jemals wieder Beträge für eine Besserstellung der Beamten zur Verfügung gestellt werden können, vor allem in dieser Richtung Abhilfe geschaffen werden müssen.

## Vierter Teil Die Besoldung der Landes- und Gemeindeangestellten

### I. Die Angestellten der Länder

Die Bundesländer besorgen die ihnen durch die Verfassung übertragenen Aufgaben der staatlichen Verwaltung, soweit hierfür Berufsbeamte in Frage kommen, teils durch Bundesangestellte, die ihnen zu diesem Zweck vom Bunde zur Verfügung gestellt sind, teils durch eigene Landesangestellte, wobei Vorschriften über die Abgrenzung der Wirkungsbereiche dieser beiden Angestelltengruppen nicht bestehen. Nach einer Bestimmung der Bundesverfassung<sup>23</sup> soll das Dienstrecht einschließlich des

---

<sup>23</sup> Art. 21 des Bundesverfassungsgesetzes in der Fassung von 1929.

Besoldungs- und Disziplinarrechtes für jene Angestellten des Bundes und der Länder, die behördliche Aufgaben zu besorgen haben, nach einheitlichen Grundsätzen durch ein Bundesgesetz geregelt werden. Trotzdem es bisher zur Schaffung eines solchen Bundesgesetzes nicht gekommen ist, haben die Länder im allgemeinen ihre Besoldungsvorschriften an jene des Bundes angepaßt. Allerdings ist diese Anpassung insofern keine ganz vollkommene zu nennen, als durch verschiedene Maßnahmen, besonders durch eine günstigere Systemisierung, den Landesangestellten vielfach Vorteile eingeräumt wurden, die ihre materielle Stellung gegenüber jener der gleichzuwertenden Bundesangestellten nicht unwesentlich gehoben hat. In welcher Weise und mit welchen Erfolgen der Bund dieser Besserstellung entgegenzuwirken trachtete, wird unten des näheren erörtert werden.

## II. Die Gemeindeangestellten. Das Wiener Schema

Während die große Masse der Gemeinden die Besoldung ihrer Angestellten in Anlehnung an die Besoldungsvorschriften des Bundes geregelt hat, ist die Gemeinde Wien in der Besoldung eigene Wege gegangen, indem sie ihre Angestellten nach dem sogenannten „Wiener Schema“ entlohnt. Wegen der großen Bedeutung, die den Wiener städtischen Angestellten im Rahmen der österreichischen öffentlich-rechtlichen Angestellten zukommt, und im Hinblick auf den Umstand, daß dieses Schema von einer Reihe der größten Städte Österreichs (so Graz, Linz, Wiener-Neustadt, St. Pölten, Klagenfurt, Villach) übernommen wurde, soll es hier in seinen Grundzügen dargelegt werden.

Das Wiener Schema fußt auf der „Allgemeinen Dienstordnung für die Angestellten der Gemeinde Wien“, die im Jahre 1919 vom Gemeinderat der Stadt Wien genehmigt wurde; seither hat sie allerdings viele und einschneidende Änderungen erfahren. Nach der geltenden Fassung der Dienstordnung sind die Angestellten des Magistrates — eine Sondergruppe, die Angestellten der städtischen Unternehmungen, fällt aus dem Rahmen dieser Abhandlung — in 9 Angestelltengruppen, I—IX, gegliedert, von denen wieder die Gruppen I und II in je 2 Untergruppen<sup>24</sup> geteilt sind. Es stehen in der Hauptsache in der Gruppe I die Beamten mit Hochschulbildung, in der Gruppe II die Beamten mit Mittelschulbildung, in der Gruppe III Fachbeamte ohne volle Mittelschulbildung. Die Kanzleibeamten sind aufgeteilt auf die Gruppen III, IV und V, ebenso die technischen Hilfsbeamten (Werkmeister, Maschinenmeister u. dgl.).

---

<sup>24</sup> Ia u. Ib, IIa u. IIb. Die Untergruppen Ib und IIb werden in der folgenden Darstellung als minder wichtig übergangen.

Die Amtsgehilfen, Aufseher und sonstigen höherqualifizierten Dienerkräfte einschließlich der gelernten Handwerker stehen in der Gruppe VI, in den Gruppen VII—IX sind die nichtgelernten Handwerker und die übrigen minderqualifizierten Dienerkräfte eingereiht.

Die Bezüge bestehen aus dem Gehalt und aus den Familienzulagen<sup>25</sup>. Der Gehalt ist für die Beamten der Gruppe I—VIII<sup>26</sup> nach 9 Bezugsklassen (1—9) und innerhalb dieser nach Bezugsstufen in folgender Weise festgesetzt:

Jahresgehalt in Schilling

Bezugsklasse	Bezugsstufe					
	1	2	3	4	5	6
1	13 104	14 124	15 144	16 164	—	—
2	9 744	10 584	11 424	12 264	—	—
3	7 104	7 764	8 424	9 084	—	—
4	5 664	6 024	6 384	6 744	—	—
5	4 512	4 800	5 088	5 376	—	—
6	3 612	3 792	3 972	4 152	4 332	—
7	3 012	3 132	3 252	3 372	3 492	—
8	2 532	2 628	2 724	2 820	2 916	—
9	2 172	2 232	2 292	2 352	2 412	2 472

Für die Zwecke der Besoldung werden die Beamten in leitende Beamte und zugeteilte Beamte eingeteilt. Für jede dieser Gruppen ist aus den 9 Bezugsklassen ein eigenes Schema gebildet, und zwar für die zugeteilten Beamten ein Zeitvorrückungsschema aus den Bezugsklassen 3 bis 9 und für die leitenden Beamten ein sogenanntes Leiterschema aus den Bezugsklassen 1—3.

Im Zeitvorrückungsschema sind für jede Gruppe eine Anfangsgehaltsstufe und eine bestimmte Anzahl von weiteren Bezugsstufen vorgesehen, die der Angestellte bis zur Erreichung des für seine Gruppe festgesetzten Höchstgehaltes durchläuft.

Durch diese Zeitvorrückung erreicht der Beamte der Gruppe I die 3., der Beamte der Gruppen II und III die 4. Bezugsklasse. Die übrigen Gruppen schließen in den Bezugsklassen 5 und 6 ihre Laufbahn ab.

In der Zeitvorrückung erschöpft sich in der Regel die Laufbahn des zugeteilten Angestellten. Abweichungen ergeben sich nur aus der Überstellung in eine höhere Gruppe oder durch sogenannte außertourliche

<sup>25</sup> Der Begriff des Ortszuschlages ist dem Wiener Schema fremd.

<sup>26</sup> Die Angestellten der Gruppe IX nehmen eine Sonderstellung insofern ein, als für sie ein eigenes Bezugsschema mit drei Bezugsklassen (7a, 8a und 9a) vorgesehen ist. Dieses Schema setzt Bezüge von 2112—2736 S fest. Der Aufstieg erfolgt nur durch Zeitvorrückung.

Vorrückungen, die (unter Überspringung einer oder mehrerer im Schema vorgesehenen Bezugsstufen) für außerordentliche Leistungen ausnahmsweise bewilligt werden können.

Das Leiterschema dient ausschließlich der Besoldung der leitenden Beamten der Gruppen I und II. Es wird gebildet aus den Bezugsklassen 1, 2 und 3. Für jede dieser Bezugsklassen ist eine Anzahl von Leiterposten vorgesehen, und zwar für die Beamten der Gruppe I in den Bezugsklassen 1 und 2 und für die Beamten der Gruppe II in den Bezugsklassen 2 und 3. Der Übertritt aus dem Zeitvorrückungsschema in das Leiterschema vollzieht sich durch die Beförderung auf eine systemisierte Stelle. Eine weitere Beförderung (z. B. des Beamten der Gruppe I aus der 2. in die 1. Bezugsklasse) ist wieder nur durch eine Stellenbeförderung möglich. Für die Spitzen der Wiener Gemeindebeamten, den Magistratsdirektor, den Baudirektor und den Oberstadtphysikus, sind über dem Höchstgehalt der ersten Bezugsklasse liegende Einzelgehälter bewilligt.

Die Familienzulage ist einheitlich mit 60 S jährlich für die Gattin und jedes Kind festgesetzt.

Der Vergleich der Bezüge der Gemeindeangestellten nach dem Wiener Schema mit jenen der Beamten der allgemeinen Verwaltung des Bundes ergibt zweifellos eine nicht unbedeutende Spannung zugunsten der Gemeindeangestellten.

Dazu kommt, daß das Pensionsrecht der Wiener städtischen Angestellten ganz bedeutend günstiger ist als das Bundespensionsrecht. Die Pensionsbemessungsgrundlage beträgt 85 v. H. gegenüber 78,3 v. H. beim Bund. Der Anspruch auf den vollen Ruhegenuß wird von den Beamten mit Hochschulbildung mit 30 Jahren (beim Bund 35 Jahren), von den übrigen Beamten mit 32½ oder 35 Jahren (beim Bund 40 Jahren) erreicht. Ein gewisser Ausgleich liegt darin, daß die Pensionsbeiträge viel höher sind als beim Bund, nämlich 6,2, 6 und 5,8 v. H. gegenüber 3,2 und 2,8 v. H. beim Bund.

In jüngster Zeit sah sich die Gemeinde Wien allerdings gezwungen, mit ihren Angestellten in Verhandlungen einzugehen, die die volle Angleichung der Dienst- und Pensionsbezüge an jene der Bundesangestellten zum Ziele haben<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Im Dezember 1933 wurden die Verhandlungen mit dem Ergebnis abgeschlossen, daß die Pensionsbemessungsgrundlage auf 78,3 v. H. herabgesetzt wird. Außerdem werden (vorläufig im Jahre 1934) die Bezüge der Aktiven und der Pensionsparteien um 10,7 v. H. gekürzt.

### III. Die Versuche zur Erzielung eines einheitlichen Besoldungsrechtes in Bund und Ländern

Die Bemühungen des Oberstaates (Bundes), einen Einfluß auf die Besoldung jener Dienstnehmer zu gewinnen, deren Bezüge aus Mitteln der Länder oder Gemeinden ausbezahlt werden<sup>28</sup>, reichen bis in die Kriegsjahre zurück. Der leitende Gedanke bei diesen Bemühungen war wohl von Anfang an auf die Erzielung einer einheitlichen Besoldung gerichtet, ist aber keineswegs immer klar zutage getreten und hat überdies im Laufe der Jahre eine eigentümliche Veränderung erfahren: Was ursprünglich auf einem Teilgebiet der Besoldungsordnung von zunehmender Wichtigkeit als Schutz der Dienstnehmer gegen Vereilendung vertreten worden ist, hat sich allmählich in einen auf die Dienstgeber ausgeübten Zwang zur Einhaltung größerer Sparsamkeit im Besoldungsaufwand verwandelt, um schließlich in dem großen Gedanken der Erzielung einer einheitlichen Besoldung in der behördlichen Verwaltung aufzugehen.

Zum Verständnis dieser Entwicklung, deren Schilderung Aufgabe dieses Abschnittes ist, müssen einige allgemeine Bemerkungen vorausgeschickt werden. Der Zudrang zum öffentlichen Dienst war im Österreich der Vorkriegszeit immer ein starker und sicher ein lebhafterer als in Staaten mit reicherer industrieller Entwicklung und höherer Einschätzung des kaufmännischen Geistes. Geringere Unternehmungslust und der Wunsch nach größerer Sicherheit bei einer zwar keineswegs üppigen, aber doch von einer gewissen Behaglichkeit erfüllten Lebensführung mögen als Eigenheiten der österreichischen Bevölkerung die Triebfeder dafür gewesen sein. Dazu kam noch der Kampf der Nationen um die Herrschaft im Staat und in seinen Gebietsteilen, der die Besetzung möglichst vieler

<sup>28</sup> Aus Mitteln der Länder und Gemeinden werden die Bezüge der Landes- und Gemeindeangestellten (mit Einschluß der Lehrer an den von diesen Körperschaften geführten Fachlehranstalten und vereinzelten Mittelschulen), sowie der Lehrer an den allgemeinen öffentlichen Volks- und Haupt- früher Bürgerschulen bestritten. Die Besoldung der Angestellten belastet die betreffenden Körperschaften. Sie ist im allgemeinen überhaupt nicht gesetzlich geregelt, sondern wird durch Beschlüsse der Landes- und Gemeindevertretungen festgesetzt. Die Besoldung der Volks- und Hauptschullehrer belastet vorwiegend die Länder, vereinzelt unter Beitragsleistung der Gemeinden, die derzeit in Tirol ein Viertel, in Vorarlberg vier Zehntel dieses Aufwandes zu tragen haben. In Niederösterreich besteht an Stelle einer derartigen Kostenverteilung eine Beitragsleistung der Gemeinden in Form der „Schulklassenabgabe“, die nach der Zahl der Schulklassen abgestuft ist. Hinsichtlich des Besoldungsaufwandes für neu errichtete Hauptschulen bestehen vielfach Vereinbarungen für den Einzelfall, die zumeist dahin zielen, den Sitzgemeinden eine ihnen sonst nicht zufallende Last aufzubürden. Wien ist Land und Gemeinde zugleich, führt aber nur einen Gemeindehaushalt, der auch die Lasten zu tragen hat, die der Stadt in ihrer Eigenschaft als Land erwachsen, also insbesonders auch den Aufwand für die Besoldung der städtischen Lehrer. Wenn in diesem Zusammenhang die Länder schlechthin erwähnt werden, ist Wien somit immer mitzuverstehen.

Stellen im öffentlichen Dienst zu einem Machtmittel machte, dessen sich die auf größere Geltung bedachten nichtdeutschen Völker ebenso zu bedienen wußten wie die allmählich in eine Abwehrstellung gedrängten Deutschen in Österreich. Aber die Wertschätzung des öffentlichen Dienstes hatte feine, gefühlsmäßige Abstufungen. Es erscheint jetzt mehr denn je gleichgültig, ob sie begründet waren oder auf Vorurteilen beruhten. Bedeutung hat aber auch jetzt noch die Feststellung, daß sie vorhanden waren und ihre Wirkung auch auf das Besoldungsrecht der öffentlichen Angestellten ausgeübt haben. Den unbedingten Vorrang und eine bevorzugte gesellschaftliche Stellung genossen die „kaiserlich-königlichen“, mit allerlei äußerer Ehrenrechten ausgestatteten Beamten des Staates, neben denen die Beamten der Landesverwaltungen und noch mehr jene der Gemeinden in der öffentlichen Wertschätzung ihrer Stellung mehr oder weniger weit zurückblieben. Sie alle aber erfreuten sich jener Achtung, die die Bevölkerung Österreichs jedem Vollzieher behördlicher Aufgaben entgegenbrachte. Die Lehrerschaft an den Volks- und Bürgerschulen stand der Bevölkerung innerlich vielleicht näher, ohne aber jenes äußere Ansehen zu teilen, das mit der Ausübung eines Amtes verbunden war. Diese Umstände hatten zur Folge, daß die Länder und die größeren Gemeinden — die unter den Gemeinden allein als Dienstgeber eines Berufsbeamtentums im eigentlichen Sinne in Betracht kamen —, ihren Angestellten eine bessere äußere Versorgung gewährleisten mußten, wenn sie nicht überhaupt auf den Zustrom von Kräften in ihren Dienst verzichten wollten, die zur Führung ihrer Aufgaben nach Herkunft, allgemeiner und Berufsausbildung und Begabung ebenso geeignet waren wie die Dienstnehmer des Staates. Daraus und aus der günstigen Finanzlage, in der sich einige Länder und Gemeinden befanden, ergab sich eine „Überangleichung“ dieser Gruppen von öffentlichen Angestellten gegenüber jenen des Staates, mit der auch heute noch als einer aus der Entwicklungsgeschichte hervorgegangenen Tatsache gerechnet werden muß, obwohl das große Geschehen und Erleben der letzten zwei Jahrzehnte alle diese auf tief eingewurzelten Anschauungen beruhenden Unterscheidungen in der Einschätzung des Bundes-, Landes- oder Gemeindedienstes einfach weggefegt hat. Was aber die Lehrerschaft betrifft, so war ihre Besoldung im Vergleich mit jener der in der behördlichen Verwaltung tätigen Angestellten von alters her eine verhältnismäßig niedrige gewesen, das „Lehrerelend“ geradezu sprichwörtlich geworden. Die vielfach bestehenden Rechte der Lehrer auf Naturallohn in Form einer Wohnung und anderer Zuwendungen mögen das vergleichende Urteil vielleicht etwas getrübt haben, im wesentlichen beruhte die allgemeine Empfindung einer zurücksetzenden Behandlung aber auf Tatsachen. Die

Kenntnis dieser unterschiedlichen besoldungsrechtlichen Behandlung der verschiedenen Gruppen von Dienstnehmern ist notwendig, um dem Gang der Entwicklung im ganzen und in ihren einzelnen Abschnitten Verständnis entgegenzubringen.

### 1. Das Streben nach Einheitlichkeit in der Besoldung als Schutz gegen Vereindung bestimmter Gruppen von Dienstnehmern (1917–1921)

Im Spätherbst 1917 waren der innere Wert und die Kaufkraft der Währungseinheit auf etwa ein Drittel ihres Nennwertes gesunken. Diese Entwertung äußerte in allen öffentlichen Haushalten eine gleich zerstörende Wirkung, konnte aber im Staatshaushalt durch eine zu Lasten des Staates erfolgende Vermehrung der Umlaufsmittel ins Ungemessene zunächst scheinbar bekämpft und ausgeglichen werden. Den Ländern und Gemeinden stand diese Möglichkeit nicht zu. Die aus ihren Mitteln besoldeten Dienstnehmer vermochten aber ebensowenig mehr wie die Dienstnehmer des Staates ihre schon infolge der allgemeinen Versorgungsnot aufs äußerste eingeschränkte Lebenshaltung zu bestreiten, wenn man ihnen nicht auch in Form von „Teuerungszulagen“ im weitesten Sinne wenigstens einen Teil der verlorenen Kaufkraft ihrer Bezüge wieder ersetzte. Eine solche Ersatzleistung wäre aber über die Kräfte der Landes- und Gemeindehaushalte hinausgegangen. Sie mußte daher, nachdem alle Bedenken zurückgestellt worden waren, die sich wegen der entstehenden Belastung auf Seite der Staatsverwaltung, wegen des damit verbundenen Eingriffes in ihre Zuständigkeit auf Seite der Länder und Gemeinden erhoben hatten, aus Staatsmitteln erfolgen. Sie beschränkte sich in den Jahren 1918 und 1919 vorerst auf die Lehrerschaft an den Volks- und Bürgerschulen; nicht gerade deshalb, weil die Bezüge dieser Lehrer besonders unzulänglich geworden waren, sondern weil die Förderung und Aufrechterhaltung der allgemeinen Schulbildung schon seit jeher als ein auch vom Gesamtstaat zu schützendes „Politikum“ betrachtet worden war und die Lehrer überdies infolge ihrer dienstrechlichen Unterstellung unter die in ihrer Zusammensetzung „staatlich-autonom gemischten“ Landesschulräte als eine Art Mittelding zwischen den Dienstnehmern des Staates und jenen der Länder (und Gemeinden) erschienen. Die Leistungen des Staates, zu denen er in zunehmendem Umfange durch den fortschreitenden Verfall der Währung gedrängt wurde, zerfielen in zwei Gruppen: In solche, die unmittelbar an die Lehrerschaft hingegeben wurden, und in solche, die den Ländern (allenfalls zur Teilung mit den an der Tragung des Aufwandes mitbeteiligten Gemeinden)<sup>29</sup> gewährt

<sup>29</sup> Vgl. Anm. 28 auf S. 167.

wurden, um ihnen eine Verbesserung der Lage der Lehrerschaft zu ermöglichen.

Zur ersten Gruppe zählten die sogenannten Anschaffungsbeiträge sowie die Übergangsbeiträge. Die Anschaffungsbeiträge sollten die Beschaffung nicht monatlich regelmäßig wiederkehrender Bedarfsgegenstände ermöglichen, die Übergangsbeiträge leiteten ihre Namen von ihrer Bestimmung ab, als Übergangsmaßnahmen zu einer neuen und wie man meinte, endgültigen Besoldungsordnung überzuleiten. Zur zweiten Gruppe gehörten die Teuerungszulagen. Diese Leistungen waren an bestimmte Voraussetzungen gebunden, in denen zwei Gedanken zum Ausdruck kamen:

1. Die zur Besoldung der Lehrerschaft vorzüglich verpflichteten Länder sollten angeeifert werden, unter Staatshilfe die Lehrerschaft beim Bezug aller dieser Zulagen den Staatsangestellten gleichzustellen. Es war also der Versuch einer Angleichung von unten her zugunsten der in ihrer Besoldung im allgemeinen offenbar zurückgebliebenen Lehrerschaft. Über die Schwierigkeiten des Vergleiches zwischen den Unterrichtsleistungen der Lehrer und der mannigfaltigen und vom Schuldienst grundverschiedenen Tätigkeit der Staatsangestellten setzte man sich durch eine von der Dienstzeit der Lehrer ausgehende recht willkürliche Anordnung hinweg. Die Gewährung dieser Zuwendungen in der halben den Staatsangestellten gebührenden Höhe wurde daher an die ausdrückliche Bedingung oder an die in der gesetzgebenden Körperschaft ausgesprochene und auch tatsächlich erfüllte Erwartung geknüpft, daß die Länder einen gleich großen Betrag aus eigenen Mitteln flüssig machen.

2. Außerdem kam aber auch schon, wenigstens bei der Gewährung der Anschaffungs- und Übergangsbeiträge, der Gedanke der Vermeidung von Überangleichungen zum Ausdruck. Diese Beiträge durften nur flüssig gemacht werden, wenn die Lehrerschaft nicht schon in ihren Gesamtbezügen gegenüber den Staatsangestellten bessergestellt war, oder nur insoweit, als sich nicht aus der Gewährung eine Besserstellung ergab. Die derart ersparten Beiträge wurden den Ländern überlassen, denen daraus ein ihnen allerdings aufgenötigter Schutz gegen die aus einem Übermaß der Lehrerbesoldung sich ergebenden Folgen für den Landeshaushalt erwuchs. Eine Beseitigung etwa bestehender Überangleichungen erschien damit aber natürlich nicht gesichert.

Im Jahre 1920 wurden die Staats- (Bundes-) Beiträge auch auf den Aufwand für die aktiven Angestellten der Länder und Landeshauptstädte ausgedehnt und einheitlich mit jenen für die Bezüge der aktiven Lehrer auf neuer Grundlage geregelt: Sie wurden nur mehr den zur Auszahlung der Bezüge verpflichteten Körperschaften und nicht mehr unmittelbar

den Dienstnehmern überwiesen, sowie in ihrem Ausmaß nicht mehr durch den Aufwand für Einzelzuwendungen, sondern durch den Mehraufwand bestimmt, der sich aus Angleichungsmaßnahmen der empfangenden Körperschaften an die neuen, durch das Besoldungsgesetz geschaffenen Bezüge der Staats- (Bundes-) Angestellten ergab. Ihr Ausmaß betrug im allgemeinen die Hälfte dieses Mehraufwandes. Jede Bedingung entfiel. Eine Besserstellung blieb gestattet, ohne Grundlage einer Beitragsleistung zu werden, eine Schlechterstellung blieb zulässig, verminderte aber den Beitrag entsprechend. Die Einflußnahme des Staates (Bundes) schien also wesentlich gelockert, aber eine neue Beeinträchtigung der Einheitlichkeit in der Besoldung ergab sich daraus nicht. Die allgemeine Abhängigkeit der Länder und Gemeinden vom Bund hatte sich nämlich außerordentlich verstärkt, da ihre Haushalte ebenso wie der Bundeshaushalt beinahe nur mehr aus einer einzigen Quelle durch Schaffung zusätzlicher Zahlungsmittel auf Rechnung des Bundes gespeist wurden.

Als Ergebnis der Entwicklung in diesem Zeitraum kann festgehalten werden, daß sich im Empfang von Teuerungszulagen aller Art im allgemeinen eine tatsächliche Angleichung ergab, neben der die von altersher bestehenden Unterschiede in den an Bedeutung immer mehr zurücktretenden Grundbezügen keine allzu wesentliche Rolle mehr spielen konnten. Der Wert dieser Errungenschaft blieb aber hinsichtlich der Lehrerschaft durch die diese begünstigende und daher verfehlte Vergleichsgrundlage mit staatlichen Dienstnehmern beeinträchtigt.

## 2. Die Versuche zur Herstellung einer Einheitlichkeit in der Besoldung als Mittel zur Erzielung größerer Sparsamkeit in den öffentlichen Haushalten (1922–1933)

### a) Versuche auf Grundlage der Bestimmungen über eine Beitragsleistung des Bundes zum Personalaufwand (1922–1924)

Im Laufe des Jahres 1922 ist die erste zusammenfassende Finanzausgleichsgesetzgebung des Bundes in Kraft getreten. Sie hat auch den Bundesbeitrag zum Personalaufwand der Länder und Gemeinden auf teilweise neuer Grundlage geregelt. Er wurde über den Kreis der Länder und Landeshauptstädte auf alle Gemeinden mit wenigstens 5000 Einwohnern unbedingt, auf kleinere Gemeinden im Fall besonders starker Belastung ausgedehnt und mit der Einwohnerzahl steigend mit 35 bis zu 70 v. H. des Gesamtaufwandes für Dienstbezüge und (nur für die Länder und Landeshauptstädte) für die Ruhegenüsse festgesetzt, der den „Mehraufwand“<sup>30</sup> schon nur mehr geringfügig überstieg. Der Aufwand für

---

<sup>30</sup> Vgl. oben.

Angestellte erwerbswirtschaftlicher Betriebe blieb aber unberücksichtigt. Auf dieser Beitragsleistung bauten sich jene gesetzlichen Bestimmungen auf, die der Erzielung größerer Einheitlichkeit im Besoldungsrecht dienen sollten. Der Standpunkt für die Beurteilung dieser Frage hatte sich aber mittlerweile völlig verschoben: Die Sorge um die Besoldungsempfänger war hinfällig geworden, da deren Zurücksetzung gegenüber den Bundesangestellten nicht mehr zu befürchten war. Alle zugunsten der Bundesangestellten getroffenen Maßnahmen, die während des letzten Währungsverfalles immer rascher folgen mußten, hatten ohne Einwendungen von irgendeiner Seite auch auf die Dienstnehmer der Länder und Gemeinden uneingeschränkte Anwendung gefunden. An Stelle der Sorge um die Dienstnehmer war aber jene um die Haushalte der Länder und Gemeinden getreten. Die Behauptung, daß sich in jener Zeit deren Verwaltungstätigkeit in der Auszahlung von Besoldungen, der notdürftigen Führung ihrer Anstalten und der Aufnahme von Schulden für beide Zwecke erschöpfte, ist kaum übertrieben. Das völlige Versiegen beinahe aller Steuern, für die die Gesetzgebung zunächst keinen Anschluß an den sinkenden Geldwert hatte finden können, beschränkte ihre Einnahmen vorzüglich auf Zuschüsse und Darlehen des Bundes. Es war daher nur folgerichtig, wenn die Bundesgesetzgebung Vorsorge gegen Überangleichungen in der Besoldung zu treffen suchte. Gesetzliche Voraussetzung für die Bundesbeitragsleistung war die Angleichung der Bezüge der Dienstnehmer der Länder und Gemeinden an jene der Bundesangestellten. Ein Zurückbleiben hinter dieser Grundlage führte zu einer entsprechenden Verminderung der Bundesbeiträge, jede auch noch so unwesentliche Überangleichung sollte aber den völligen Verlust des Bundesbeitrages nach sich ziehen. Damit war der Gedanke der Einheitlichkeit in der Besoldung vom neu gewonnenen Standpunkt der Rücksichtnahme auf die Haushaltsführung in großer Schärfe zur Geltung gebracht, während die Zulässigkeit eines Zurückbleibens gegenüber dem Bundesdienst den ursprünglich im Vordergrund gestandenen Schutz der Dienstnehmer teilweise preisgab. Das Gesetz machte aber, von der Erfahrungstatsache ausgehend, daß sich „Überangleichungen“ durchaus nicht nur aus der zahlenmäßigen Festsetzung der Besoldung ergaben, die Gewährung der Beiträge auch noch davon abhängig, daß die Anstellung, Verwendung und Einreihung der Angestellten in die Besoldungsgruppen nicht in einer wesentlich günstigeren Weise erfolgt als für die Bundesangestellten gleicher Vorbildung und Verwendung, und daß sich der Aufwand für die Dienstbezüge im Rahmen des unabweislichen Bedürfnisses hält und, so weit er diesen übersteigt, durch Abbau von Dienstnehmern angemessen vermindert wird. Eine nähere Festsetzung der Grundlagen für den dem-

gemäß durchzuführenden Vergleich des Dienstverhältnisses und der Angestelltenzahl ließ das Gesetz aber vermissen. Die Unbestimmtheit dieser Anordnungen machte von vornherein die Schaffung einer Stelle notwendig, der eine sachlich unbefangene schiedsrichterliche Entscheidung über das Vorliegen oder Fehlen dieser Voraussetzungen für die Beitragssleistung anvertraut werden konnte. Das Gesetz schuf sie in der zehngliedrigen „Länder- und Gemeindefinanzkommission“, die hälftig aus von der Volksvertretung gewählten und vom Bundesfinanzminister ernannten Mitgliedern gebildet wurde. Sie ist tatsächlich ein einziges Mal, und zwar bei Prüfung der allerdings sehr belangreichen Frage in Tätigkeit getreten, wie der Vergleich der Volks- und Hauptschullehrer mit den im Bundesdienst tätigen Lehrern durchzuführen sei.

Im übrigen haben die Bestimmungen auf dem Weg zu ihrem Ziel wenig Erfolg gebracht; insbesondere erwies es sich nicht als möglich, ältere schon lange bestehende Überangleichungen, auf denen sich später gleichmäßige Erhöhungen der Bezüge aufgebaut hatten, zu beseitigen. Noch viel weniger war im allgemeinen eine Überprüfung der Frage durchführbar, ob sich aus der Anwendung der Besoldungsbestimmungen auf den einzelnen Dienstnehmer nach seiner Vorbildung und Verwendung eine Überangleichung ergebe. Bis zum Ende des Jahres 1924 wurde diese Beitragssleistung des Bundes im Zug der vom Völkerbund geförderten Bemühungen um die Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt und in der Erwartung einer günstigeren Gestaltung auch der Landes- und Gemeindehaushalte allmählich vermindert und schließlich beseitigt. Damit haben die angeführten gesetzlichen Bestimmungen ihr Anwendungsbereich verloren und die Länder und Gemeinden ihre volle Freiheit zur Regelung des Besoldungsrechtes vorerst wieder zurück erhalten.

#### b) Von einer Beitragssleistung des Bundes zum Personalaufwand unabhängige Versuche (1925—1933)

1. Mit der Einstellung des Bundesbeitrages zum Personalaufwand der Länder und Gemeinden hörte zunächst jeder Einfluß der Bundesregierung auf die Regelung der Besoldung durch diese Körperschaften auf. Eine Bestimmung der Bundesverfassung, wonach auf dem Gebiet des Schulwesens, also auch hinsichtlich der Besoldung der Lehrerschaft, Änderungen der geltenden Gesetze nur durch übereinstimmende Bundes- und Landesgesetze erfolgen dürfen, erwies sich als kein ausreichendes Ersatzmittel, da die Volksvertretung keinerlei Neigung zeigte, der Landesgesetzgebung nachträglich hindernd in den Arm zu fallen und damit eine ihr fernliegende Verantwortung zu übernehmen. Die somit beinahe volle

Handlungsfreiheit der Länder und Gemeinden bedeutete eine sehr herabgeminderte Widerstandsfähigkeit gegenüber den Ansprüchen der Dienstnehmer, zumal auch in den Jahren nach 1924 zunächst noch jene kurze Scheinblüte der Wirtschaft und damit auch der öffentlichen Haushalte in Österreich fortduerte, der in den Jahren 1930/31 eine so schmerzliche Erkenntnis der wahren Sachlage folgen sollte. Von Jahr zu Jahr steigende und von der Volkswirtschaft ohne ernstlichen Widerstand geleistete Steuererträge befähigten Länder und Gemeinden zu manchen Zugeständnissen, die jedenfalls unterblieben wären, wenn der Bundesverwaltung ein Eingreifen möglich gewesen wäre. Die damit verbundene Gefahr wurde auf Seite der Bundesverwaltung für so ernst angesehen, daß anlässlich einer teilweisen Neuordnung der Finanzausgleichsgesetzgebung im Jahre 1925 in diese eine neue Schutzbestimmung aufgenommen wurde. Sie bestimmte, daß jede nach einem bestimmten Stichtag erfolgte wesentliche Besserstellung der Lehrerschaft oder der in der behördlichen Verwaltung tätigen Landes- und Gemeindeangestellten gegenüber den Bundesangestellten oder Lehrern eine Kürzung der den Ländern und Gemeinden zukommenden Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben in der Höhe des Mehraufwandes nach sich ziehen müsse. Der Grundgedanke war, daß eine Körperschaft, der durch allzu reichliche steuerliche Einnahmen die Möglichkeit zu einer solchen Überangleichung geboten war, durch eine Kürzung dieser Einnahmen mittelbar wieder genötigt werden sollte, das Übermaß zu beseitigen. Diese Bestimmung, die mit unbedingter Geltung nur für einen Zeitraum von etwa 2 Jahren (Juli 1925 bis März 1927) erlassen worden war und nach dessen Ablauf wieder außer Wirksamkeit trat, hat sich nicht bewährt; vor allem, weil sie zu spät und unmittelbar nach Durchführung größerer Bezugsaufbesserungen in einigen Ländern erfolgt war und den anderen Ländern der gleiche Schritt billigerweise nicht mehr verwehrt werden konnte, dann aber auch, weil sich bei der Beurteilung des Begriffes einer „wesentlichen“ Besserstellung ein allzu freier Ermessensspielraum ergab.

2. Aber schon im Jahre 1928 erfolgte ein neuer Schritt der Bundesgesetzgebung in der gleichen Richtung im Rahmen einer tief eingreifenden Beschränkung des Rechtes der Länder zur unabhängigen Führung ihrer Haushalte. Diese wurde einem Überprüfungsrecht des Bundesfinanzministers unterworfen, das ihm insbesondere auch gestattet, ein Verlangen auf Unterlassung oder Kürzung bestimmter Ausgaben zu stellen, die im Haushaltsplan vorgesehen sind oder darüber hinaus im Lauf der Haushaltsführung geplant werden. In diesen Rahmen fügte sich als Sonderfall auch die Einräumung eines gleichen Rechtes gegenüber allen Beschlüssen auf Erhöhung der Dienstbezüge oder Ruhegenüsse der Volks-

und Hauptschullehrer und der Landesangestellten sowie auf Abänderung der Dienstpostenpläne für letztere, die eine Überangleichung bedeuten. Dem Einspruchsrecht des Bundesfinanzministers wurde keine unbedingte Geltung zuerkannt, sondern den Ländern, die ihm nicht Rechnung tragen, nur der Entzug eines verhältnismäßig geringfügigen Lastenbeitrages des Bundes für die Führung der politischen Verwaltung auferlegt. Da ein solcher Lastenbeitrag nur den acht Ländern außer Wien zukommt, kann die Bestimmung auch nur auf diese Länder Anwendung finden. Die Geltung dieser Bestimmungen ist derzeit mit Ende des Jahres 1935 befristet. Trotz der Geringfügigkeit der Sanktion haben sie sich in ihrem beschränkten Anwendungsbereich immerhin als ein Schutz gegen eine neuerliche Vergrößerung der zwischen den Bezügen der Dienstnehmer des Bundes und der Länder bestehenden Spannungen erwiesen, ohne daß aber diese selbst beseitigt werden können.

3. Es hätte wohl mit dem Bestand der geschilderten Bestimmungen sein Bewenden gehabt, wenn nicht im Zusammenhang mit einem großen Bankenzusammenbruch und dessen wirtschaftlichen Folgen im Jahre 1931 ein verhängnisvoller Umschwung in der Lage der öffentlichen Haushalte eingetreten wäre, der auch noch bis zur Gegenwart fühlbar bleibt. Nach Überwindung der Hemmungen, die sich aus der Achtung vor wohlerworbenen und, wie man bis dahin anzunehmen geneigt war, unantastbaren Rechten ergaben, führte diese Entwicklung zu einer fühlbaren Kürzung der Bezüge der aktiven und pensionierten Bundesangestellten. Es war ein Gebot der Gerechtigkeit und ein Zwang, der sich aus der Gestaltung der meisten Landes- und Gemeindehaushalte ergab, auch deren Dienstnehmern eine solche Kürzung aufzuerlegen. Das Budgetsanierungsgesetz verfügte daher in einer Verfassungsbestimmung, die ein unmittelbares Eingreifen in ein an sich der Zuständigkeit der Bundesgesetzgebung entzogenes Rechtsgebiet ermöglicht, auch eine Kürzung der Bezüge der Landes- und Gemeindeangestellten und der Lehrer. Weniger aus sachlichen als aus politischen Gründen wurden hierbei die Dienstnehmer der Länder mit Einschluß der Lehrer strenger angefaßt als die Gemeindeangestellten. Auf erstere mußten die im Bundesdienst vorgenommenen Kürzungen uneingeschränkte Anwendung finden, auf letztere aber nur dann, wenn nicht von seiten der Dienstgeber bis zu einem bestimmten Stichtag freiwillig irgendeine, allenfalls also auch weniger weitgehende Kürzung vorgenommen worden war. Die Gemeinden haben, Wien an der Spitze, gerade von dieser zweiten Möglichkeit auch einen weitgehenden Gebrauch gemacht. Zu einer zwangsweisen Anwendung der Verfassungsbestimmungen auf Gemeinden ist es nicht gekommen. Vom Kreis der Dienstnehmer, deren Bezüge einer Kürzung

unterworfen werden mußten, blieben die nach Kollektivvertrag entlohten, vor allem in den erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen beschäftigten Bediensteten ausgenommen. Der Verfassungsbestimmung widersprechende Verfügungen oder Unterlassungen wurden mit einer Kürzung der Ertragsanteile an Bundesabgaben im Ausmaß der Mehrzahlung bedroht, ohne daß es zu einer solchen Kürzung gekommen wäre. Die Geltung des Budgetsanierungsgesetzes ist mit Ende des Jahres 1933 befristet, wird aber angesichts der seither noch gestiegenen Notlage in den öffentlichen Haushalten sicherlich verlängert werden<sup>31</sup>. Eine zufriedenstellende Lösung der Frage bedeutete auch dieses Eingreifen um so weniger, als nicht nur bestehende Besserstellungen unangetastet blieben, sondern im Gemeindedienst sogar die Möglichkeit einer Vergrößerung bestehender Spannungen möglich erscheint und auch tatsächlich mehrfach eingetreten ist.

4. Mit einem völligen Mißerfolg endete schließlich ein im Jahre 1932 unternommener Versuch, aus Anlaß einer Neuordnung der Arbeitslosenversicherung den Ländern und der Gemeinde Wien eine Herabsetzung ihrer Beitragsleistung für diese Versicherung nur unter der Voraussetzung zu gewähren, daß sie die volle Einheitlichkeit in der Besoldung herstellen. Der Widerstand war so groß, daß der Plan gleich zu Beginn der Verhandlungen in der Volksvertretung fallengelassen werden mußte.

Nach dem gegenwärtig geltenden Rechtszustand beschränkt sich der Einfluß des Bundes auf das Besoldungsrecht der Gebietskörperschaften somit auf die im Rahmen der Überprüfung der Landeshaushalte (ohne Wien) bestehenden Rechte und auf die Bestimmungen des Budgetsanierungsgesetzes, die sich aber in ihrer Anwendung schon erschöpft haben.

### Ziel und Erfolg

Vergegenwärtigt man sich die Ziele, deren Erreichung die Bemühungen um eine einheitliche Besoldung dienen wollten, und prüft man, in welchem Umfang diese Bemühungen ihr Ziel erreicht oder verfehlt haben, so kommt man zu folgendem Ergebnis: Die Ziele haben gewechselt oder sind wenigstens zeitweise in verschiedener Stärke im Vordergrund gestanden: Zunächst war es vorwiegend die Sorge um das Schicksal der aus Landes- oder Gemeindemitteln besoldeten Dienstnehmer,

<sup>31</sup> Die Verlängerung ist vorläufig für das Jahr 1934 erfolgt. Dabei wurde verfügt, daß Länder, welche die auf Grund des Gesetzes eingetretenen Kürzungen, und Gemeinden, welche die im Dezember 1933 in Geltung gestandenen Kürzungen nicht aufrechthalten, Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben im Ausmaß der Mehrzahlung verlieren.

später trat der Wunsch in den Vordergrund, auch die Länder und Gemeinden zu jener Zurückhaltung bei der Festsetzung der Grundlagen für ihr Besoldungsrecht zu zwingen, die sich notgedrungen der Bund selbst auferlegen mußte. Immer ergab sich daraus das Streben auf Erzielung einer Einheitlichkeit in den Besoldungsvorschriften im allgemeinen und in ihrer Anwendung auf den einzelnen Besoldungsempfänger. Als Mittel hierfür dienten zuerst die unter der Voraussetzung gleicher oder annähernd gleich großer Leistungen der unmittelbaren Dienstgeber gewährten Staats- (Bundes-) Beiträge. Sie erfüllten in dieser Zeit ihren Zweck einer Hilfe für die Dienstnehmer vollkommen. Hingegen müssen die Versuche, auf dem Weg über ein einheitliches Besoldungsrecht die Haushalte der Gebietskörperschaften von einem Übermaß von Aufwendungen zu entlasten, im wesentlichen als gescheitert betrachtet werden. Geringfügigen Erfolgen aus der Zeit, in der die Einhaltung bestimmter Grenzen Voraussetzung für den Empfang von Bundesbeiträgen war, folgten beinahe nur offene Fehlschläge in der Zeit, in der andere geldliche Leistungen des Bundes oder die Überweisung von Steuerertragsanteilen von der Beachtung gebotener Sparsamkeit bei der Regelung der Besoldungsvorschriften abhängig gemacht waren. Ebensowenig konnte die Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit der Besoldung, losgelöst von allen anderen Absichten, als Ziel für sich und um ihrer selbst willen erreicht werden, obwohl vielleicht gerade dieses Ziel es war, das wegen der in seiner Erfüllung liegenden Gerechtigkeit von Anfang an im Untergrund des Bewußtseins die Triebfeder für alle Handlungen der Gesetzgebung und Verwaltung gebildet hat. So bleibt auch jetzt noch am Ende einer langen Entwicklung die in der Bundesverfassung vorgesehene Festsetzung eines einheitlichen Besoldungssystems eine unerfüllte Verheißung.

Aber die Not der Zeit war stärker als alle Widerstände gegen die Bemühungen der Bundesgesetzgebung, und es scheint, als ob ihr der Erfolg beschieden wäre, der jener versagt geblieben ist. Eine Reihe von Gebietskörperschaften, und zwar ebensogut die Bundeshauptstadt und einzelne Länder wie größere und kleinere Gemeinden, waren unter dem Druck ihrer ungünstigen Haushaltslage im Laufe des Jahres 1933 genötigt, aus freien Stücken Kürzungen der Bezüge der Angestellten und insbesonders auch der Lehrer vorzunehmen, die bestehende Spannungen vielfach ausgleichen, mitunter hinsichtlich der Lehrer vielleicht sogar in ihr Gegenteil verkehrt haben. Wenn sich diese Erscheinungen verallgemeinern, wofür immer deutlichere Anzeichen sprechen, dann wird vielleicht der Boden für eine allgemeine einheitliche Regelung bereitet und die Zeit dafür reif sein.

## IV. Personalstände und Personalaufwand

1. Übersicht über die Zahl der im Dienst der Länder und der Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern stehenden Angestellten (mit Ausnahme der kollektivvertraglich entlohnnten), sowie der Lehrer an Volks- und Hauptschulen.

	1		2		3		4		5		6		7	
	Höherer Verwaltungsdienst		Mittlerer Verwaltungsdienst		Manipulativer Dienst		Diener		Lehrer an Fachlehranstalten		Literarische Lehrpersonen		Handarbeitslehrerinnen	
	Angestellte		Angestellte		Angestellte		Dienstleister		Dienstleister		Dienstleister		Dienstleister	
	D	R	D	R	D	R	D	R	D	R	D	R	D	R
	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	c	d
Länder														
Niederösterreich .	235	—	54	—	194	—	61	—	371	—	49	—	668	—
Oberösterreich .	57	25	9	—	184	93	13	2	127	60	13	2	189	56
Salzburg . . .	51	—	16	—	62	—	25	—	147	—	32	—	104	—
Steiermark . . .	633	14	68	6	183	22	58	4	1630	37	150	16	1470	11
Kärnten . . .	91	—	21	—	86	—	12	—	503	—	71	—	211	—
Tirol . . .	91	—	16	—	84	—	30	—	86	—	27	—	137	—
Vorarlberg . . .	31	—	2	—	28	—	5	—	29	—	3	—	22	—
Burgenland . . .	34	—	—	—	69	—	5	—	71	—	2	—	130	—
Summe	1223	39	186	6	890	115	209	6	2964	97	347	18	2931	67
Niederösterreich und Wien; Gemeinde- und Ruheständler . . .	—	—	63	—	—	—	89	—	—	—	64	—	9431	58
Wien . . .	832	158	370	34	2107	508	525	183	2853	—	—	—	2137	36
Gesamtsumme aller Länder .	2055	197	619	40	2997	623	823	189	5817	1908	1081	607	12362	125
Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern .	352	47	105	6	522	153	159	13	2118	707	578	65	556	141
Gemeinden zusammen .	2407	244	724	46	3519	776	982	202	7935	2615	1659	672	12918	266

Anmerkung: In den 28 Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern leben 16 v. H. der Bevölkerung der Länder außer Wien.

Abkürzungen: D = Dienststand, R = Ruhestand, a = Hoheitsverwaltung mit Einschluß der Anstalten, b = Betriebsverwaltung (Unternehmungen); c = Volksschule, d = Hauptschule.

## 2. Darstellung des Aufwandes für die allgemeine Verwaltung und die Schule und seines Anteils am Gesamtaufwand in den Jahren 1929–1933

Die Darstellung beschränkt sich hinsichtlich der Gemeinden — von Wien abgesehen — auf jene mit mehr als 5000 Einwohnern. In diesen 71 Gemeinden (unter 4386) leben rund 45 v. H. der Bevölkerung, und zwar 29 v. H. in Wien, 16 v. H. in den übrigen Gemeinden.

Der Aufwand für die allgemeine Verwaltung ist ganz überwiegend Personalaufwand, enthält aber auch den Sachaufwand. Da aber andererseits bestimmte Teile des Personalaufwandes außerhalb der allgemeinen Verwaltung verrechnet werden, kann man annähernd die Gleichsetzung zwischen Aufwand für die allgemeine Verwaltung und Personalaufwand überhaupt annehmen. Der Aufwand für die Schule enthält fast nur Personalaufwand, von dem jene Teile, die den Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern in zwei Ländern erwachsen, nicht in dieser Aufstellung erscheinen, so daß auch hier die Gleichsetzung von Schulaufwand und Personalaufwand für die Lehrerschaft erfolgen kann. Alle Angaben in Millionen S.

Jahr	Körperschaft	Gesamt-aufwand	Aufwand für allgemeine Verwaltung		Aufwand für die Schule		Anteil des Aufwandes für allgemeine Verwaltung und die Schule im Gesamtaufwand v. H.
			Millionen S	v. H.	Millionen S	v. H.	
1929 {	Wien . . .	470	64	13,6	78	16,6	30,2
	Länder . . .	331	50	15,1	106	32,0	47,1
	Gemeinden .	217	31	14,3	—	—	14,3
1930 {	Wien . . .	478	67	14,0	80	16,7	30,7
	Länder . . .	346	52	15,0	109	31,5	46,5
	Gemeinden .	218	37	17,0	—	—	17,0
1931 {	Wien . . .	499	68	13,6	81	16,2	29,8
	Länder . . .	355	54	15,2	116	32,7	47,9
	Gemeinden .	187	?	?	—	—	—
1932 {	Wien . . .	382	64	16,8	72	18,8	35,6
	Länder . . .	317	49	15,4	107	33,8	49,2
	Gemeinden .	?	?	?	—	—	—
1933 {	Wien . . .	368	67	18,2	72	19,6	37,8
	Länder . . .	291	47	16,2	104	35,7	51,9
	Gemeinden .	?	?	?	—	—	—

Anmerkung: Die Angaben für die Jahre 1929 und 1930 beruhen auf Abrechnungsergebnissen, jene für 1931 bis 1933 auf den Haushaltplänen.

## A n h a n g

# Die Besteuerung der Dienstbezüge und Ruhegenüsse der öffentlichen Angestellten

## 1. Geschichtlicher Überblick

Die direkte Besteuerung der Bezüge der im öffentlichen Dienste stehenden Angestellten erfolgte vor dem Jahre 1896 durch die Einkommensteuer II. Klasse, die zu den im Jahre 1849 eingeführten Zweig-einkommensteuern gehörte.

Die Steuerreform vom Jahre 1896 (Ges. v. 25. Okt. 1896, RGBl. Nr. 220) ließ an Stelle der Zweig-einkommensteuern eine einheitliche, vom Gesamteinkommen erhobene Einkommensteuer treten und brachte überdies auch eine Besoldungssteuer von höheren Dienstbezügen zur Einführung. Die Einkommensteuer war für alle Steuerpflichtigen ohne Ausnahme von allen Zuschlägen befreit; bei der Besoldungssteuer war dagegen die Zuschlagsfreiheit nur den öffentlichen Angestellten gesetzlich gewährleistet.

Die auf die Dienstbezüge und Ruhegenüsse entfallende Einkommensteuer und Besoldungssteuer wurde immer im Wege des Abzuges durch den Dienstgeber eingehoben. Während aber früher die alljährliche Vorschreibung der Bemessungsbehörde die Abzugsgrundlage bildete, erfolgt seit 1920 der Abzug mit jenen Steuerbeträgen, die sich auf Grund der tatsächlich zur Auszahlung gelangenden Bezüge laufend ergeben.

Die im Jahre 1920 aufgelassene Besoldungssteuer wurde durch die Personalsteuernovelle vom Jahre 1931 wieder eingeführt. Die alte Besoldungssteuer erfaßte bei den öffentlichen Angestellten nur die obersten Schichten; dagegen trifft die neue eingeführte Steuer auch die breiten Schichten der mittleren und zum Teil auch der unteren Beamtenschaft. Schließlich brachte auch die im Jahre 1931 neugeschaffene Krisensteuer vom Einkommen und Ledigensteuer eine weitere Belastung für die öffentlichen Angestellten.

Die Angestellten und Pensionisten des Bundes genossen in der Zeit vom 1. Dezember 1916 bis Ende des Jahres 1922 ein Steuerprivileg.

Aus Anlaß der durch den Krieg geschaffenen außergewöhnlichen Verhältnisse wurden die im Abzugswege einzuhebenden Steuern vom Staat zur Zahlung übernommen. Durch das Wiederaufbaugesetz vom Jahre 1922 (BGBl. Nr. 843) wurde aber diese Übernahme — nicht zuletzt über Verlangen der Bundesangestellten selbst — aufgehoben. Ab 1. Jänner 1923 werden die Bundesangestellten in derselben Weise wie alle übrigen Bundesbürger zu den Steuern herangezogen.

Die bis auf das Jahr 1840 zurückreichenden besonderen Diensttaxen, die von den Staatsangestellten für jede Ernennung auf einen Dienstposten und für jede Bezugserhöhung zu entrichten waren (K. Vdg. v. 24. I. 1858, RGBl. Nr. 17), wurden, nachdem sie ab 1. Dezember 1916 vom Staat zur Zahlung übernommen worden waren, durch das Wiederaufbaugesetz ab 1923 gänzlich aufgehoben.

## 2. Geltendes Recht

a) **Besoldungssteuer** (Personalsteuergesetz, BGBl. Nr. 307 vom Jahre 1924, in der Fassung der Personalsteuernovelle vom Jahre 1931, BGBl. Nr. 213). Steuerpflichtig sind jene Personen, die einkommensteuerpflichtige Dienstbezüge oder Ruhegenüsse beziehen. Bei Dienstbezügen ist Voraussetzung der Steuerpflicht, daß das Dienstverhältnis entweder durch weitgehende Kündigungsbeschränkungen oder durch Pensionsberechtigung ein verhältnismäßig gesichertes ist oder die Bezüge den Betrag von 12 000 S jährlich übersteigen. Bei Ruhegenüssen ist die Steuerpflicht an keine weiteren Voraussetzungen geknüpft. Die steuerfreie Grenze beträgt 3 000 S jährlich; sie erhöht sich je nach der Anzahl der zu versorgenden Angehörigen bis auf 4 200 S. Die Besteuerungsgrundlage bilden die Jahresbezüge nach Abrechnung der mit diesen Bezügen unmittelbar im Zusammenhange stehenden Auslagen (insbesondere Krankenkassen- und Pensionsbeiträge) mit Ausnahme der Besoldungssteuer selbst. Die besonderen Auslagen für Arbeitsgeräte, Arbeitskleider und Fahrten und dergleichen sind mit 9 v. H. pauschaliert, sofern der Jahresbezug den Betrag von 14 400 S nicht übersteigt. Die Steuer beträgt 1,1 bis 10 v. H. Begünstigungen für Familienangehörige sind beim Ausmaß der Steuer nicht vorgesehen. Die Einhebung der Steuer erfolgt grundsätzlich im Abzugswege.

b) **Einkommensteuer** (Personalsteuergesetz, BGBl. Nr. 307 vom Jahre 1924 samt Nachträgen). Physische Personen mit Wohnsitz oder mehr als einjährigem Aufenthalt in Österreich sind unbeschränkt steuerpflichtig. Die Bezüge aus öffentlichen Kassen sind auch ohne diese Voraussetzungen steuerpflichtig. Die Steuerfreiheit beträgt einheitlich 1 400 S. Besteuerungsgrundlage bildet das im Kalenderjahr tatsächlich

erzielte Reineinkommen. Dieses wird bei Dienstbezügen durch Abschlag der mit diesen unmittelbar im Zusammenhang stehenden Auslagen, darunter auch der Besoldungssteuer, ermittelt. Die besonderen Auslagen für Arbeitsgeräte und dergleichen sind bei Bezügen bis zu 14400 S jährlich mit 9 v. H. pauschaliert. Das Ausmaß der Steuer beginnt mit 1,1 v. H. und nähert sich, progressiv ansteigend, dem Höchstausmaß von 45 v. H.: bis zu einem Gesamtjahreseinkommen von 10200 S ermäßigt sich die Steuer für jeden in der Versorgung des Steuerpflichtigen sich befindlichen Angehörigen um 5 v. H. Die Erhebung der Einkommensteuer erfolgt bei Dienstbezügen und Ruhegenüssen im Abzugswege. Eine nachträgliche Veranlagung findet bei solchen Steuerpflichtigen nur dann statt, wenn diese Bezüge den Betrag von jährlich 14400 S übersteigen oder wenn bei geringeren Bezügen ein anderweitiges Einkommen von mehr als 720 S vorliegt.

c) Krisensteuer vom Einkommen (Budgetsanierungsgesetz, BGBl. Nr. 294 vom Jahre 1931, in der Fassung des Bundesgesetzes vom 18. August 1932, RGBl. Nr. 228)<sup>32</sup>. Steuerpflichtig sind einkommensteuerpflichtige Personen mit einem Gesamtjahreseinkommen von mehr als 2400 S. Als Grundlage der Besteuerung dient die Einkommensteuerbemessungsgrundlage. Die Steuer beträgt 0,55 bis 6 v. H. Die Familienbegünstigungen sind die gleichen wie bei der Einkommensteuer. Dasselbe gilt auch für den Steuerabzug und die Veranlagung der Dienstbezüge.

d) Ledigensteuer (Budgetsanierungsgesetz, BGBl. Nr. 294 vom Jahre 1931)<sup>32</sup>. Steuerpflichtig sind ledige, auch verwitwete, geschiedene oder getrennt lebende Personen, die der Krisensteuer vom Einkommen unterliegen. Befreit sind Personen, welche Eltern oder Kinder in ihrem Haushalt versorgen oder für nicht in ihrem Haushalt versorgte solche Personen oder für die geschiedene (getrennte) Ehegattin mindestens ein Zwanzigtel ihres Einkommens verwenden. Die Ledigensteuer beträgt ein Fünftel der Einkommensteuer und wird zusammen mit dieser Steuer erhoben.

Die vorangeführten direkten Steuern sind von Zuschlägen jeglicher Art befreit.

### 3. Steuerbelastungsübersicht

Die folgende Übersicht zeigt an einigen Beispielen die derzeitige Steuerbelastung im Vergleich zur Vorkriegszeit. Aus dieser Gegenüberstellung ergibt sich das gewaltige Ansteigen der Steuerlast für die öffentlichen Angestellten in der Nachkriegszeit.

---

<sup>32</sup> Geltungsdauer bis Ende 1934 verlängert durch Verordnung BGBl. Nr. 542/1933.

Jahresbezüge abzüglich Krankenkassen- und Pensions- beiträge <sup>1</sup>	Steuerbelastung <sup>2</sup>							
	Besoldungs- steuer		Einkommen- steuer		Krisen- steuer		Ledigen- steuer <sup>3</sup>	
	1933	1914	1933	1914	1933	1914	1933	1914
Schilling	vom Hundert des Bezuges							
2 000	—	—	1,0	—	—	—	1,0	—
2 500	—	—	1,0	—	0,5	—	1,7	—
3 000	—	—	1,0	0,82	0,5	—	1,7	0,94
3 500	1,0	—	2,0	0,96	0,5	—	3,87	1,10
4 000	1,0	—	2,0	1,10	0,5	—	3,87	1,26
5 000	1,5	—	2,0	1,17	0,5	—	4,36	1,34
6 000	1,5	—	3,0	1,35	0,5	—	5,54	2,02
8 000	1,5	—	3,6	1,79	0,5	—	6,25	2,06
10 000	2,0	—	3,6	1,81	1,0	—	7,21	2,08
12 000	2,0	0,4	4,0	2,18	1,0	—	7,68	2,91
14 000	2,0	0,4	4,0	2,11	2,0	—	8,66	2,82
16 000	2,5	0,8	4,56	2,33	2,2	—	9,93	3,48
18 000	2,5	1,2	4,72	2,34	2,2	—	10,13	3,89
20 000	3,0	1,6	4,93	2,78	2,2	—	10,76	4,42
25 000	4,0	2,0	5,66	2,79	3,0	—	12,38	5,20
30 000	4,0	4,0	6,55	3,06	3,0	—	14,21	7,23

<sup>1</sup> Zwecks Ermittlung der Steuersätze für das Jahr 1914 wurden die Schillingbeträge nach dem Verhältnis 1,80 S = 1 Goldkrone auf Kronen umgerechnet.

<sup>2</sup> Für 1933 sind in den angegebenen Steuersätzen die mit 9% der Bezüge pauschalierten besonderen Dienstesauslagen bereits mit berücksichtigt.

<sup>3</sup> Der Ledigensteuer entspricht im Jahre 1914 der Einkommensteueraufschlag für minderbelastete Haushalte.

<sup>4</sup> Die Besoldungssteuer ist als Abzugspost bei Errechnung der Grundlage für die Einkommen- und Krisensteuer berücksichtigt.



B E N V E N U T O   G R I Z I O T T I

Professor an der Universität Pavia

Die Besoldungsverhältnisse der Beamtenschaft  
und die neuere Entwicklung  
der Besoldungspolitik in Italien

# Inhaltsverzeichnis

Seite

Kapitel I: Die Konstanten und die Variablen der italienischen Beamtenbesoldungspolitik . . . . .	187
Kapitel II: Die grundlegende Besoldungsordnung in Italien bis zur Reform des Jahres 1919 . . . . .	206
Kapitel III: Die Reform von 1919 und das System der offenen Listen	214
Kapitel IV: Die faschistische Reform des Jahres 1923 . . . . .	224
Kapitel V: Kosten und Größe des italienischen staatlichen Behördenapparates . . . . .	233
Kapitel VI: Die Pensionsordnung der Zivilbeamten . . . . .	242
Kapitel VII: Die Grundgedanken der staatlichen Besoldungspolitik in Italien . . . . .	249

---

Die Übersetzung aus dem Italienischen besorgte Dr. H. Fried, Wien.

## Kapitel I

# Die Konstanten und die Variablen der italienischen Beamtenbesoldungspolitik

Die Fragen der Besoldung und der Besoldungspolitik können weder ganz erfaßt noch gelöst werden, wenn man sie nicht zu den wirtschaftlichen, finanziellen, bevölkerungspolitischen, politischen und Rechtsverhältnissen des Landes in Beziehung bringt.

Die öffentlichen Einrichtungen haben freilich immer und überall die Aufgabe, die Erfordernisse der staatlichen Verwaltung zu befriedigen. Aber eben diese Erfordernisse sind sehr wandelbar; sie können auf ein Mindestmaß eingeschränkt — wobei übrigens auch dieses je nach den vorherrschenden Verhältnissen und Anschauungen der einzelnen Länder verschieden festgesetzt werden kann — und können bis zu einem Höchstmaß ausgedehnt werden. Das Mindestmaß bilden die Erfordernisse für das Funktionieren des Staates in seiner wesentlichen und nicht mehr einschränkbaren Gestalt, soweit dieses Funktionieren unbedingt notwendig ist, um das politische und Rechtsleben des Landes zu gewährleisten. Das Höchstausmaß kann sich bis zu einer Sphäre von nicht voraussehbaren Dimensionen ausdehnen, je nachdem wie groß, vielgestaltig und verwickelt die Aufgaben sind, die sich der Staat zur Verfolgung seiner Ziele setzt. Diese Ziele können öffentliche im engen Wortsinn sein, sich also auf den Staat als solchen beziehen; oder Kollektivziele, also Erfordernissen bestimmter Gruppen von Staatsbürgern entsprechen; oder schließlich geradezu individuelle Ziele, die aber solcher Natur sind, daß der Staat sie für so wichtig hält, daß er sie unterstützt und sie zu seinen eigenen macht. Die äußerste Grenze, bis zu welcher der Staat bei der Erfüllung öffentlicher, kollektiver oder individueller Bedürfnisse gehen kann, ist durch seine wirtschaftliche und finanzielle Lage gegeben, wobei freilich berücksichtigt werden muß, daß diese Grenze sich immer weiter spannt, je mehr sich der Staat damit beschäftigt, Bedürfnisse zu erfüllen, die sonst von Privaten erfüllt werden müßten. Woraus bereits hervorgeht, daß die öffentlichen Einrichtungen zur Erbringung der staatlichen Leistungen außer von den politischen Richtungen, welche in der

Regierung vorherrschen, von der wirtschaftlichen und finanziellen Lage des betreffenden Landes abhängen. Die Besoldungen für diesen Apparat sind also Kräften unterworfen, die ihre Art und ihr Ausmaß je nachdem auf sehr abweichende Weise bestimmen können.

Die wirtschaftlichen, bevölkerungspolitischen, politischen und finanziellen Verhältnisse eines Landes können auch aus anderen Gründen Aufbau und Wirkungskreis der öffentlichen Ämter ebenso beeinflussen wie Art und Ausmaß der Besoldungen dafür.

Der Staat, das wichtigste Wirtschaftssubjekt der Nation, ist ein großes Organ zur Umverteilung des Nationalvermögens: sei es, daß er Ausgaben bestreitet, um Bedürfnisse in einem anderen Ausmaß oder in einer anderen Art zu befriedigen, als es die Steuerzahler nach eigenem Entschluß vorgezogen hätten; sei es, daß er Ämter schafft und Gehälter zahlt zu dem Zwecke, gleichzeitig öffentliche Bedürfnisse zu befriedigen und die Belastung der Gesamtwirtschaft durch die Arbeitslosigkeit bestimmter nicht widerstandsfähiger Schichten oder Gegenden zu verringern. Ist das Land reich an Bergwerken und fruchtbarem Boden, wie es einige nord- und südamerikanische Staaten gewesen sind, dann ist das Schaffen von Beschäftigung und das Zuweisen von Gehältern eine der Methoden, um die Erträge der Natur, an denen das Land so reich ist, umzuverteilen, — um die Reichtümer, welche die kleine Zahl der Bevorzugten und Wohlhabenden nicht selbst verzehren könnten, umlaufen zu lassen. Ist das Land arm, wie es die meisten Staaten des alten Europa sind, dann ist die Schaffung von Beschäftigung zum Zwecke der Lohnzahlung eine verhüllte Art, die Belastung durch die unproduktive, weil keine Arbeit findende Bevölkerung nach dem Gesichtspunkt der nach dem Steuersystem bemessenen Leistungsfähigkeit umzuverteilen.

Es ist klar, daß überdies die Art, wie der Staat den Spielraum zwischen dem Höchst- und dem Mindestausmaß in der Frage der Anstellung und der Besoldung von Beamten ausfüllen wird, auch von den in der Regierung vorherrschenden politischen und Rechtsanschauungen über die öffentliche Verwaltung und über das Staatsleben sowie insbesondere von der Auffassung der Beziehungen zwischen dem Staat und seinen Beamten abhängen wird.

Es mag daher angezeigt sein, in großen Zügen in Erinnerung zu rufen, welches die wirtschaftlichen, finanziellen, bevölkerungspolitischen und politischen Verhältnisse Italiens seit seiner Schaffung bis heute gewesen sind und welche rechtlichen Auffassungen über das Beamtenverhältnis die herrschenden waren, und zwar auch im Hinblick auf die Veränderungen, die in der politischen Ordnung des Landes vor sich gingen.

Die vorliegende Untersuchung hat den Zweck, herauszuarbeiten, worin

denn eigentlich die wirtschaftlichen Probleme der Besoldung liegen und zu zeigen, welche Konstanten und welche Variablen in diesen Problemen enthalten sind. Man wird dann klarer erkennen, worin die Ursachen für die Erfolge und die Mißerfolge bei den in Italien vorgenommenen Versuchen, die wirtschaftliche Lage der Staatsbeamten zu regeln, gelegen sind. Und zwar waren es drei große Abschnitte, die die Geschichte der Besoldungspolitik in Italien kennzeichnen.

2. Italien ist ein verhältnismäßig junges Land, wenn man seine gegenwärtige wirtschaftliche und politische Ordnung betrachtet.

Nachdem mehrere Jahrhunderte lang das nationale Gebiet in verschiedene Staaten zerteilt war, konstituierte sich Italien als Königreich unter dem Hause Savoyen im Jahre 1861 und vereinigte sich mit Rom im Jahre 1870. Erst im Jahre 1918 wurden Südtirol und Triest angeschlossen.

Die Einigung Italiens ermöglichte die Verminderung der Zahl der Beamten und der Ausgaben für die Gehälter; denn die Zollverwaltung hatte bei sieben Staaten eine unvergleichlich längere Grenze zu bewachen als bei dem einheitlichen Staat, ebenso wie auch die Verwaltungen der Staatsregierung, des Rechnungshofes, der Zentralbehörden und der Münzen vereinheitlicht wurden<sup>1</sup>.

### Personal und Gehälter des Zolldienstes

	Beamte		Dienstpersonal		Bewaffnete Zollwachen	
	Anzahl	Gesamtgehalt Lire	Anzahl	Gesamtgehalt Lire	Anzahl	Gesamtgehalt Lire
Frühere Staaten (1859)	3.743	4.527.791	552	298.701	16.785	7.095.712
Königreich Italien (1883)	1.533	3.438.900	334	371.500	16.267	13.835.300

Die mittleren Gehälter sind gestiegen, aber die Zahl der Zivilbeamten hat sich fühlbar vermindert. Hingegen hat sich die Zahl der Finanzwachen weniger stark vermindert, weil diese mit der Überwachung der staatlichen Monopole und gewisser, Fabrikationssteuern unterworfenen Industrien beauftragt wurden, welche es in den alten Staaten nicht gegeben hatte.

Die Verminderung in der Bürokratie bei den Zentralstellen, die durch die Einigung erzielt wurde, geht aus dem Vergleich der bezüglichen Ziffern vom Jahre 1859 und 1883 hervor:

<sup>1</sup> R. Benini, La Burocrazia di Stato in Italia dal 1859 al 1891 (in: *Riforma Sociale*, 1895, S. 247, 258).

Prof. Benini untersuchte die von der Direzione Generale di Statistica 1883 und 1891 gesammelten und veröffentlichten Daten über die Listen der Organe der Zivil- und Militärverwaltung in den *Annuali di Statistica*, Reihe IV, Nr. 28 und 62.

### Beamte und Gehälter bei den Zentralstellen

	Verwaltungs-beamte u. Richter		Dienstpersonal		Zusammen	
	Anzahl	Gesamt-gehalt Lire	Anzahl	Gesamt-gehalt Lire	Anzahl	Gesamt-gehalt Lire
Frühere Staaten (1859)	4.389	9.377.546	679	500.016	5.068	9.877.562
Königreich Italien(1883)	2.686	8.646.400	484	598.600	3.170	9.245.000

Völlig andere Wirkungen der Einigung traten jedoch bei den Dienstzweigen ein, deren Tätigkeit sich über das ganze Staatsgebiet erstreckt; in den ersten zwei Jahrzehnten stand der Verringerung der Zahl der Beamten des Zolldienstes und der Zentralstellen eine gleichgroße Vermehrung der Zahl derjenigen Beamten gegenüber, deren Dienst sich über das ganze Staatsgebiet erstreckte.

Die ersten Jahre des Königreichs stellten nämlich die politische und die Finanzverwaltung vor außerordentlich schwierige Fragen, deren man so gut als möglich Herr werden mußte. Die sieben Staaten, die im neuen Königreich zu einer Einheit zusammengesetzt wurden, wiesen in ihrer Kultur, in ihrer Verwaltung, in ihrer Wirtschaft, in ihrer Politik, in ihren Verkehrsverhältnissen sehr große Unterschiede auf. Die Bürger, welche unter einem einzigen König zu dem neuen Staatsvolk zusammengefaßt wurden, sprachen nicht einmal die gleiche Sprache, da das Italienische, mit Ausnahme eines Teiles von Mittelitalien und der gebildeten Klassen, mehr Schriftsprache denn Sprache des Alltags war; im übrigen standen hunderte von Mundarten im Gebrauch, die meistens außerhalb ihrer eigenen Gebiete und nicht selten innerhalb der Grenzen desselben Gebietes unverständlich waren. Sie verfügten daher nicht einmal über dieses natürlichste Mittel, um sich besser zu verständigen und jene Verschiedenheiten in den Sitten, in den Anschauungen und in den Gefühlen zu überbrücken, die sich durch Überlieferungen, durch Verschiedenheiten der Abstammung und durch jahrhundertelanges Unterworfensein unter ungleiche Regierungen herausgebildet hatten. Sie waren weder durch gute Verkehrswege noch durch gute Postverbindungen miteinander verbunden, und in allem, was sich auf die öffentlichen Ämter, auf den Gang der öffentlichen Verwaltung, auf die Organisation des wirtschaftlichen und sozialen Lebens bezog, wichen ihre Verhältnisse auf das stärkste voneinander ab.

Die neue Regierung des Einheitsstaates stand also, nachdem ein einiges und unabhängiges Italien geschaffen war, zuerst vor der Aufgabe, Italiener zu bilden und ein einheitliches Italien neu zu bilden.

Sie mußte den Italienern ein einheitliches Bewußtsein und einheitliches Staatsleben geben, also einheitliche Kultur, einheitliche Wirt-

schaft, einheitliche Verwaltung, einheitliche Verkehrsmittel, einheitliche Politik, einheitliche Rechtspflege. Dies verlangte, mit einem Schlag die Ordnung des staatlichen Lebens zu vereinheitlichen; wobei man suchen mußte, diejenigen Gegenden, welche Herrschaftsformen und Regierungen unterworfen gewesen waren, die den Fortschritt ihres Volkes weniger gefördert hatten, auf das höhere Niveau der Provinzen Piemonte, Ligurien, Lombardei, Venetien und Toskana zu heben. Dies machte es notwendig, den Behördenapparat zu verbreitern und zu vermehren; gleichzeitig war aber die Bildung und der Einbau dieses Behördenapparates in den neuen Staat auch eines der politischen Probleme, welche die neue Regierung Italiens zu lösen hatte. In der Staatsbeamtenchaft entstand ein Zivilheer des Staates; in der Staatsbeamtenchaft fanden viele eine Anstellung, welche die Kriege und die politische Betätigung innerhalb der nationalen Strömung von einem geregelten Studiengang oder von einer geregelten Ausübung ihres Berufes oder ihres Gewerbes abgelenkt hatten; in dem Zuzug zur Staatsbeamtenchaft fand man eine Teillösung für die Übergangskrise, wie sie das Staatsleben in dieser ersten Periode des Königreichs unvermeidlich mitmachen mußte.

3. Die Vermehrung der Ämter und der Gehälter fand übrigens sofort ein Hindernis in den finanziellen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Landes; diese Schwierigkeiten führten schließlich zwar nicht dazu, das Entstehen einer zahlreichen Beamtenchaft hintanzuhalten, wohl aber dazu, daß die Gehälter der Bedeutung der Ämter nicht entsprachen.

Italien ist arm an Naturschätzen und reich an Bevölkerung. Die Alpen und der Apennin bedecken einen beträchtlichen Teil des Staatsgebietes und diese Bergketten enthalten weder bedeutende Minen noch — wegen der geringen Bewaldung — große Holzschätze. Die Ebenen mußten erst in jahrhundertelangem hartem Kampf der Menschen gegen die Sümpfe sowohl wie gegen die Karstböden fruchtbar gemacht werden. Dieser Kampf wurde von dem neuen Königreich durch Kanalbauten, durch Urbarmachung großer Gebiete wieder aufgenommen; im letzten Jahrzehnt der faschistischen Herrschaft wurde er durch die tatkräftige Politik der sogenannten „integralen Bonifizierung“ in verstärktem Ausmaß weitergeführt, indem der Staat die Austrocknung der malariahaltigen Sümpfe betreibt, um das Land dem Ackerbau nutzbar zu machen, die Anlage von Ortschaften zu erleichtern und so die Innenkolonisation früher unbewohnter Gegenden zu ermöglichen.

Sogar das Klima ist in Italien für die Landwirtschaft nicht günstig. Im Süden und auf den Inseln macht die Dürre, verursacht durch den geringen atmosphärischen Niederschlag und die übermäßige Hitze, sehr oft die Mühsal der geduldigen und arbeitsamen Bevölkerung zunichte.

Unter diesen Verhältnissen brachte die italienische Landwirtschaft, obgleich sie am Beginn des Königreichs die wichtigste, ja die einzige Quelle des Volksvermögens bildete, der zahlreichen und dichten Bevölkerung keinen großen Ertrag. Viele Untersuchungen haben das Elend, in dem die italienischen Bauern bis Ende des 19. Jahrhunderts gelebt haben, aufgezeigt. Daß 10 Millionen Italiener, vor allem Südalitaliener, nach Europa und Übersee auswanderten, beweist ebenso die Überzahl und Dichte der Bevölkerung wie es beweist, daß das Volksvermögen in den ersten Jahrzehnten des neuen Königreichs für die Bedürfnisse der Bevölkerung nicht ausreichte.

Tatsächlich begann Industrie und Handel in Italien erst in dem Jahrzehnt von 1880—1890 vorwiegend in der Lombardei, in Ligurien und im Piemonte etwas Bedeutung zu gewinnen; man kann sagen, daß Industrie und Handel erst im letzten Jahrzehnt des 19. und im ersten des 20. Jahrhunderts ihren Kinderschuhen entwachsen sind.

Die finanziellen Verhältnisse entsprachen den wirtschaftlichen. In fast sämtlichen früheren italienischen Staaten waren die Finanzen in Unordnung; und es ist nicht verwunderlich, daß der Staatshaushalt des neuen Königreichs ein Defizit aufwies, da auf ihm die Bürden der Schulden des Nationalkrieges und die Ausgaben für den Neuaufbau des Landes lasteten. Regierungen, welche die Finanzgebarung energisch anpackten — den Beginn machte der große Politiker der nationalen Einigung Graf Camillo Benso di Cavour, und unter dem gelehrten Piemonteser Pietro Sella schritt die Konsolidierung fort —, brachten es so weit, daß im Jahre 1876 das Gleichgewicht erreicht wurde; im gleichen Jahre hörte die Herrschaft der Rechten, die durch ihren Mut in der Auferlegung harter Opfer auf die italienischen Bürger gekennzeichnet wurde, auf.

Das Defizit erschien wieder, als die Linke dem Staate ein größeres Tätigkeitsgebiet eröffnen wollte, wobei sie vermehrte Ausgaben zuließ und die grausamsten Besteuerungsarten, wie den berüchtigten „macinato“ oder die Fabrikationssteuer auf Mehl aufhob. Darum hörte jedoch die Sorge um einen guten Zustand der Finanzen nicht auf; die Ordnung der Finanzen war vielmehr das ununterbrochene Bestreben aller italienischen Verwaltungen und Regierungen. Die ganze Geschichte der italienischen Finanzpolitik ist gekennzeichnet durch einen nicht immer gleich günstig stehenden, aber immer mit schließlich glücklichem Ausgang geführten, ständigen Kampf um die Erreichung des Gleichgewichts im Staatshaushalt; oder, sobald tiefgehende und langdauernde wirtschaftliche Krisen, wie sie sich in den ersten Jahrzehnten des Königreichs wiederholt ereignet hatten, oder außerordentliche Ausgaben, wie öffentliche Notstände oder Kriege es zerstört hatten, um seine Erhaltung bzw. um seine Zurückeroberung.

Eine arme Wirtschaft mit mühsamer Entwicklung der Landwirtschaft und verspäteter Entfaltung von Industrie und Handel, und zwar größere Armut im Süden als im Norden Italiens; eine zahlreiche und dichte Bevölkerung, welche in der Auswanderung einen Ausweg aus den wirtschaftlichen Beengtheiten suchen mußte; schwierige Verhältnisse für die bürgerlichen Klassen infolge der kargen Entwicklung von Gewerbe, Handel und Industrie; finanzielle Schwierigkeiten, gebändigt durch eine strenge Politik: das war das Bild, wie es das Königreich Italien von 1860 bis 1900 bot.

Unter diesen Umständen bildeten die öffentlichen Anstellungen für das mittlere und Kleinbürgertum einen Ausweg gegenüber den Schwierigkeiten des Wirtschaftslebens. Die Zahl der Posten wuchs, die Gehälter waren sehr bescheiden. Sie bedeuteten aber eine sichere und ruhige Versorgung für Leute, die weder die Erfahrung noch die Möglichkeit hatten, ihr Glück in den Geschäften zu suchen. Es bildeten und vermehrten sich zahlreiche Familien in dem wirtschaftlichen Frieden, der gewährleistet war durch bescheidene aber sichere Gehälter und durch Pensionen, die in einer Zeit, da die Lebens- und die Sozialversicherung noch nicht beträchtlich entwickelt waren, wertvolle Sicherungen für das Alter und für den Todesfall des Beamten darstellten. Die Gehälter waren nicht hoch, aber auch in der Privatwirtschaft waren die Löhne und Gehälter der Arbeitnehmer ebenso wie die Profite der Unternehmer, die Profite der Kapitalisten und die Einkommen aus Gewerbe und Handel niedrig<sup>2</sup>. Freilich war das Leben von einfachem Zuschnitt, und dies dank der Gunst des Klimas, dank dem Herkommen des Landes und der Natur des Volkes, vor allem Süditaliens und der Inseln, das eher den Freuden des abgeschlossenen Lebens zugeneigt war als den Genüssen, die der Reichtum im gesellschaftlichen Leben bieten kann.

Wir besitzen Statistiken über die Staatsverwaltungen; diese sagen aber wenig aus, da wir die Erscheinungen ganz nur erfassen könnten, wenn wir auch die Verwaltungen der Provinzen, der Gemeinden und der Wohlfahrtseinrichtungen mit einbeziehen könnten.

Betrachtet man das Staatspersonal im Jahre 1859 als dem Jahre der Gründung des neuen Königreichs und in den Jahren 1883 und 1891,

<sup>2</sup> Prof. Benini (a. a. O., S. 242) macht — wenn auch leider nur karge — Mitteilungen über die Löhne der Arbeiter in einigen industriellen Unternehmungen; er errechnet, daß von 1862 bis 1891 der Durchschnittslohn je Arbeitsstunde von 0.146 auf 0.251 Lire oder um 71,9% gestiegen ist. Die Erhöhung der Gehälter betrug von 1859 bis 1891: 64,7%, und zwar 106,0% bei den bewaffneten Körfern, 74,3% bei den Verwaltungsbeamten, 56,6% bei den Lehrern, 56,4% beim Dienstpersonal und 17,6% bei den Richtern: der Durchschnitt für alle Staatsbeamtenkategorien ist also 64,7%.

so gelangt man bezüglich seiner Zahl und bezüglich der Ausgaben für die Gehälter zu folgenden Ergebnissen<sup>3</sup>:

### Personal aller Kategorien (Anzahl)

	1859	1883	1891	Vermehrung oder Verminderung	
				1883 gegenüber 1859	1891 gegenüber 1859
Außen- und Grenzdienst . . .	21.080	18.134	18.215	— 14,0 %	— 13,6 %
Zentralbehörden . . .	5.068	3.470	3.409	— 37,5 %	— 32,8 %
Mittlere Instanzen . . .	49.922	55.330	65.992	+ 10,8 %	+ 32,2 %
	76.070	76.634	87.616	+ 0,7 %	+ 15,2 %

### Ausgaben für das Personal aller Kategorien (in Lire)

	1859	1883	1891	Vermehrung oder Verminderung	
				1883 gegenüber 1859	1891 gegenüber 1859
Außendienst . . .	11.922.204	17.645.700	18.986.090	+ 48,0 %	+ 59,2 %
Zentralbehörden . . .	9.877.562	9.245.000	10.009.714	— 6,4 %	+ 1,3 %
Mittlere Instanzen . . .	56.404.550	99.941.565	122.544.034	+ 77,2 %	+ 117,3 %
	78.204.316	126.832.265	151.539.838	+ 62,2 %	+ 93,8 %

Die Vergrößerung der Beamtenschaft ist insbesondere auf die mittleren Instanzen zurückzuführen; diese waren es aber gerade, welche die kulturelle Betätigung des Staates in den kleineren Orten ermöglicht haben<sup>4</sup>. Die Erhöhung der Ausgaben ist ferner zum Teil auf die mehr als proportionale Steigerung der Gehälter zurückzuführen.

Anfangs des 20. Jahrhunderts erreicht die italienische Volkswirtschaft den Höhepunkt ihres Wohlstandes; die Finanzen des Staates wie der Provinzen befinden sich in gesichertem Gleichgewicht. Einen Beweis für die Festigkeit der Lage bildet die Rentenkonversion des Jahres 1906 und die höhere Bewertung der Lira gegenüber den anderen Währungen. Handel und Gewerbe, Industrie und freie Berufe üben eine starke Anziehung auch auf diejenigen Klassen und Gebiete, aus denen sich vorher das Heer der öffentlichen Angestellten zusammengesetzt hatte.

Der Krieg und die Zeit der Nachkriegsinflation haben den Zudrang der Anwärter auf die Stellen der öffentlichen Verwaltung weiter vermindert; bis dann die allgemeine Krise und das Umsichgreifen der Arbeitslosigkeit wiederum dazu führte, daß die Staatsbeamten- und die Gehaltsfrage den allgemeinen wirtschaftlichen, bevölkerungspolitischen, finanziellen und politischen Lagerungen untergeordnet wurde.

<sup>3</sup> Benini, a. a. O., S. 259.

<sup>4</sup> Benini, a. a. O., S. 347.

4. Betrachten wir nunmehr, wie sich die Entwicklung des italienischen Staates von der Gründung des Königreiches bis heute in der Frage der öffentlichen Stellen und der Beamtenbesoldung spiegelt.

Das Vorbild für den italienischen Staat, sowohl für seine Verfassung wie für die leitenden Gedanken jener Staatsmänner, die die Begründer der nationalen Einheit wurden, war der liberale englische Staat.

Die individualistischen Ideen herrschten vor allem in der Rechten vor; und die Rechte hinterließ, als sie von der Regierung abtrat, ein ehrenvolles Erbe, weil sie dem neuen Gebäude des staatlichen Lebens die sparsamen Linien vorgeschrieben und den Erfolg gehabt hatte, ihm einen festen Grundriß zu geben, weil sie viele verwaltungstechnische, politische und wirtschaftliche Fragen ihrer Lösung nähergerückt und die öffentlichen Finanzen in Ordnung gebracht hatte. Die individualistischen Ideen wurden auch von dem alten Piemonte vertreten, wo die Beamtenchaft eine lange und angesehene Tradition besaß, und wo es als Ehre angesehen wurde, im Dienste des Staates zu stehen. Großes Ansehen des Staates — aber Beschränkung seiner Aufgaben und reinliche Scheidung zwischen den Kreisen der öffentlichen und der privaten Zuständigkeiten! Die überragende und autoritäre Stellung des Staates gegenüber seinem Beamten, der als sein Diener betrachtet wurde, steht außer Frage. Grundsätzlich steht das öffentliche Interesse vor dem privaten Interesse, man ist jedoch der Überzeugung, daß das öffentliche Interesse eben dadurch gefördert wird, daß die privaten Interessen begünstigt werden.

Mit der Linken gelangte der Liberalismus unter den Einfluß der Demokratie. Und nach Überwindung gewisser scharfer Auseinandersetzungen mit der sozialistischen Bewegung, die ihren Höhepunkt in der politischen Krise des Jahres 1898 fanden, kam es zu einer Durchdringung des Liberalismus auch mit den sozialistischen Strömungen, vor allem mit den Ideen, welche von der Fraktion des reformistischen, nicht revolutionären und auch nicht intransigenten Sozialismus verfochten wurden.

Inzwischen erhöhte die Übernahme des Eisenbahnbetriebes durch den Staat im Jahre 1905 mit einem Schlag die Zahl der staatlichen Angestellten beträchtlich.

Die — zuerst geduldeten und dann offiziell anerkannten — Organisationen der öffentlichen Angestellten wurden eine zahlenmäßige Macht, eine politische Macht, und sie waren es, die im Wechselspiel der parlamentarischen Wahlen in den ersten Jahrzehnten des Jahrhunderts bis zur faschistischen Revolution die Reihen der sozialistischen Abgeordneten beträchtlich stärkten. Die Organisationen erreichten Verbesserungen in der Vorrückungsordnung sowie Verbesserungen der rechtlichen und wirtschaftlichen Lage der Beamten. Sie bildeten beinahe eine nichtoffizielle Regie-

rung, die sich der offiziellen Regierung entgegenstellte. Sie beanspruchten das Streikrecht und machten wiederholt davon Gebrauch, und zwar auch auf den wichtigsten Gebieten des staatlichen Lebens, wie im Eisenbahnbetrieb. In einzelnen Fällen führten sie zwar keinen Streik durch, sie bekamen aber durch passiven Widerstand, nämlich durch übergenaue und schwerfällige Auslegung der Dienstvorschriften, den Staatsapparat in ihre Hände. Im liberalen Staat kam es also unter den veränderten politischen und sozialen Verhältnissen zu einer Schwächung und fast zu einer Unterdrückung des Staates, dem nicht mehr die einzelnen Beamten, dienstefrig und geehrt ihm zu dienen, gegenüberstanden, sondern deren starke und zahlreiche Organisationen,fordernd und entschlossen ihn zu beherrschen.

In diesem Zeitpunkt zeigen die Klasseninteressen die Tendenz stärker zu werden als die allgemeinen Interessen.

Der faschistische Umsturz vom Oktober 1922 veränderte die Lage vollständig. Der Staat wurde umgebaut, er erhielt Autorität und Macht. Die Grundsätze des Individualismus ebenso wie jene des Liberalismus und wie jene des Sozialismus wurden geopfert; vor und über den Rechten der Einzelnen und der sozialen Klassen wurden die Rechte des Staates verstärkt, das allgemeine Interesse wurde den Gruppeninteressen vorangestellt. Das Wirtschaftsleben und die soziale Bewegung wurden nicht auf den Grundsätzen des Klassenkampfes aufgebaut, sondern auf den „korporativen“ Grundsätzen der Zusammenfügung der Interessen der einzelnen Kategorien innerhalb des Staates. Alles innerhalb des Staates, nichts außerhalb des Staates oder gegen den Staat. Auch die Staatsbeamten wurden in ihren „Associazioni Nazionali“ innerhalb des Staates organisiert.

Wenngleich in der Privatinitiative der Brennpunkt des volkswirtschaftlichen Lebens gesehen wird, anerkennt die Erklärung IX der „Carta di Lavoro“, daß das Eingreifen des Staates angezeigt ist, sobald die Privatinitiative fehlen oder sich als ungenügend erweisen sollte, das Allgemeininteresse zu befriedigen. Die Fälle staatlichen Eingreifens in die Volkswirtschaft haben sich infolgedessen vervielfacht, und aus diesem Grunde vermehrten sich wieder die öffentlichen Ämter und die Gelegenheiten, den Staatsbürgern Gehälter auf Kosten des Staates, der Provinzen, der Gemeinden und der unmittelbar oder mittelbar von diesen abhängigen Verbände zu verschaffen.

Es zeigte sich jedoch auch eine Verstärkung einer Bewegung, die schon in der Vorkriegszeit zur Schaffung des „Istituto Nazionale delle Assicurazioni Vita“ (Staatliches Lebensversicherungs-Institut) geführt hat, nämlich zur Schaffung staatlicher Körperschaften mit autonomer, wie in industriellen Unternehmungen aufgebauter Verwaltung. Zahlreichen

Körperschaften wurde Verwaltungsautonomie zuerkannt: so den Eisenbahnen; einer autonomen Gesellschaft zur Verwertung der Wälder und der petroleumhaltigen Gebiete in Albanien; der besonderen Organisation für den Verkauf von Lebensmitteln an staatliche Angestellte „La Provvida“; der Post und dem Telegraphen; dem Tabak-, Salz- und Lottomonopol; dem Telephon; den staatlichen Straßenbaugesellschaften; den Staatsforsten. Die Bilanz dieser Körperschaften erreicht 11 Milliarden Lire, also ungefähr drei Fünftel des gesamten Staatshaushalts. Außer den genannten Körperschaften sind noch die autonomen Staatsverwaltungen (Kultusfonds, Notariatsarchive, Generalverrechnung der unbesetzten Kirchenbenefizien, Fonds der Finanzwache, Kgl. Taxilographisches Komitee, Zentralinstitut für Statistik) und die sogenannten para-staatlichen Körperschaften (enti parastatali), die sich in den letzten Jahren stark vermehrt haben (neben dem Istituto delle Assicurazioni zum Beispiel die „Azienda Generale Italiana Petroli“<sup>5</sup>).

Ein Prozeß der „Desintegration“ hat in der staatlichen Verwaltung eingesetzt, um die Gefahr einer krankhaften Vergrößerung der Verwaltung und der Bureaucratie zu vermeiden, um eine größere Beweglichkeit und raschere Entschlußfähigkeit in den einzelnen Zweigen der Verwaltung zu erzielen und um die finanziellen Risiken und Lasten so grundverschiedener Körperschaften voneinander zu trennen.

Es ist auch klar, daß eine solche Beweglichkeit in der Verwaltung die sinnlose Einheitlichkeit einer gleichmäßigen Gehaltspolitik aufheben muß; denn die Aufgaben der Staatsbeamten sind voneinander oft völlig verschieden; die einen fordern nichts anderes als Disziplin und eifrige Befolgung bureaukratischen Herkommens, während die anderen wie auf den Gebieten des Handels und der Industrie Entschlußfähigkeit, Verantwortungsgabe und Gestaltungskraft erfordern.

Es ist also zulässig, für die eigentliche Bureaucratie im alten Sinne des Wortes richtige Gehaltsschemata aufzustellen; während den Beamten der autonomen Gesellschaften und Verwaltungen sowie der para-staatlichen Körperschaften eine besondere Behandlung und manchmal sogar auf einzelne Personen zugeschnittene Anstellungsverträge gewährt werden.

5. Der Umgestaltung der Beziehungen zwischen dem Staate und seinen Angestellten entspricht auch eine Umgestaltung der rechtlichen Auffassungen über die Natur des staatlichen Anstellungsverhältnisses.

In Italien wurde dieses zuerst als ein einseitiges und dann als ein zweiseitiges Verhältnis angesehen.

Der ersten Auffassung entspricht die Vorstellung eines autoritären Staates, der die Fähigkeit hatte, seinen Bürgern Dienste für ihn vorzuschreiben, oder der seinen Bürgern die Erlaubnis gab, einen Posten in

<sup>5</sup> Sinngemäß mit „Italienische Petroleumzentrale“ zu übersetzen (d. Übers.).

seiner Verwaltung anzutreten. Zur anderen Auffassung wird man hingegen leichter gelangen, sobald die individualistischen und liberalen Lehren dem Staat Macht und Ansehen weggenommen hatten, so daß er auf dieselbe Stufe gestellt wird wie seine Beamten und zwischen beiden ein auf einem privatrechtlichen Vertrag aufgebautes Anstellungsverhältnis konstruiert wurde.

Die Besoldung wurde als der Preis der auf Grund eines Dienstvertrages oder eines Innominatkontraktes erbrachten Leistung oder aber als Entgelt für ein entgeltliches Mandatsverhältnis angesehen. Nachdem man von der privatistischen Lehre als zur Erklärung der Natur des Staatsbeamtenverhältnisses ungeeignet abgekommen war, baute man im Verwaltungsrecht die Figur einer vertragsmäßigen Verleihung (Konzessionierung) oder auch einfach nur einer Verleihung aus; hierbei faßte man das Verhältnis jedoch zweiseitig, nämlich als ein Verhältnis zwischen demjenigen, der das mit einer Besoldung verbundene Amt verleiht, und demjenigen, der es annimmt. Eine andere Lehre schließlich sah in dem Staatsbeamtenverhältnis einen Vertrag öffentlichen Rechts. Diese Auffassung gesteht dem Staat eine gegenüber dem Beamten stärkere Stellung zu, übersieht aber nicht, wie es den Beamten gelingt, von der Staatsverwaltung mittels gewerkschaftlicher Zusammenfassung und mittels Agitation Verbesserungen und angemessene Behandlung zu erreichen.

Die jetzt in Italien herrschende Lehre anerkennt offenbar die Zweiseitigkeit des öffentlichen Anstellungsverhältnisses, wobei zugegeben wird, daß der Staat gegenüber dem Beamten rechtlich in stärkerer Lage ist, da das Anstellungsverhältnis geschaffen, abgeändert und aufgelöst wird je nach öffentlichen, staatlichen Interessen, wobei freilich die gesetzlich vorgeschriebenen Formen eingehalten werden müssen. Ein derartiges zweiseitiges Verhältnis weicht also wesentlich von einem gewöhnlichen Vertrag ab und es müßte dafür eine besondere juristische Bezeichnung geschaffen werden.

6. Der Gehalt ist ein wesentlicher Bestandteil des öffentlichen Anstellungsverhältnisses. Er stellt das geldliche Entgelt dar, ist aber nicht das ganze Entgelt, welches der Erbringung seiner Leistungen entspricht.

Um die gesamte Gegenleistung, die der Beamte erhält, zu erfassen, muß außer dem Gehalt noch jegliche andere materielle oder immaterielle Zuwendung, die dem öffentlichen Amt entspringt, berücksichtigt werden.

In Italien ist es Herkommen, daß dem Staatsbeamten aus seiner Dienstleistung Ansehen erwächst, da das Ansehen des Staates sich auf die Personen überträgt, die seine Gewalt ausüben, und da sie sich durch die Ausübung ihres Berufes Verdienste um die bestmögliche Befriedigung der öffentlichen Bedürfnisse erwerben.

Diese Denkweise war vor allem gegenüber zwei Zweigen der Verwal-

tung lebendig: gegenüber dem Militär und gegenüber der Justiz. Dem Vaterland mit den Waffen oder durch den Dienst an der Gerechtigkeit zu dienen, wurde insbesondere im Piemonte sowie in den Provinzen des ehemaligen Königreichs Neapel als Ehre empfunden und gewürdigt. In den Klassen des Adels und des hohen Bürgertums haben einander oft mehrere Geschlechter in der militärischen oder in der richterlichen Laufbahn abgelöst. Der Name vieler Familien genießt infolge der Verdienste, die so erworben wurden, großes Ansehen.

Dieses Ansehen befriedigt die Eigenliebe des Beamten. Seiner Eigenliebe kann ferner geschmeichelt werden durch bürgerliche Auszeichnungen als öffentliche Anerkennung seines besonderen Ranges, seines besonderen Eifers oder seiner außergewöhnlichen Verdienste, und bei den höchsten Funktionären des Staates durch Ernennung zum Senator.

Diese immateriellen gesellschaftlichen und politischen Vergütungen ließen in Italien die öffentlichen Ämter begehrenswerter machen, als dies das Ausmaß der Besoldung allein getan hätte.

Anderseits ist hervorzuheben, daß die öffentliche Anstellung in normalen Zeiten ein Gefühl der Sicherheit verleiht; Sicherheit bezüglich der Beständigkeit und bezüglich der festen Grundlagen des Staates, und darum Sicherheit bezüglich der Beständigkeit und der sicheren Grundlagen des Amtes und der Besoldung. Abgesehen davon, daß bei gleicher Höhe ein sicherer Gehalt mehr wert ist als ein unsicherer oder schwankender, muß man berücksichtigen, daß es Schichten gibt, für welche die Sicherheit des Gehaltes die unentbehrliche Voraussetzung ihres wirtschaftlichen Daseins ist. Für diese Personen, die kein Vermögen besitzen oder denen ihrer Meinung nach der freie Wettbewerb nicht leicht eine Betätigung bietet, ist der aus einer öffentlichen Anstellung fließende Gehalt mit einem von Wechselfällen abhängigen Einkommen gar nicht zu vergleichen.

7. Bei der wirtschaftlichen Bewertung des Gehaltes müssen verschiedene Umstände berücksichtigt werden.

Vor allem muß man die Vorbereitungszeit in Betracht ziehen, die für die Studien und die unentgeltliche Ausbildung notwendig war, ferner — während der ersten Jahre der Laufbahn — unbezahlte Dienste oder solche, die nur kärglich bezahlt waren.

Anderseits ist zu bedenken, daß der Gehalt noch nicht das ganze in Geld ausgedrückte Entgelt ist, welches der Beamte aus seinem Dienst für den Staat bezieht.

Denn es kommen die Pension, die Sonderzuwendungen, die Gratifikationen, die Zulagen und die Begünstigungen hinzu.

Die Pension richtet sich nach der Gehaltshöhe und den Dienstjahren; sie reift, wenn der Staatsangestellte den Zeitpunkt der Versetzung in den

Ruhestand erreicht, zu seinen Gunsten; im Falle seines Todes läuft sie zugunsten der Witwe sowie der Kinder bis zu deren Großjährigkeit.

Man kann die Pension als einen später fälligen Teil des Gehaltes betrachten, der zwar in den einzelnen Fällen je nach der Lebensdauer des Beamten und seinen besonderen Familienverhältnissen verschieden ist; für die große Zahl der Beamten insgesamt ist aber ein Durchschnitt erreichbar.

Außer dem Gehalte, welcher die Berechnungsgrundlage für die Pensionen ist, kann der Beamte auch Sonderzuwendungen je nach seinem Amt, seiner Belastung und seinem Studiengang genießen. Diese Zuwendungen dienen dazu, die Besoldung innerhalb der betreffenden allgemeinen Beamtenkategorie besser nach dem Wert und den Verdiensten einer Untergruppe unter ihnen abzustufen.

Die Gratifikationen umfassen alle Zuwendungen für besondere Dienste, so Tagegelder oder Präsenzgebühren als Entgelte für Teilnahme an Spezialkommissionen oder Prämien für besonderen Eifer oder besondere Verdienste bei der Ausführung gewisser Arbeiten oder Vergütung für Überstunden und dergleichen.

Die Zulagen werden nach verschiedenen Gesichtspunkten gewährt, um die Lage von Beamten, die nach der Natur ihres Dienstes ein Recht auf gleiche Behandlung haben, sich aber infolge besonderer Umstände in verschiedenen Verhältnissen befinden, gleichzugestalten. So haben gewisse Beamte in ihrem Amtssitz höhere Lebenskosten zu tragen, andere haben Ausgaben für Dienstreisen oder für Erhebungen verschiedener Natur, die mit der Ausübung ihres Dienstes zusammenhängen. Ferner werden Zulagen an Beamte gewährt, welche ihr Amt in besonders unwirtlichen Gegenden oder unter besonderen Schwierigkeiten oder gefährlichen Verhältnissen auszuüben haben.

Die Begünstigungen bestehen in den Erleichterungen, welche der Staat seinen Beamten zugesteht, zum Beispiel in der Gewährung von Nachlässen von den Preisen der Eisenbahnen und anderer Verkehrsmittel, oder darin, daß den Beamten Wohnstätten unter vorteilhafteren Bedingungen als auf dem freien Markte zur Verfügung gestellt werden, oder in der Abgabe von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen zum Selbstkostenpreis.

8. Wenn man die verschiedenen Umstände, die einen Einfluß auf die Besoldungspolitik des Staates in Italien ausgeübt haben und ausüben, einteilen will, so kann man Faktoren feststellen, die unveränderlich und beständig geblieben sind, und Faktoren, die, sei es durch den Ablauf des betrachteten Zeitraumes, sei es infolge verschiedener geschichtlicher Ereignisse, eine Veränderung erfahren haben.

9. Zu den beständigen Faktoren der Gehaltspolitik müssen wir vor

allem die dichte Bevölkerung zählen. Die Dichte der italienischen Bevölkerung im ganzen Reich betrug nach der letzten Volkszählung (1931) 133 Einwohner auf den Quadratkilometer. Da 1770 die Dichte 58 Einwohner auf den Quadratkilometer war, betrug bis 1931 die Zunahme 75 Einwohner auf den Quadratkilometer, das sind 129%. Diese Dichte muß für ein Agrarland mit viel Gebirge wie Italien als sehr hoch bezeichnet werden und wird in Europa nur von folgenden Ländern übertroffen: Belgien 264,8 (1930), Niederlande 230,4 (1930), Großbritannien 195,5 (1931), Deutschland 139,3 (1930). Diese Länder sind übrigens viel reicher an Bodenschätzen. In anderen europäischen Staaten beträgt die Bevölkerungsdichte per Quadratkilometer zum Beispiel: Polen 82,1 (1931), Frankreich 75,9 (1931), Spanien 45,4 (1931).

Dieser Bevölkerungsdruck zusammen mit den wirtschaftlichen Verhältnissen des Landes hat zu einer Auswanderungsbewegung gedrängt, die ihren Höhepunkt 1901—1913 erreichte und von dem damals dem Außenministerium angegliederten Auswandererkommissariat auch begünstigt, gefördert und geleitet wurde. Die Ströme der Auswanderer erreichten 1876—1900 einen Jahresdurchschnitt von 210.000 Personen, von 1901—1913 einen Jahresdurchschnitt von 627.000, 1914—1918 einen solchen von 168.000. Nach dem Kriege förderte die Abrüstung im Inland und die Wiederaufbauarbeiten im Ausland die Auswanderung, die ihre Höchstzahl von 614.000 Personen im Jahre 1920 erreichte. Aber in den folgenden Jahren verminderte sie sich äußerst schnell infolge der veränderten Lage des Weltmarktes und infolge der faschistischen Bevölkerungspolitik, die die Auswanderung erschwerte. 1921 wanderten 201.000 Personen aus, 1922—1924 345.000, 1925—1927 257.000, 1928—1930 193.000, 1931 166.000, also 48% der Auswanderung in den Jahren 1922—1924; im Jahre 1932 fiel dieser Prozentsatz auf 25. Gegenwärtig stellt die Rückwanderung — auch infolge der schwierigen Verhältnisse vieler auswärtiger Staaten — eine umgekehrte Bewegung dar, welche beträchtliche Bedeutung gewinnt.

Diese Übersicht über die italienische Bevölkerungsbewegung zeigt, daß die Bevölkerungsdichte einen Faktor bildet, der beständig einen starken Zudrang zu den öffentlichen Ämtern bewirkte. Auch die Auswanderung, die einen so großen Umfang angenommen hat, zeigt nicht etwa das Gegen teil, sondern zeigt erst recht deutlich, daß die hohe Bevölkerungsdichte ein bestimmender Faktor der staatlichen Gehaltspolitik war und ist.

Denn die Auswanderung ist zwar ein Ventil für die italienische Bevölkerung gewesen, aber die Auswanderer gehörten überwiegend den armen Schichten an und setzen sich stets aus den wagemutigsten Menschen zusammen, die am ehesten wirtschaftliche Gefahren und Unsicherheiten auf sich nehmen. Die Staatsbeamten hingegen kommen hauptsächlich aus

den mittleren Klassen und gehören Schichten an, welche ein auf sicheren und bekannten Geleisen laufendes Leben lieben.

Zu diesen bevölkerungspolitischen Umständen, die in der Richtung einer Verstärkung des Zudranges zu den öffentlichen Ämtern wirken, tritt noch der besondere Aufbau der Mittelschul-, technischen und Hochschulstudien in Italien hinzu: Da jedermann leichtesten Zutritt zu den Bildungsstätten hat, und da die Prüfungen nicht sehr streng sind, tritt alljährlich eine Zahl junger Menschen, versehen mit Zeugnissen und Diplomen, auf, die bei weitem nicht alle Stellung finden können. Die Reform Gentile des Jahres 1923 suchte durch Einführung von Staatsprüfungen am Abschluß jeder Studiengattung diesen Zustand zu zügeln und zu verbessern. —

Ein zweiter Faktor, welcher auf die staatliche Gehaltspolitik in Italien ständig seinen Einfluß ausübt, liegt darin, daß der natürliche Reichtum des Bodens in Italien gering und die wirtschaftliche Lage bescheiden ist. Das Volkseinkommen und das Volksvermögen haben sich immer in sehr engen Grenzen gehalten. Im 20. Jahrhundert haben allerdings alle sozialen Schichten ihre Einkommen bis zu einer Höhe wachsen gesehen, das ihnen im Verhältnis zum 19. Jahrhundert einen verhältnismäßigen Wohlstand gewährt. Nach den verlässlichen Berechnungen von Prof. Giorgio Mortara läßt sich das Volkseinkommen, das 1913/14 auf 20 Milliarden Vorkriegslire geschätzt werden konnte, in der Nachkriegszeit vor der Weltkrise (1928—29) auf etwa 80—90 Milliarden jetzige Lire schätzen<sup>1</sup>. Als Durchschnitt ergibt sich auf einen Einwohner ein Einkommen von etwa 2.000 Lire; das ist ungefähr die Hälfte des französischen und deutschen Durchschnittseinkommens, ein Drittel des englischen und ein Siebentel des nordamerikanischen, wie dies die nachstehende Zusammenstellung von G. Bianchini zeigt<sup>2</sup>:

Land	Schätzungen des jährlichen Volkseinkommens							
	Volksvermögens				jährlichen Volkseinkommens			
	Insgesamt Milliarden Lire	Index	auf 1 Einwohner Lire	Index	Insgesamt Milliarden Lire	Index	auf 1 Einwohner Lire	Index
Italien . . .	400	100	9.756	100	85	100	2.073	100
Deutschland . .	1.440	360	22.154	227	247,5	291	3.808	184
Frankreich . .	1.350	337	32.927	337	180	212	4.391	212
England . . .	1.665	416	33.980	348	324	381	6.612	319
Vereinigte Staaten v. N.-A.	6.650	1.662	55.417	568	710	835	14.250	688

<sup>1</sup> G. Mortara, *Prospettive Economiche* (1929 e 1930), Milano, Università Bocconi.

<sup>2</sup> Art. Italien im Handbuch des Bankwesens, herausgegeben von M. Palyi und P. Quittner. 1933.

In einer solchen wirtschaftlichen Lage eines Landes bleibt auch der nicht sehr hohe Gehalt, welchen ein öffentliches Amt bietet, immer beachtenswert.

Werden diese Verhältnisse nicht von heftigen Konjunkturschwankungen erschüttert, dann ist auch die Vorliebe für eine gesicherte Lage, wie sie das öffentliche Amt bietet, beständig. Eine hitzige wirtschaftliche Betätigung war nur während des Krieges und in jenen Nachkriegsjahren zu beobachten, in denen die Lebenshaltung infolge der Geldentwertung gehoben wurde. Aber diese Zeiten waren verhältnismäßig kurz und bedeuten für die Wirtschaft des Landes einen Ausnahmezustand. Sie genügten nicht, um die seelische Einstellung des italienischen Volkes zu verändern. In den mittleren Klassen bleibt also die Vorliebe für Staatsanstellungen bestehen und verstärkt sich noch in den Zeiten der Weltkrise. Sie wird um so größer, je tiefer man von Norditalien gegen den Süden hinabsteigt und je mehr man von den wohlhabenderen zu den Mittelschichten vordringt, die nur ein geringes Familienvermögen besitzen. Die Vorliebe wird in Zeiten des Wohlstandes geringer und in Zeiten der Krise größer. Im allgemeinen kann aber gesagt werden, daß die Zugehörigkeit zu den öffentlichen Verwaltungskörpern stets zum gesellschaftlichen Ansehen beiträgt und eine stark begehrte Stellung bedeutet.

10. Zu den Variablen in der staatlichen Gehaltspolitik gehört hingegen der Aufbau der italienischen Wirtschaft. Dieser hat sich in 70 Jahren wesentlich verändert. Die Banken, die Industrien und die Handelsunternehmungen haben neben der Landwirtschaft, die Gesellschafts- neben den individuellen Unternehmungen Bedeutung erlangt. Es hat sich daher die Zahl der Privatbeamtenstellungen ungeheuer vermehrt; diese Stellungen kommen für dieselben Schichten in Betracht, welche die öffentlichen Ämter bekleiden. Aber diese letzteren werden gegenüber jenen immer bevorzugt, mit Ausnahme der leitenden Stellen, welche im Verhältnis zur großen Masse nur einen kleinen Bruchteil darstellen.

Die Besserung in den Verhältnissen und im Aufbau der Volkswirtschaft ist auf der anderen Seite keine derartig große, daß sie die Notwendigkeit, die öffentliche Gehaltspolitik nach der allgemeinen Bevölkerungspolitik zu richten, um ein Ventil für die Übervölkerung zu schaffen, von Grund aus beseitigen könnte. Die gebesserten wirtschaftlichen und Finanzverhältnisse versetzen den Staat in die Lage, mittels Einhebung höherer Steuern bei der Umverteilung des Volksvermögens großzügiger vorzugehen; mit den höheren Steuern kann er in weiterem Umfang neue Aufgaben übernehmen, wodurch er neue Staatsstellungen, also neue Gehaltsposten schafft und gleichzeitig die wirtschaftliche Lage seiner Beamten verbessert.

Wesentlich verändert haben sich ferner die politischen Verhältnisse zuerst mit dem Übergang von der alten liberal-individualistischen zur demokratisch-sozialistischen und schließlich zur faschistischen Politik. Im Verlaufe dieser Entwicklung wuchsen die Heere der öffentlichen Angestellten an und eroberten sich politische Macht; ihre Gehälter wurden wesentlich gesteigert. Die Umgestaltung des Staates in der korporativen faschistischen Ordnung verursachte Veränderungen in dreifacher Beziehung. Man verminderte das Personal, wo es überzählig war. Die Zuständigkeiten des Staates werden größer, und es werden damit die öffentlichen Ämter größer. Man führt einen Prozeß der Desintegration der Verwaltung durch Schaffung autonomer oder halbautonomer öffentlicher Verwaltungen durch. Die Disziplin, welche für das neue staatliche Leben bezeichnend ist, spiegelt sich auch auf dem Gebiete der öffentlichen Ämter in den neuen Gesetzen De Stefani; diese setzen den Generalplan für den Aufbau der Behörden fest und bestimmen, welche Kategorien von Beamten in den verschiedenen Verwaltungszweigen gleichrangig sind und daher die gleichen Gehälter erhalten.

Es sind auch tiefgreifende Veränderungen in der Bevölkerungspolitik festzustellen. In den ersten Jahrzehnten des neuen Königreichs griff der Staat zur Regelung der Bevölkerungsbewegung nicht ein; die Geburtenziffer und die Auswanderung sind persönliche und gesellschaftliche Tatsachen, nicht aber die Ergebnisse bestimmter politischer Zielsetzungen. Zu Ende des Jahrhunderts und in den ersten Jahren des neuen, vor und nach dem Kriege, bis zum Regierungsantritt des Faschismus wurde die Auswanderung gefördert und ermutigt. Italien redet seinen Söhnen zu, sich im Ausland ein glücklicheres Schicksal zu zimmern, als sie dies zu Hause imstande wären. Mussolini aber verherrlicht in der Zahl die politische Macht; er zügelt die Auswanderung und tritt für Geburtenvermehrung ein. Gleichzeitig wird der Bevölkerung durch Urbarmachung von Land, durch Intensivierung der Landwirtschaft, durch Ermutigung der Volkswirtschaft vermehrte Gelegenheit für ihre Berufstätigkeit geschaffen.

Natürlich haben die Schwankungen in der Bevölkerungspolitik ihre Rückwirkungen in der öffentlichen Beamten- und Gehaltspolitik. Denn die Bevölkerungspolitik war gekennzeichnet durch größere Gleichgültigkeit des Staates in dem ersten Abschnitt, erhöhte Fürsorglichkeit im zweiten und einen umfassenderen Weitblick im letzten Abschnitt.

11. Wenn man sich die Konstanten und die Variablen der italienischen Gehaltspolitik vor Augen hält, dann hat man einen besseren Maßstab zur Beurteilung der Lösungsversuche, welche bei den Gehaltsfragen unternommen wurden.

Worin bestanden und bestehen diese Fragen?

Darin, die behördliche Organisation und die Vorrückungsordnung zu verbessern; die Beamtenchaft zu verbessern, um sie für ihr Amt geeigneter zu machen und ihr Verantwortungsgefühl zu heben; darin, die Zahl der Beamten den Anforderungen des Dienstes und dem Anwachsen der Bevölkerung anzupassen.

Sie bestanden und bestehen ferner darin, die Gehälter besser abzustufen, da die Stellen, welche einen hohen Grad beruflichen Könnens erfordern, schlecht bezahlt und die unteren Stellungen verhältnismäßig viel besser bezahlt waren. Für die Beamten, welche die unteren Stellen bekleiden, sind die Gehälter höher als diejenigen, welche sie auf freiem Markte erzielen könnten. Sind aber für die anderen Beamtengruppen die wirtschaftlichen Verhältnisse am Beginn ihrer Laufbahn günstiger als auf dem freien Berufsmarkte, so verändert sich das in der Folge ganz, und nach einer Anzahl von Jahren verdient bei gleicher Begabung und gleichem Fleiß der Angehörige eines auf freien Wettbewerb aufgebauten Berufes viel mehr als ein Staatsbeamter.

Ein weiteres Problem ist das Verhältnis zwischen den Gehältern der Beamten der politischen Verwaltung und jenen des Militärs sowie der Justizverwaltung. Ferner gilt es, die Gehaltserhöhungen in Beziehung zu den Dienstjahren und auch zu den Diensterfolgen zu setzen, um die Arbeitsfreude der Beamten anzufachen; es gilt, einen zweckentsprechenden Aufbau, eine Grundlage für die Gehaltspolitik zu suchen; es gilt, das Pensionssystem zu vervollkommen und die Ruhegehälter für die Bedürfnisse der Beamten ausreichend und für die finanziellen Erfordernisse des Staatshaushaltes tragbar zu gestalten.

Die Gehaltsprobleme sind selbstverständlich mit den technischen Problemen der burokratischen Ordnung eng verknüpft. Bessere Beamte verlangen bessere Gehälter. Die besseren Gehälter können auch leichter zugestanden werden, wenn der Arbeitsertrag der Beamten ein größerer ist. Der größere Arbeitsertrag der Beamten wird wieder begünstigt, wenn die technischen Vorschriften für die Verwaltung bessere sind, was auch zu einer Vereinfachung des behördlichen Verfahrens beiträgt.

Es ist aber ein Irrtum zu glauben — gab Prof. Vincenzo Tangorra in der Abgeordnetenkammer zu bedenken —, daß die Vereinfachung des behördlichen Verfahrens einfach durch eine Verringerung der Beamten und durch eine Verringerung oder Umgestaltung der Ämter erreicht werden könne. Dies ist ein viel tiefergreifendes und umfassenderes Problem. Es fordert vor allem eine Umgestaltung eines großen Teiles der Gesetze, denn die Verwaltungsbehörden und -organe sind der Widerspiegel der Gesetzgebung; und es muß der Irrglauben zerstört werden, daß

die Reform der öffentlichen Verwaltung eine einfache Sache sei und sich in zwei oder drei Monaten bewerkstelligen lasse<sup>6</sup>.

Das Gehaltsproblem ist also ein Teil des größeren Problems der öffentlichen Verwaltung und ist überdies ein Teil der wirtschaftlichen und bevölkerungspolitischen Probleme. Es ist zwar angezeigt, die Frage der öffentlichen Gehälter in Italien gesondert zu untersuchen, aber es wird klug sein, nicht die Beziehungen zu vergessen, welche sie mit Fragen umfassenderen Charakters verbinden, auch um Lösungen anzustreben, die den zu erreichenden umfassenden und allgemeinen Zielen gemäßer sind.

12. Zur Lösung des Behörden- und des Gehaltsproblems wurden in Italien sehr verschiedene Versuche unternommen. Man kann aber sagen, daß die Gehaltspolitik in Italien im wesentlichen drei Abschnitte durchlaufen hat: der erste bezeichnet die grundsätzliche Ordnung der geschlossenen Listen (*ruoli chiusi*), welche bis zur Reform des Jahres 1919 dauerte; der zweite begann mit jener Reform, welche an Stelle der geschlossenen Listen die offenen Listen (*ruoli aperti*) setzte; der dritte, gegenwärtige, begann mit der faschistischen Reform des Jahres 1923, welche die burokratische Einreihung (*inquadramento burocratico*) einführte und das System der offenen Listen zurücknahm.

Wir wollen also nun dazu übergehen, diese drei Abschnitte der Behörden- und Besoldungsordnung in Italien zu betrachten.

## Kapitel II

### Die grundlegende Besoldungsordnung in Italien bis zur Reform des Jahres 1919

#### Das System der geschlossenen Listen

13. Bei der Gründung des Königreichs Italien bildeten die Grundlage für den Aufbau der Behörden und für die Festsetzung der Gehälter der öffentlichen Beamten die Gesetze des Königreichs Sardinien aus den Jahren 1853 und 1859, welche nach und nach auf die übrigen Landesteile ausgedehnt wurden. Die Erfordernisse der neuen und ausgedehnteren Verwaltung ließen das Bedürfnis nach einer Umgestaltung dieser Vorschriften auftreten, um sie den umfassenderen Aufgaben des neuen Staates anzupassen. Es begann eine Periode der Untersuchungen; hier muß insbesondere die sogenannte „Gesetzgebungskommission der Fünfzehn“

---

<sup>6</sup> Parlamentsakten — Abgeordnetenkammer — XXVI. Gesetzgebungsperiode, Session 1921, Diskussion über den Gesetzesvorschlag Nr. 11 betreffend die Ernennung eines parlamentarischen Studienausschusses über die Ordnung der staatlichen Verwaltung und über die Verhältnisse der Staatsbeamenschaft.

(1865—1866) erwähnt werden, welche die Aufgabe hatte, Maßnahmen zur Vergrößerung der Staatseinnahmen und zur Reform der Verwaltung auszuarbeiten. Bezuglich der öffentlichen Beamten schlug diese Kommission vor, zu der rein behördlichen Gehorsamspflicht eine persönliche Verantwortlichkeit hinzuzufügen, damit man wenige, fähige und gutbezahlte, aber persönlich zur Verantwortung ziehbare Beamte habe; sie schlug ferner vor, den Behördenaufbau, der für die Verteilung der Zuständigkeiten und der Dienstobliegenheiten, sowie für die Anstellungspläne und die Gehälter bestimmt ist, dem freien Ermessen zu entziehen und durch Gesetz zu regeln. Auf Grund der Arbeiten dieser Kommission erfloß das Gesetzesdekret vom 24. Oktober 1866 über die Neuordnung der Zentralverwaltung, welche die Einteilung der Beamten in die drei Beförderungsgruppen des Konzepts-, des Finanz- und des Ordnungs-(Archiv-) Dienstes einführte. Man gelangte aber nicht bis zu einem allgemeinen Reformplan, der den ganzen Aufbau der öffentlichen Verwaltung umfaßt hätte, sondern es kam nur zu allmäßlichen Reformen.

Man begann mit dem Gesetz vom 20. Juni 1871, welches die Lage der Beamten, insbesondere der höheren Beamten des Innenministeriums, verbesserte. Weitere Gesetze brachten eine Verbesserung der Lage für die Beamten der anderen Ministerien sowie des Rechnungshofes und des Staatsrates. Die Verlegung der Hauptstadt nach Rom zeigte die finanzielle Beengtheit der Beamten, vor allem jener, die in Rom Wohnung nehmen mußten, klar auf und mit Gesetz vom 20. Juni 1872 wurde ihnen eine für alle Grade gleich hohe Wohnungszulage gewährt. Immer vernehmlicher wurde jedoch der Ruf nach einer durchgreifenderen Verbesserung ihrer Gehälter.

Die Finanzminister Sella und Minghetti, welche einer Rechtsregierung angehörten, schlugen nach und nach Verbesserungen um sieben Millionen Lire vor, die einerseits zur Erhöhung der Gehälter unter 3.500 Lire jährlich, andererseits als Aufwandzulage für die Beamten der Hauptstadt und anderer Städte, in denen Mieten und Verpflegung teurer waren, verwendet werden sollten. Diese Vorschläge wurden aber nicht angenommen. Es kam sodann eine Linksregierung, welche mit Gesetz vom 7. Juli 1876 sämtlichen Beamten einige unmittelbare Verbesserungen gewährte und sich verpflichtete, als Anhang zu dem Staatsvoranschlag für das Jahr 1877 einen Stellenplan für die Zivilverwaltung vorzulegen. Dies wurde aber sowohl von der Kammer wie vom Senat unter dem Vorbehalt der endgültigen Zustimmung beschlossen, wobei diese Zustimmung erst gewährt werden sollte, sobald die Stellenpläne dem Parlament vorgelegt würden und hinzugefügt würde, welche Organe definitiv angestellt seien.

Nachdem ein Jahrzehnt lang Gehaltsänderungen durch Genehmigung

geänderter Budgets der einzelnen Ministerien durchgeführt worden waren, wurde durch die Reform, welche als Ganzes zuerst dem Parlament vorgelegt wurde, die Zahl der Beamtenposten um 715 herabgemindert und die Summe von 3.567.598 Lire zur Erhöhung der Gehälter unter 3.500 Lire jährlich ausgesetzt. Man verfolgte den Gesichtspunkt, die Tarife zu erhöhen, wobei freilich bestimmte Unterschiede zwischen den Graden und Kategorien der Beamten gemacht wurden, um den Beamten einen Anreiz zu guter Dienstbeschreibung und damit zu Aufrückungen zu geben. Dies führte dazu, daß nach der Erhöhung der niederen Gehälter später auch die höheren Gehälter bis zum Sektionschefsposten erhöht werden mußten. Nachdem so der neue vorläufige Stellenplan verwirklicht worden war, begannen bei den einzelnen Ministerien sofort die Vorarbeiten für den endgültigen Stellenplan. So wurden die Stellenpläne der verschiedenen Ministerien vorbereitet, welche zusammen mit dem Haushaltsplan für 1881 durch das Gesetz vom 15. Juli 1881 angenommen wurden, jedoch mit dem Zusatzantrag des Haushalt-Hauptausschusses (Commissione Generale del Bilancio), welcher die Möglichkeit offen ließ, Vermehrungen der Beamtenposten einzuführen unter der Bedingung, daß entsprechende Ersparnisse im Staatshaushalt vorgeschlagen würden.

In der Zentralverwaltung sind damals die Gehälter für die verschiedenen Ministerien gleich hoch: Die Monatsgehälter betragen:

Minister . . . . .	25.000 Lire
Unterstaatssekretär . . . . .	10.000 „
Generaldirektoren . . . . .	9.000 „
Abteilungsvorstand 1. Gehaltsklasse . . . . .	7.000 „
Abteilungsvorstand 2. Gehaltsklasse . . . . .	6.000 „
Sektionsvorstand 1. Gehaltsklasse . . . . .	5.000 „
Sektionsvorstand 2. Gehaltsklasse . . . . .	4.500 „
Sekretäre . . . . .	4.500, 3.500, 3.000 „
Vizesekretäre . . . . .	2.500, 2.000, 1.500 „
Archivdienst im: Hauptarchivar . . . . .	4.000 „
Archivar 1. Gehaltsklasse . . . . .	3.500 „
Archivar 2. Gehaltsklasse . . . . .	3.200 „
Archivar 3. Gehaltsklasse . . . . .	2.700 „
Offizial 1. Gehaltsklasse . . . . .	2.200 „
Offizial 2. Gehaltsklasse . . . . .	1.800 „
Offizial 3. Gehaltsklasse . . . . .	1.500 „
Haupt-Amtsgehilfen . . . . .	1.500 „
Amtsgehilfen . . . . .	1.400, 1.300, 1.200, 1.100, 1.000 „

Die Inspektoren haben, soweit solche in den Ministerien beschäftigt sind, verschiedene Gehälter. Ferner gibt es verschiedene Amtsstellen, die von den einzelnen Ministerien abhängen und wo die Gehälter besonders geregelt sind.

14. Mit der Dreiteilung der Zivilbeamten des Staates in die Kategorien des Konzepts-, des Finanz- und des Ordnungs- (Archiv-) Dienstes wurde ein erster Schritt zur Einreihung der Staatsbeamten in Kategorien gemacht. Freilich konnten sicherlich nicht alle völlig befriedigend in einer dieser drei Kategorien eingeteilt werden, sei es, daß ihre Dienstobliegenheiten in mehr als eine der Kategorien fielen oder daß sie überhaupt in keine von ihnen paßten.

Mit dieser Dreiteilung und mit der Festsetzung der Gehälter nach verschiedenen Gehaltsstufen erzielte man die Gleichstellung der Gehälter in den Zentralverwaltungen und auch die Gleichstellung der Gehälter von Beamten gleicher Gehaltsstufe und gleicher Kategorie in den Zentral- und in den Provinzialverwaltungen.

15. Im Jahre 1876 verbesserte ein Gesetz mit Wirksamkeit vom 1. Januar 1877 die wirtschaftliche Lage der Staatsbeamten auf zwei Wegen: die Gehälter unter 3.500 Lire jährlich wurden um 700 bis 1.000 Lire jährlich erhöht, und die Proportion der höheren Posten wurde vergrößert, so daß die Aussichten der Aufrückung verbessert wurden.

Das Gesetz des Jahres 1876 verbesserte ferner die Zulage für Dienstjahre bei denjenigen Beamten, welche nicht aufrückten, und zwar derart, daß sich der Gehalt nach sechs Jahren des Verbleibens in derselben Dienstklasse um ein Zehntel erhöhte.

Schließlich ist als Maßnahme zur Ausgleichung von Härten zu erwähnen, daß Ortszulagen gewährt wurden, um die Lage der Beamten in den Grenzen des Möglichen gleichzugestalten.

Auf Grund des Gesetzes vom 19. Juli 1862 und der Verordnung vom 24. Januar 1868 wurde festgesetzt, daß Doppelverdienste, sei es durch Erhalt mehrerer Gehälter für mehrere Ämter, sei es durch andere Zuwendungen des Staates zusammen mit Gehältern oder Pensionen, sei es durch gleichzeitige Zuwendung von Gehältern und Pensionen, unzuständig sei.

Es wurde jedoch ausdrücklich die Weisung gegeben, daß

1. die Zulagen an die Beamten für außerordentliche Arbeiten sowie vorübergehende oder außerordentliche Verwendungen,
2. die Vergütungen für die Teilnahme an zeitweisen amtlichen Delegationen, welche auf behördliche Weisung vorgenommen wurden,
3. die Zuschläge, welche einen integrierenden Bestandteil des planmäßigen Gehaltes bilden,

gewährt werden müssen.

16. Die öffentliche Meinung befaßte sich mit der Frage, ob es der Exekutive oder dem Parlamente zustehe, an den Stellenplänen und an den Gehältern Veränderungen vorzunehmen. Trotz der gesetzlichen Vorschriften 184 II

schriften und der Beschlüsse des Parlaments haben die Minister infolge einer stillschweigend geduldeten Übung die Möglichkeit gehabt, fast immer ohne eine wirkliche Kontrolle der Regierung die Beziehungen der Beamten zum Staate zu regeln. Im Jahre 1883 beschloß das Parlament bei der Beratung des am 30. Mai 1882 vorgelegten Gesetzentwurfs Depretis, daß die Gehaltsstufen, Klassen und Gehälter jeder Verwaltung durch Sondergesetze festzusetzen seien, während die Zahl der Beamten jeder Gehaltsstufe und jeder Klasse auch mit den Budgetvoranschlägen abgeändert werden können.

17. Der dieserart von den grundlegenden Gesetzen geregelte Zustand wurde 1908, da sich die allgemeine Lage gebessert hatte und es angemessen erschien, auch die wirtschaftliche Lage der Beamten, welche auch eine beträchtliche politische Bedeutung erlangt hatten, zu verbessern, zwar in seinen wichtigsten Punkten beibehalten, aber durch drei wichtige Gesetze einer weitgehenden Reform unterzogen:

- a) das Gesetz vom 30. Juni 1908 enthält neue Stellentabellen und Aufrückungsordnungen für das Personal der Zentralverwaltungen und der wichtigsten Verwaltungen, die diesen unterstehen;
- b) das Gesetz vom 2. Juli 1908 setzte die Gehälter für die Offiziere der königlichen Marine fest;
- c) das Gesetz vom 6. Juli 1908 setzte die Gehalts- und Zulagentabelle des Spezialdienstes für die Offiziere des königlichen Heeres fest.

Für die übrigen Provinzbehörden und für die Spezial- und technischen Zweige wurden besondere Regelungen getroffen.

18. Dieses System, welches bis 1919 in Kraft blieb, kann als ein bürokratisches System mit geschlossenen Listen bezeichnet werden, denn da die verschiedenen Gehaltsstufen und für jede von ihnen die einzelnen Grade festgelegt sind, waren die Verbesserungen der wirtschaftlichen Lage der Staatsbeamten — die zwar, wenn sie entsprechend aufgebaut sind, einen Anreiz für eine gute Dienstleistung bieten — auf die bescheidenen sechsjährigen Erhöhungen und auf das Freiwerden von Posten in den höheren Gradeen beschränkt.

Es bildete sich daher, insofern der normale Ausfall nicht genügend höhere Stellen zur Vorrückung freiwerden ließ, ein unbefriedigender Zustand beim Personal heraus, weil die Beamten teils den Staatsdienst verließen, sobald sich gerade für die besten unter ihnen lohnendere Wirkungskreise außerhalb der staatlichen Verwaltung boten, teils ihre Arbeit unwillig und daher nicht vollwertig leisteten.

Bei vielen Verwaltungszweigen wiederholte sich in ungleichem Rhythmus derselbe Vorgang, daß nämlich eine Generation von Beamten die Möglichkeit hatte, sehr schnell aufzurücken, indem sie die höheren Posten

besetzten, welche vorher von solchen Beamten innegehabt wurden, die erst sehr spät in die höheren Posten eingerückt waren; und daß hingegen die nächste Generation sich lange mit den unteren und mittleren Posten begnügen mußte, weil die höheren auf lange Zeit hinaus von Beamten besetzt waren, welche in diese Posten schon in verhältnismäßig jungen Jahren vorgerückt waren.

In diesem letzteren Falle sah man sich, um den Forderungen der Beamtenchaft zu entsprechen, oft veranlaßt, einmal in dieser, einmal in jener Verwaltung die Stellenpläne — auch unabhängig von den wirklichen Notwendigkeiten des Dienstes — abzuändern.

Auf diese Weise gelangte man zu einer aufgeblähten Bureaucratie, ohne daß sich darum ihre Leistungen verbesserten; ja, es gereichte diesen sogar oft zum Nachteil, weil aus dem Bestreben heraus, Arbeit und Amtsposten zu schaffen, der Aufbau und die Kontrolle der Verwaltung kompliziert wurden und die burokratische Maschinerie schwerfällig und langsam wurde.

Allein dies war doch nur ein zeitweiliges Hilfsmittel gegen den organischen Fehler, der eben in dem System der geschlossenen Listen lag. Die Schaffung höherer Posten brachte nämlich notwendigerweise auch eine Vervielfachung der entsprechenden unteren Posten mit sich, weil ein Vorgesetzter ohne Untergeordnete nicht denkbar ist. Und für dieses neue Heer von unteren Beamten eröffnete sich daher wiederum die Aussicht auf Wiederholung des Vorganges, daß auf eine Generation, welche spät oder auch nie zu den höheren Stellen aufrückte, eine andere folgte, welche diese mit größter Schnelligkeit erreicht. Daher immer wieder Austritte aus dem Staatsdienst, Unzufriedenheiten, Abänderungen der Stellenpläne und ein Anwachsen des burokratischen Apparats mit den Nachteilen für den Dienst und für die öffentlichen Finanzen, welche sich daraus logischerweise ergeben.

19. Mit diesem Aufbau machte die italienische Verwaltung den Krieg mit, der an und für sich beträchtliche Störungen brachte. Eine große Zahl von Staatsbeamten wurde in den Kriegsdienst einberufen; leer gewordene Posten blieben unbesetzt, weil die Zulassungsprüfungen aus Ersparnisgründen und im Hinblick darauf, daß die im Felde Stehenden an ihnen nicht hätten teilnehmen können, ausgesetzt wurden; der öffentlichen Verwaltung wuchsen viele neue Tätigkeitsgebiete zu, und die Kaufkraft des Geldes erlitt eine starke Verminderung. Um die Arbeiten der durch Kriegsdienstleistung entblößten Stellen zu verteilen und den Forderungen der Zeit gerecht werden zu können, mußte man daher Aushilfsbeamte einstellen.

Für den Stand vom 1. März 1918 kann das Verhältnis der kriegsdienstleistenden, der laut Listen angestellten und der aushilfsweise angestellten Beamten, in Prozentzahlen ausgedrückt, wie folgt festgestellt werden:

	Zum Kriegsdienst eingezogene Beamte	Dienst- leistende Beamte laut Listen	Nicht laut Listen ersetzte Beamte (unbesetzte Stellen)	Außerordent- liche oder Aushilfs- beamte der Listen
Beamte der Zivilverwaltung (insgesamt) . . . . .	20	69	31	9,0
Verwaltungsbeamte . . . .	15	68	32	0,2
Rechnungsbeamte . . . .	31	53	47	0,6
Technisches Personal . . . .	19	68	32	0,3
Ordnungspersonal . . . .	17	69	31	5,0
Gehilfenpersonal . . . . .	20	70	30	4,0

Betrachtet man die Hauptergebnisse dieser Aufstellung, wie sie sich aus der ersten Zeile ergeben, so sieht man, daß in den Verwaltungen des Staates (ausgenommen die Kriegs- und die Marinebehörden) am 1. März 1918 gegenüber dem Stellenplan ein Abgang von 31 % bestand, wovon 20 % auf Kriegsdienstleistungen zurückzuführen waren. Dieser Abgang wurde teilweise durch Aushilfsbeamte wettgemacht (9 %). Für 22 % der Staatsbeamten war also kein Ersatz da. Mithin haben während des Krieges — wenn auch einzelne Agenden infolge der Einstellung nicht lebenswichtiger oder überflüssiger Art geopfert oder andere eingeschränkt wurden — also sämtliche staatlichen Ämter ihre unaufschiebbaren Aufgaben mit einem um 22 % verringerten Beamtenstand erfüllen können.

Vergleicht man den Prozentsatz der kriegsdienstleistenden Staatsbeamten (20 %) mit jenem der unbesetzt gebliebenen Stellen (31 %), so ergibt sich, daß der Prozentsatz der wirklich leeren Stellen 11 % betrug.

Durch Vorkehrungen, die nach kurzen Zeitabschnitten immer wieder erneuert wurden, suchte man die Gehälter der verringerten Kaufkraft des Geldes anzugeleichen. Diese Vorkehrungen waren zweierlei Art: man erhöhte die Gehälter, und man gewährte Teuerungszulagen. Diese Teuerungszulagen waren nicht für alle Beamten gleich hoch, es wurde vielmehr auch der Familienstand berücksichtigt.

Diese Versuche zur Angleichung der Nominalgehälter an die Entwertung des Geldes kamen aber immer verspätet und machten den Verlust der realen Kaufkraft der Gehälter niemals wett. Die Verhältnisse legten den Staatsbeamten Opfer auf in einer Zeit, welche leichte Ver-

dienstmöglichkeiten bot und in der andere Gehälter den Preiskurven mit viel größerer Anpassungsfähigkeit folgten.

Aber obgleich gegen Ende des Krieges von den Stellen laut Listen 11% unbesetzt waren und man nicht sagen kann, daß die Gehälter den Bedürfnissen der Beamten entsprochen hätten, lenkte die Entwicklung des Staatshaushalts, welcher ungeheure Abgänge voraussehen ließ, die Aufmerksamkeit der Regierung auf sich; und aus diesem Grunde sowie um die Mängel des Behördensystems Italiens, nämlich die Überzahl an Beamten, den schwerfälligen und langsamen Mechanismus der Verwaltung, der durch übergroße Kontrollen lahmegelegt wurde, sowie die ungenügende Besoldung zu beheben, wurde die Statthaltereiverordnung vom 10. Februar 1918 erlassen, von welcher die folgenden zwei grundsätzlichen Regelungen hervorzuheben sind: 1. die Gewährung wirtschaftlicher Besserstellung der Beamten; 2. die Ernennung einer Studienkommission mit der Aufgabe, konkrete Vorschläge für eine Reform der staatlichen Verwaltung zu erstatten, um den Behördenapparat technisch in die Lage zu versetzen, den Anforderungen der öffentlichen Einrichtungen, und zwar durch eine Vereinfachung der öffentlichen Verwaltung und durch eine Verringerung der schwerfälligen Kontrollinstanzen rasch und wandlungsfähig zu genügen, und um den Beamten Gehälter zu sichern, welche ihren Bedürfnissen und ihrer Karriere angepaßt sein sollten. Diese Kommission sollte Vorschläge machen, um die Stellen der Personalstellenpläne durch eine Vereinfachung des Dienstes und durch Entfernung der nicht geeigneten und der wenig produktive Arbeit leistenden Beamten um 25% herabzusetzen.

Da diese Kommission ihre Aufgabe innerhalb der kurzen Zeit, die ihr zugemessen worden war, nicht völlig erfüllen konnte, wurde noch ein Komitee ernannt, welches das Werk der ersten Kommission durch Untersuchung der Möglichkeiten einer wirtschaftlichen Besserstellung der Staatsbeamten fortsetzte und vervollständigte.

Die beiden Kommissionen — der Vorsitzende der einen war der Abgeordnete on. Giovanni Villa, der der anderen der Abgeordnete on. Enrico De Nicola —, welche sich aus hervorragenden Parlamentariern, Staatsbeamten und Juristen zusammensetzte, legten die Ergebnisse ihrer Studien in zwei Untersuchungen, welche beide von Professor Oreste Ranelletti redigiert wurden, sowie in Gesetzentwürfen nieder<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Commissione per lo studio della riforma della Amministrazione dello Stato (Art. 13 des Gesetzesdekretes vom 10. Februar 1923, Nr. 107) Relazioni e Proposte. Rom, Tipo della Camera dei Deputati, 1919.

Comitato per lo Studio dei miglioramenti economici agli impiegati del lo Stato; Relazioni e Progetto. Rom, Tipo della Camera dei Deputati, 1919.

### Kapitel III

## Die Reform von 1919 und das System der offenen Listen

20. Die laut Art. 13 der Verordnung vom 10. Februar 1918 ernannte Kommission setzte sich vor allem dafür ein, die behördliche Tätigkeit mittels einer Reform des Aufbaues der Verwaltungsbehörden beweglicher zu gestalten. Sie schlug eine radikale Trennung der Beamtenchaft laut Listen (*personale di ruolo*) von dem Hilfs- (*personale ausiliario*) und dem untergeordneten Personal (*personale subalterno*) vor.

Die Beamtenchaft laut Listen (*personale di ruolo*) solle sich aus drei Kategorien zusammensetzen, welche drei Formen der staatlichen Tätigkeit entsprechen: die Kategorie der politischen, die Kategorie der finanziellen und die Kategorie der technischen Verwaltung. Diese Beamtenchaft übt den wesentlichen und grundlegenden Teil der staatlichen Verwaltungstätigkeit aus, und nur sie dürfe an den Staat durch ein Rechtsverhältnis einer dauernden Anstellung gebunden werden.

Das Hilfspersonal (*personale ausiliario*) solle dasjenige Personal sein, welches das Personal laut Listen unterstützt; es übt rein ausführende Funktionen aus und besorgt die Registrierung, Aufbewahrung und Ausfertigung der Akten sowie deren Vervielfältigung (soweit solche notwendig, da die Kommission dafür eintrat, diese Vervielfältigung im Wege einer freien Versteigerung abzutreten). Das Hilfspersonal dürfe nicht durch einen lebenslänglichen Anstellungsvertrag an den Staat gebunden werden, sondern solle einen Dienstvertrag auf drei Jahre oder, bei Exekutiv- oder Ordnungsdiensten von größerer Wichtigkeit, auf fünf Jahre erhalten. Nach Ablauf dieser Zeit solle der Vertrag, falls er nicht gekündigt würde, als auf unbestimmte Zeit verlängert gelten. An Schulbildung zur Zulassung für diese Ämter solle die Prüfung nach der Untermittelschule verlangt werden.

Trennt man den Exekutivdienst vom Konzeptsdienst und gewährt man nur den Beamten des Konzeptsdienstes einen Staatsbeamtenvertrag, so erlaubt dies, die Zahl der Beamten laut Listen beträchtlich herabzusetzen.

Ebenfalls mit einem dreijährigen Dienstvertrag sollen, schlägt die Kommission vor, die untergeordneten Stellen besetzt werden. An Schulbildung solle der Abschluß der Volksschule verlangt werden. Die Auswahl des Hilfs- und Ordnungspersonals solle auf Grund von Normen, die durch Dienstordnung bestimmt würden, auf Grund öffentlicher Ausschreibung erfolgen. Für die Aufnahme des Hilfspersonals solle ein einziger Wettbewerb für sämtliche Zentral- und Provinzialverwaltungen veranstaltet werden.

Das entlassene Personal solle eine angemessene Abfertigung erhalten.

21. In der Aufrückungsordnung der politischen Verwaltung sollen die Gehaltsstufen der Beamten auch verschiedenen Wirkungskreisen entsprechen, und zwar solle es eine oberste Leitung jedes Zweiges der politischen Verwaltung geben; ferner solle jedes der verschiedenen Ämter, welche in dem betreffenden Verwaltungszweig infolge der Verschiedenheiten der Materien errichtet werden müßten, eine eigene Leitung erhalten; im einzelnen Falle solle die zuständige Unterinstanz im Sinne der Weisungen der übergeordneten Stellen selbständig entscheiden. Dem ersten Wirkungskreise entspreche die Gehaltsstufe eines Generaldirektors, dem zweiten jene eines Hauptabteilungsleiters, und dem dritten jene eines Sekretärs.

Dem Generaldirektor wurde von der Kommission ein sehr großer Machtbereich zugewiesen, nämlich die Zuständigkeit, auf den ihm zufallenden Gebieten der ordentlichen Verwaltung endgültig zu entscheiden, natürlich immer abgesehen davon, daß der übergeordnete Minister die Möglichkeit hat, die Entscheidung der Angelegenheit an sich zu ziehen; die Kommission wollte dem Generaldirektor größere Machtvollkommenheiten in disziplinären Angelegenheiten geben und ihm auch die Verteilung des Fonds für Bewährungszulagen an die Beamten anvertrauen. Eine derartige Verstärkung der Autorität des Generaldirektors wurde auch als eine der wirksamsten Garantien gegen den Einfluß der Politik in die Verwaltung vorgeschlagen.

Die Kommission besorgte nicht, daß durch die Verringerung der Gehaltsstufen (Grade) der Aufgabenkreis des Hauptabteilungsleiters zu umfangreich und der Abstand zwischen ihm und dem Sekretär zu groß würde, weil der Sekretär, welchem ausschließlich Aufgaben des Konzessionsdienstes zugeschrieben waren, eine gegenüber der traditionellen Ordnung erhöhte Stellung erhalten sollte, und weil vorgesehen wurde, bei besonders großem Umfang ihres Aufgabenkreises Sekretäre von höheren Fähigkeiten, die das Vertrauen des Hauptabteilungsleiters in besonderem Maße genießen, als Abteilungsleiter für eine gewisse Anzahl von Aufgaben einzuschalten. Auf diese Art sollte ausnahmeweise ein Wirkungskreis, nicht aber ein Grad neu geschaffen werden können. Auch in dem Vorrückungsschema der Finanzverwaltung sollten die Grade auf den des Vorstandes der Rechnungsführung und den der Rechnungsführer verringert werden. Gleicherweise sollten die Grade in den Provinzialverwaltungen eingeschränkt werden, und zwar je nachdem auf zwei oder drei.

Mit der Einführung dieser Reform befürwortete also die Kommission die Abschaffung der dazwischenliegenden Grade, also jener des Vize-

generaldirektors, des Sektionschefs, des Abteilungsleiters, des Ersten Sekretärs, des Ersten Rechnungsführers und aller gleichgestellten Grade. In den Provinzen sollten die Grade des Vizepräfekten, des Vizequästors und des Vizeintendanten abgeschafft werden. Zur Vertretung des Generaldirektors und der anderen Amtsvorstände sowohl in der Zentral- wie in der Provinzialverwaltung sollte alljährlich durch Verordnung des Ministers nach Anhörung des Vorstandes des betreffenden Amtes ein Funktionär eines niedrigeren Grades bestellt werden.

22. Die Kommission schlug auch die Abschaffung des Grades eines Verwaltungs- und eines Rechnungsinspektors für sämtliche Verwaltungszweige vor, wenn sie auch gleichzeitig die Wichtigkeit der Inspektions-tätigkeit unterstrich. Ja, um den ausübenden und den kontrollierenden Organen so recht das Bewußtsein von den Erfordernissen, welche eine Verwaltung erfüllen muß, zu geben, sollten die Beamten der politischen und der finanziellen Verwaltung selbst zu Inspektoren gemacht werden, und die Beamten, welche mit einer Inspektionstätigkeit betraut werden, müssen unmittelbar der betreffenden übergeordneten politischen oder Finanzbehörde unterstellt werden.

23. Der Zulassung zum Amte müsse eine Ausbildungszeit mit praktischer Einführung (periodo di alunnato per esperimento) vorhergehen. Die Berechtigung zur Zulassung zu dieser Ausbildungszeit werde man auf Grund der Ablegung einer Prüfung beim Wettbewerb erhalten. Bei denjenigen Verwaltungszweigen, in welchen das Personal der Zentral- und der Provinzialbehörden eine einheitliche Liste bilden, oder in welchen der Dienstgrad der Zentral- und der Provinzialverwaltung gleich ist, solle der Wettbewerb gemeinsam sein; für den Ministerialdienst sollten dann diejenigen bestimmt werden, welche beim Wettbewerb innerhalb des besten Fünftels klassifiziert wurden.

Damit wollte man erreichen, daß die Beamtenschaft der Provinzialverwaltung die gleiche sei wie diejenige der Zentralverwaltung, um jeden Grund für Unzufriedenheit oder für ein Gegeneinanderwirken zu be-seitigen.

24. Für die Gehälter, sagt der Bericht, soll das System der offenen Listen angewendet werden, um die wirtschaftliche Beförderung des Beamtens, d. h. eine zunehmende Erhöhung des ihm zustehenden Gehaltes, zu trennen von seinem Aufstieg in höhere Gehaltsstufen (Grade); auf diese Weise kann jeder Grad schon für sich selbst dem Beamten, der sogar während seiner ganzen Dienstzeit diesem Grad angehört, jene Ver-besserung der wirtschaftlichen Lage bieten, welche der Staat je nach der Bedeutung des betreffenden Grades bieten zu können glaubt. Derart wird

sich die Auswahl für die höheren und leitenden Stellen einzig nach dem Gesichtspunkt der Eignung vollziehen, während die wirtschaftlichen Wünsche des Beamten hierfür nicht mehr bestimmt sind. Die höhere Dienstklasse darf vom Beamten nicht als ein Bestandteil seiner Vorrückung, sozusagen als der natürliche Ablauf seiner Laufbahn, betrachtet werden; eine höhere Dienstklasse muß vielmehr als ein vollkommen für sich Bestehendes und von der anderen Dienstklasse Abgesondertes betrachtet werden, welche man nur erreichen kann, wenn man den Besitz einer besonderen Bildung und einer besonderen Fähigkeit für leitende Stellen erweist.

Das System der offenen Listen räumt aus der Verwaltung auch jenes häßliche Schielen nach dem Ableben oder der Versetzung der höheren Funktionäre weg, als ob nur durch das Leerwerden eines Postens der höheren Gehaltsstufe oder einer höheren Dienstklasse eine Besserstellung für den Beamten erreichbar wäre. Ferner hat die Beamtenchaft nicht mehr so viel Interesse daran, daß die Stellen künstlich vermehrt werden.

Wie sich aus diesen Gesichtspunkten folgerichtig ergibt, ist denn auch das Anfangsgehalt der leitenden Grade — mit Ausnahme der höchsten — niedriger als das Höchstgehalt der unteren.

25. Für jede einzelne Gehaltsstufe (Grad) werden die Gehaltserhöhungen festgesetzt, und zwar werden Gehaltserhöhungen denjenigen Beamten des betreffenden Grades gewährt, welche Eignung, Fleiß und gute Führung bewiesen haben; sie können für Verdienste schon um ein Jahr früher, und für besondere Verdienste schon um zwei Jahre früher gewährt werden. Für die Berechnung des Aufstiegs in den Listen und für die Gehaltserhöhungen werden alle Dienste, gleichgültig in welchem Zweige der staatlichen Verwaltung sie geleistet worden seien, herangezogen, soweit sie in derselben oder in einer gleichrangigen Gehaltsstufe und in derselben Kategorie geleistet wurden. Dienste, welche in einer niedrigeren Gehaltsstufe oder in einer niedrigeren Kategorie geleistet wurden, werden zur Hälfte angerechnet. Denn es ist unter gewissen Voraussetzungen ein Aufstieg der unteren Beamten wie des untergeordneten Gehilfenpersonals zu den höheren Stellen vorgesehen.

Den Beamten des Ordnungsdienstes und dem Gehilfenpersonal, welche aus den Unteroffizieren des italienischen Heeres oder der italienischen Marine sowie überhaupt aus den Staatsdienstleistenden militärisch organisierter Körper hervorgehen und welche auf Grund der ihnen gesetzlich zustehenden Rechte in die Zivilverwaltung übernommen werden, wird der Militärdienst in der Weise eingerechnet, daß die einzelnen Perioden für die Erhöhung des Gehaltes für jede Gehaltsstufe der betreffenden Kategorie um ein Jahr herabgesetzt werden.

Die Anfangsgehälter sind in der politischen Verwaltung ebenso hoch wie in der Finanzverwaltung, aber die Perioden zwischen den einzelnen Erhöhungen sind bei jenen etwas kürzer als bei diesen, so daß die Funktionäre der politischen Verwaltung, welche meistens höhere Schulen besucht haben, das Höchstgehalt um vier Jahre früher erreichen als jene der Finanzverwaltung.

26. Um das Entgelt der Staatsbeamten zu verbessern und um in der Beamtenschaft insgesamt ein stärkeres Interesse daran zu erwecken, daß sie ihrer Tätigkeit mit der größtmöglichen Energie und dem größtmöglichen Eifer obliegen und sie dem Staat ihre volle Leistungsfähigkeit zunutze kommen lassen, befürwortete die Kommission die Einrichtung eines Fonds für Beteiligungszulagen (fondo di assegni di cointeressenza), damit jeder Beamte eine Vergütung entsprechend der individuellen Ergiebigkeit seiner Arbeit erhalte.

Dieser Fond soll im Staatsbudget ausgewiesen werden. Er soll 10 % der für die Staatsbeamtengehälter ausgeworfenen Gelder und der durch nicht-bezahlte Dienstabwesenheiten und unbesetzte Stellen, die nicht auf irgend-eine andere Weise ersetzt wurden, gemachten Ersparnisse betragen. Das Einkommen des Beamten, dessen Arbeit ergiebig ist, kann sich also dadurch um mehr als 10% erhöhen.

Eine andere von der Kommission vorgeschlagene Neuerung war der sogenannte Prämienfond (fondo premi) zur Vergütung außerordentlicher Verdienste der Beamtenschaft; solche Verdienste können bestehen in schöpferischen Gedanken, Vervollkommenungen und Ersparnungen für den Dienst, wodurch sich eine beträchtliche Ersparnis an Ausgaben oder eine wichtige Verbesserung der Verwaltung selbst ergibt, oder in besonderen Leistungen, welche dem Staat einen beträchtlichen wirtschaftlichen Vorteil bringen, oder aus außerordentlichen Taten, welche dem Staat irgendneinen großen Nutzen verschaffen.

Die Mehrheit der Kommission schlug ferner vor, den wichtigsten Generaldirektoren eine Belastungszulage zuzuerkennen, um der Natur und der Bedeutung der den Generaldirektoren anvertrauten Dienste Rechnung zu tragen.

Angeraten wurden alle diese Maßnahmen nicht nur von dem Bestreben, die behördliche Organisation und den Gehaltsaufbau der Staatsbeamten der industriellen Organisation und dem dort üblichen Gehaltsaufbau anzunähern, sondern auch von den Forderungen des Augenblicks. Der Aufschwung der Kriegsindustrie und danach der wirtschaftliche Glückstaumel, in welchen die Inflation Industrie und Handel versetzte, hatten die Beamtenschaft der öffentlichen Verwaltung ihrer besten Leute beraubt, da diese in den freien Berufen und in der Privatwirtschaft ein ihren Fähig-

keiten besser entsprechendes Fortkommen suchten. Durch die wirtschaftliche Besserstellung und durch die Gewährung der vorgeschlagenen Prämien dachte die Kommission die Beamtenchaft des Staates stärker an den Staat fesseln zu können und ihr jene Schwungkraft zu geben, die sie fähig mache, mit Raschheit und mit Liebe zu arbeiten, und ihre Arbeit zum Wohle des Staates und seiner Bürger so ergiebig zu gestalten, wie es nur irgend in ihrer Macht stünde.

27. Durch besondere Übergangsregelungen wurden Vorkehrungen getroffen, um die Beamten der abgeschafften Grade in die Listen der erhalten gebliebenen Grade und in den neuen Gehaltsaufbau einzureihen.

Bezüglich des letzteren Punktes suchten die Übergangsvorschriften so weit als möglich die schweren Unbilligkeiten zu heilen, welche das damals in Kraft befindliche System der geschlossenen Listen zwischen dem einen und dem anderen Zweig der Verwaltung geschaffen hatte. Denn infolge der Verschiedenheiten der Stellenpläne und der verschiedenen Schnelligkeit, bzw. Langsamkeit, mit welcher diese in jedem Verwaltungszweig abgeändert worden waren, hatten sich tiefe Verschiedenheiten zwischen den Vorrückungsmöglichkeiten der Beamten bei den verschiedenen Behörden herausgebildet. Bei einzelnen ging die Beförderung äußerst schnell, so daß junge Leute in die leitenden Stellungen gelangten; in anderen ging sie äußerst langsam, ohne daß Verdienst oder Versagen der Beamten auf das eine oder auf das andere von Einfluß gewesen wäre. Nach den von der Kommission gemachten Vorschlägen wurde die ganze Laufbahn des Beamten rekonstruiert, und er sodann in diejenige Gehaltsklasse eingeteilt, welche auf Grund seiner gesamten Dienstzeit dem neuen Grad entsprach.

Erhielt der Beamte aber vorher einen Gehalt, der höher war als derjenige, welcher ihm gemäß seiner Dienstzeit für diesen Grad zuerkannt worden wäre, so wird er in diejenige Dienst- und Altersklasse eingereiht, welche seinem Gehalt entspricht. Zum Zwecke dieser Einreihung werden alle Dienste bei den verschiedenen Zweigen der staatlichen Verwaltung je nach den verschiedenen Fällen entweder ganz oder nur zur Hälfte eingerechnet.

28. Schließlich wurden noch allgemeine Vorschriften für die Entlassung derjenigen Beamten erlassen, welche bezüglich ihrer Fähigkeiten, ihres Fleißes oder ihres Lebenswandels den Anforderungen des Amtes nicht entsprachen.

Die Beschußfassung bei derartigen Maßnahmen wurden einem besonderen Komitee überlassen, welches größtenteils aus Nicht-Staatsbeamten zusammengesetzt war, und vor welchem der Beteiligte das volle Recht der Verteidigung hatte. Dem vom Dienst entlassenen Beamten

wurde eine besonders günstige wirtschaftliche Behandlung zuteil, in dem ihm nach 20 (anstatt nach 25) Jahren eine Pension, in den übrigen Fällen eine Abfertigung zuerkannt wurde.

Ebenfalls als Übergangsmaßnahme versetzte man Beamte, die infolge ihres Alters nicht mehr in der Lage waren, ihre Aufgaben nützlich zu erfüllen, in den Ruhestand, wobei man ihnen außer ihren Pensionen eine besondere Abfertigung zugestand. Man bewilligte auch Beamten, welche die für die Anwendung der Pensionierungsmaßnahmen vorgesehenen Dienstjahre hatten, mit Bewilligung der betreffenden Verwaltung die Versetzung in den Ruhestand, selbst wenn die übrigen vom Gesetz vorgesehenen Bedingungen nicht erfüllt waren.

Die damals gerade freien Posten durften nur im Falle einer anerkannten Notwendigkeit neu besetzt werden, und auf keinen Fall durfte mehr als die Hälfte der freien Stellen besetzt werden.

29. Die hier wiedergegebenen Vorschläge der Kommission zum Studium der Reform der staatlichen Verwaltung und des Komitees zum Studium der wirtschaftlichen Besserstellung der staatlichen Beamten hielten sich in den Grenzen des gestellten Aufgabenkreises. Sie faßten die damals dringendsten und einer sofortigen Lösung zugänglichen Fragen ins Auge; aber sie beabsichtigten nicht damit die grundlegende Reform der öffentlichen Verwaltung in Italien zu verbauen. Sie wollten diese vielmehr begünstigen.

In ihren allgemeinen Grundzügen fanden die Vorschläge die Zustimmung der gesetzgebenden Gewalt. Von den gemachten Abänderungen sind insbesondere die folgenden zu erwähnen:

1. Anstatt der Einteilung der Beamenschaft, wie sie in Absatz 20 der vorliegenden Arbeit dargestellt wurde, wurde eine Dreiteilung eingeführt in:
  - a) Personal der politischen und der Finanzverwaltung,
  - b) Ordnungspersonal,
  - c) untergeordnetes (Gehilfen-)Personal.
2. Der Anweisungsfond für Beteiligungszulagen, von welchem in Absatz 26 gesprochen wurde, wurde nicht wie von der Kommission vorgeschlagen gebildet, sondern
  - a) aus den Ersparungen infolge von Dienstabwesenheiten, auch wenn diese nur zum Teil nicht bezahlt waren, und infolge des Unbesetztseins von Stellen, welche durch keinerlei andere Stellen ersetzt würden; und
  - b) aus der Hälfte der Ersparungen, welche auf die Verringerung der Stellen in den Stellenlisten zurückzuführen sind.

An Stelle eines einzigen Fonds richtete man also zwei ein und bestimmte außerdem, daß diese nach abweichenden Gesichtspunkten verteilt werden sollten. Und zwar wird der unter a) genannte Fond am Ende des Finanzjahres unter die einzelnen Generaldirektionen, ferner an die Zentralbehörden, welche keiner Generaldirektion unterstehen, und an die Provinzialbehörden im Verhältnis ihrer Gesamtausgaben für die Gehälter der verschiedenen Kategorien zu jenem Zeitpunkt angewiesen.

Der unter b) genannte Fond wird am Ende des Finanzjahres zugunsten der Beamten derjenigen Generaldirektionen und Ämter verteilt, in welchen eine Verringerung des Personalstandes stattgefunden hatte.

3. Der Vorschlag auf Schaffung eines Prämienfonds, von welchem im Absatz 26 der vorliegenden Arbeit gesprochen wurde, wurde vom Gesetzgeber nicht verwirklicht.
4. Stark erweitert zugunsten der Beamten wurden die Vorschläge, welche wir im Absatz 27 und 28 besprachen; der Termin zur Erreichung der Pension wurde auf 15 Jahre herabgesetzt, das System der Abfertigungen für die von Amts wegen oder freiwillig aus dem Staatsdienst Austretenden wurde erweitert, die von den Beamten unter der alten Regelung erworbenen Rechte wurden erhalten, wobei jedoch die Vorschriften der neuen Regelung, sofern diese günstiger waren, von selbst Platz zu greifen hatten.

Was die Gehälter anlangt — diese Frage gilt es ja hier zu untersuchen — so wurde der grundsätzlichen Neuerung zugestimmt und das System der geschlossenen Listen durch jenes der offenen Listen ersetzt.

Die neue Ordnung wurde für die Zivilverwaltung durch die königlichen Verordnungen vom 23. Oktober 1919 und vom 27. November 1919 sowie durch die folgenden Ausführungsvorschriften — mit entsprechenden Abänderungen für die Beamten des Spezial- und des technischen Dienstes — eingeführt; für die Militärverwaltung durch die königlichen Verordnungen vom 2. Januar 1920 und vom 1. Februar 1920.

Durch diese Maßnahmen dachte man die Frage der Besoldung der Staatsbeamten in Übereinstimmung mit den gewichtigen Erwägungen hervorragender Männer sowohl der Wissenschaft wie der Verwaltungserfahrung zweckentsprechend eingerichtet zu haben. Man gewährte der Beamtenschaft, ohne daß darum jeder in eine höhere Dienstklasse aufsteigen müsse, periodische Gehaltserhöhungen zu gewissen Zeitpunkten, wobei er sogar auf Grund dieser Erhöhungen den Mindestgehalt des höheren Grades überschreiten konnte. —

30. Es zeigten sich aber sofort auch die Unzukömmlichkeiten einer der-gestalten Regelung. Die Abschaffung der Abstufungen zwischen den sehr weit auseinanderliegenden Dienstklassen einerseits und andererseits die Ge-wißheit einer langen Reihe von Gehaltserhöhungen, die in Wahrheit einzig von dem Dienstalter abhingen, nahmen der Beamenschaft jeden Anreiz, sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auszuzeichnen. Die Beförderung der Beamten, soweit sie in der Vorrückung in höhere Dienstklassen be-steht, hörte fast auf, da die leitenden Stellen im Verhältnis zu den niedrigeren notwendigerweise beschränkt sind. Auf der einen Seite ver-schlechterte sich der Geist der Beamenschaft stark, auf der anderen Seite war die Möglichkeit für die Verwaltung, die berechtigte und notwendige Auswahl zu treffen, sehr eingeschränkt. Im ganzen ergab sich eine Ver-schlechterung im Funktionieren der staatlichen Behörden.

31. In Anbetracht des Abgangs, welches sich durch das Budgetgesetz vom 16. März 1921 ergab, wurde eine parlamentarische Kommission zur Untersuchung des Aufbaues und des Verfahrens der Zentralverwaltungen und der diesen untergeordneten Behörden sowie zur Untersuchung der Lage der betreffenden Beamten eingesetzt. Der von dieser Kommission ausgearbeitete Bericht zeigte den Umfang der notwendigen Reform auf und wurde dem Parlament am 10. September 1921 vorgelegt.

Inzwischen hatte die italienische Regierung durch Gesetz vom 13. August 1921 die notwendigen Vollmachten für folgende Maßnahmen erhalten: die staatliche Zivilverwaltung zu vereinfachen und umzugestalten, insbesondere die Kontrolleinrichtungen aller Art zu vereinheitlichen, zu vermindern und zu beschleunigen; eine weitgehende Dezentralisierung der Verwaltung mit einer größeren Autonomie der lokalen Körperschaften einzuführen; sowie nicht unbedingt notwendige Organe, Einrichtungen und Funktionen abzuschaffen.

Dasselbe Gesetz verfügte, daß die Regierung das Personal dieser Neu-ordnung anzupassen habe, indem sie für die einzelnen Verwaltungen neue Stellenpläne aufzustellen und neue Gehalts- und Vorrückungsordnungen aufzustellen habe, unter besonderer Berücksichtigung der ehemaligen Kriegsteilnehmer aller Listen, auch der Richter und der Lehrer.

Die höchste aus dieser neuen Organverfassung sich ergebende Ausgabe hätte bis zur Haushaltrechnung 1930/31 die Gesamtausgabe für Gehälter, Belastungszulagen, Funktionszulagen und andere außerordent-liche Zuwendungen, wie sie sich aus der am 1. Juli 1921 geltenden Organverfassung ergaben, nicht übersteigen dürfen.

Das Gesetz setzte für die Vorbereitung dieser Maßnahme ein Komitee bestehend aus fünf Ministern ein und schrieb überdies vor, daß die Maß-nahmen selbst, soweit sie Abdingung oder Abänderungen von gesetzlichen

Vorschriften mit sich brächten, unter Mitwirkung einer Kommission erlassen werden müßten, welche aus sieben Senatoren und sieben Abgeordneten zusammengesetzt war.

Vorläufig ließ das Gesetz ab 1. März 1921 bis zur Festsetzung der neuen Besoldung die Gewährung einer vorübergehenden monatlichen Zuwendung zu, welche von 120 bis höchstens 200 Lire monatlich betragen durfte, mit Ausnahme der richterlichen Beamten, welchen bereits mit Gesetz vom 7. April 1921 eine Belastungszulage gewährt worden war.

Es folgten Verordnungen auf Verordnungen, welche den überaus zahlreichen Ansprüchen der Beamtenchaft in jener Zeit gerecht zu werden versuchten; jene Zeit war gekennzeichnet durch große Schwankungen der Kaufkraft des Geldes, eine wirtschaftliche und politische Gärung des Landes, die Übermacht der Beamtenorganisationen über die Regierung und durch finanzielle Schwierigkeiten.

Welche Schwankungen auf dem Gebiete der Beamtenbesoldung seit 1919 bestanden, geht aus den zahlreichen Maßnahmen hervor, welche ergriffen wurden.

Die wirtschaftlichen Fragen für die verschiedenen Beamtenkategorien des Staates wurden vor der faschistischen Reform durch folgende Vorschriften geregelt:

1. königliche Verordnung vom 30. September 1922 für diejenigen Beamtenkategorien, für welche das Gesetz vom 13. August 1921 galt; bezüglich einzelner unter ihnen gewährten Sonderbestimmungen ergänzende Zulagen;
2. königliche Verordnungen vom 27. Oktober 1922 für die Militärverwaltung, abgesehen von den Sonderbestimmungen, welche fixe außerordentliche Zulagen gewährten;
3. königliche Verordnung vom 3. Dezember 1922 für die Zivilbeamten der untergeordneten Militärverwaltungen;
4. königliche Verordnungen vom 3. Dezember 1922 und vom 30. September 1923 für die Universitätslehrerschaft;
5. königliche Verordnung vom 6. Mai 1923 für die Mittelschullehrerschaft;
6. königliche Verordnung vom 27. November 1919, Gesetz vom 7. April 1921, königliche Verordnungen vom 8. Oktober 1922 und vom 12. November 1922 für die ausübenden Richter und für die anderen diesen gleichgestellten Beamten.

Weitere Vorschriften wurden für die Beamten der niedrigeren Listen erlassen.

## Kapitel IV

### Die faschistische Reform des Jahres 1923

32. Nach der Machtergreifung der faschistischen Regierung hat diese die verwickelte Frage der Reform der Behördenschaft und der wirtschaftlichen Lage der Staatsbeamten rasch aufgegriffen, indem sie mit einer einzigen Maßnahme sowohl die Organpläne wie die Besoldung aller staatlichen Zivil- und Militärbeamten regelte und sich vorbehält, in der Folge Vorkehrungen für die technische Organisation der Behörden zu treffen.

So kam es auf Betreiben des Finanzministers Alberto De Stefani zu der königlichen Verordnung vom 11. November 1923, welche den Behördenaufbau der Staatsverwaltungen regelte; dieser Verordnung folgte binnen kurzem die königliche Verordnung vom 30. Dezember 1923, welche Vorschriften über die rechtliche Stellung der Zivilbeamten der Staatsverwaltung brachte.

Wegen ihres Geistes und ihrer neuen Einstellung verdient diese Reform besonders betrachtet zu werden.

33. Die königliche Verordnung vom 11. November 1923, welche die Rangordnung der Zivilbeamten des Staates sowie der Offiziere und Unteroffiziere zu Lande und zu Wasser betrifft, regelte ihre Besoldung, die Bedingungen für die Aufnahme in die Listen, die Art des Aufstiegs von den unteren Gehaltsstufen in die oberen und setzt die Zahl der Personen, welche den verschiedenen Abteilungen der einzelnen Staatsverwaltungen zugeteilt werden, fest.

In ihrem Bericht an den König setzte die Regierung auseinander, daß die Frage des Neuaufbaues der Staatsverwaltung praktisch folgende Punkte umfaßt, die alle gleich wichtig sind: Es gilt

1. festzustellen, welche Beamten der verschiedenen Verwendungsgruppen gleichzustellen sind, und die wirtschaftliche Lage der Beamten dieser gleichen Grade gleichzugestalten;
2. dem Aufbau der Grade den Aufbau der Besoldung entsprechen zu lassen;
3. die Wahrscheinlichkeit der Beförderung zwischen den verschiedenen Zweigen der Staatsverwaltung zugeteilten Beamten — so weit als möglich — gleichzugestalten;
4. die Organpläne für jede Behörde festzulegen;
5. eine Ordnung aufzubauen, welche für die Zukunft die Wiederholung der gegenwärtigen Unbilligkeiten möglichst vermeide;
6. die Besoldung besser der Wichtigkeit des Grades anzupassen;
7. bei den Beförderungen eine angemessene Auswahl zu gewährleisten.

34. Die eingeführte Regelung will die Vorteile des Systems der „geschlossenen Listen“, welches bis 1919 in Kraft gewesen war, mit jenem der „offenen Listen“, welches jenes ablöste, verbinden und die Nachteile beider vermeiden.

Im allgemeinen blieben den Beamten aller Grade (Gehaltsstufen) mit Ausnahme der höchsten die periodischen Gehaltserhöhungen erhalten. Es wurde ihnen also unabhängig von jeder Vorrückung eine allmäßliche Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Lage in Ansehung der geleisteten Dienstzeit gewährleistet, ohne daß jedoch die höchste Besoldung des einen Grades die untere Grenze der Besoldung des nächsthöheren Grades erreichte; denn dies hatte sich als eine schwere burokratische Unzukämmlichkeit herausgestellt und war eine Ursache der Mängel in der Staatsverwaltung gewesen, die sich nach der Reform des Jahres 1919 gezeigt hatten.

Was die Beförderungen anbelangt, so wird gegenüber dem Gesichtspunkte des Vorranges längerer Dienstzeiten die größere Befähigung bevorzugt, und in jedem Falle hängen Beförderungen davon ab, daß in der höheren Gehaltsstufe Posten frei sind.

Nach der getroffenen Regelung bilden Grad, Befähigung und Gehalt drei miteinander verbundene Faktoren. Der Hauptpunkt der Reform besteht in der allgemeinen Eingliederung der Staatsbeamten, wobei der Aufbau des Heeres zum Muster diente. Das Personal der Zivil- und der Militärlisten der staatlichen Verwaltung ist je nach der zur Zulassung geforderten Schulbildung (Laureatszeugnis; Reifeprüfungszeugnis einer Mittelschule; Abgangszeugnis einer Untermittelschule) in drei Gruppen (A, B und C) und in dreizehn Gehaltsstufen (Graden) unterteilt.

Die Einteilung aller Beamten der beiden ersten Gruppen nach Graden ist, was ihre Stellung im Behördenaufbau und ihren Gehalt anbelangt, der militärischen Rangordnung nachgebildet, welche tatsächlich die am meisten abgestufte ist und vom Heeresgeneral bis zum Unterleutnant elf Grade umfaßt. Hinzu kommen noch zwei Grade, denen ausschließlich die Beamten der dritten Gruppe angehören.

Ein schwerer Nachteil des Systems der geschlossenen Listen bestand in der ungleichen Wahrscheinlichkeit einer Beförderung für die verschiedenen Verwaltungen. Diese Wahrscheinlichkeit für die Beamten der verschiedenen Behörden gleichzugestalten, wird mit genügender Annäherung dadurch erreicht, daß die Gesamtzahl der für jeden Verwaltungszweig vorgesehenen Posten nach einem bestimmten Gesichtspunkte aufgeteilt wird.

Die Gehälter sämtlicher Staatsbeamten laut Listen sowie die Aktivitätszulagen (welche nach den Gehaltsstufen abgestuft und für die Berechnung

der Pensionen nicht einzubeziehen sind) wurden in einer einzigen allgemeinen Tabelle festgesetzt, in der auch die Perioden für die allmählichen Erhöhungen des Gehaltes innerhalb der gleichen Gehaltsstufe enthalten sind. Das Ausmaß dieser letzteren Gehaltserhöhungen wurde insbesondere zugunsten jener Kategorien und jener Grade erhöht, welche infolge verschiedener Umstände aus den vorhergehenden Maßnahmen weniger Vorteil gezogen hatten. Auf diese Weise suchte man zu verhindern, daß die Gehälter für die Beamtenschaft jeder Verwaltung abgesondert festgesetzt werden, was unvermeidbarerweise unbillige Ungleichheiten zur Folge hat.

Die Aufnahme in die Listen ist, soweit es die unbesetzten Stellen in jeder Behörde zulassen, von der Beteiligung an allgemein zugänglichen Prüfungen und von einer nachfolgenden Probezeit abhängig; ebenso können Vorrückungen (für gewisse Vorrückungen müssen weitere Prüfungen abgelegt werden, andere unterstehen mehr oder weniger strengen Auswahlvorschriften) nur innerhalb der Grenzen der offenen Stellen in den höheren Rang vorgenommen werden.

Bei gleicher Befähigung sind — abgesehen von den den Kriegsinvaliden zugestandenen Rechten — bei der Ausschreibung offener Stellen die im Kriege Ausgezeichneten, die Verletzten, die Verwundeten, die Söhne von Invaliden, die Kriegerwitwen und -waisen und die Kriegsteilnehmer zu bevorzugen.

Ferner wurden die Vergütungen für besondere Aufträge und die anderen Spezialvergütungen und -zuständigkeiten neu geregelt, wie zum Beispiel die Aufwands- und Wohnungszulagen; hingegen wurden die Bestimmungen, welche Zulagen auf Grund wie immer gearteter anderer Titel, Zuwendungen, Überbesoldungen, Vergütungen, Anteilquoten an Sonderfonds oder an Schulgebühren und andere wie immer Namen habende, fortlaufende Zuschüsse gewährten, mit Ausnahme der Gehälter abgeschafft.

Beibehalten wurde jedoch:

1. die Zuteilung von Wohnungen sowie andere Vergütungen in Natur;
2. die Fleiß- und die Ergiebigkeitsprämien (premi di operosità e di rendimento);
3. die zeitweiligen monatlichen Zulagen und die Teuerungszulagen;
4. der Anteil an den eingehenden Strafen und Strafgebühren jeder Art;
5. die Ausübung der Advokatur und der Prokuratur, welche den Beamten der Finanzprokuraturen zustand;
6. die Prüfung Gebühren für die Mitglieder der Prüfungskommissionen der Universitäten und der höheren Unterrichtsanstalten.

Mit königlicher Verordnung vom 17. Februar 1924 wurden die Vor-

schriften für die Gewährung von Fleiß- sowie von Ergiebigkeitsprämien an die Verwaltungsbeamten des Staates festgesetzt.

Es wurde bestimmt, daß die Listenpläne der Behörden sowie die einmal festgelegten Gehaltstabellen einschließlich der Zuschüsse für den aktiven Dienst nur durch Gesetz abgeändert werden können.

35. Die neuen Listenpläne brachten wesentliche Verschiebungen sowohl im Vergleich zu jenen des Jahres 1914, wie im Vergleich zu jenen vor der faschistischen Reform und im Vergleich zu dem Stande des aktiven Personals im Augenblicke der Reform, und zwar:

	Stellen- pläne 1914	Vor der Ver- ordnung geltende Stellen- pläne	Aktives Personal zur Zeit der Erlassung der Ver- ordnung	Neue Stellen- pläne	Unterschied zwischen den neuen Stellenplänen und den		
					Stellen- plänen von 1914	vor der Reform geltende Stellen- plänen	z. Zt. der Erlassung der Ver- ordnung aktiven Beamten
Zivilbeamte . .	103.643	136.012	115.501	110.447	+ 6.804	- 25.565	- 5.054
Offiziere . . .	18.178	22.986	24.609	22.609	+ 4.688	- 120	- 1.743
Unteroffiziere .	28.523	47.943	44.072	48.638	+20.115	+ 695	+ 4.566
Zusammen	150.344	206.941	184.182	181.951	+31.607	- 24.990	- 2.231

Die neuen Stellenpläne weisen starke Verminderungen beim Stand der Zivilbeamten, viel weniger starke Verminderungen bei den aktiven Offizieren laut Plan, und eine Vermehrung der Unteroffiziere gegenüber der Zeit vor der Reform auf. Der Unterschied ist aber bei den Zivilbeamten gegenüber dem tatsächlichen Stand zur Zeit der Reform infolge des wiederholten Abbaues und der langen Aufnahmesperre weniger groß.

Eine wesentliche Vermehrung des Gesamtstandes tritt gegenüber den Listen von 1914 ein, was insbesondere auf die vergrößerte Zahl der Unteroffiziere infolge des Ausbaues der Stände der Karabinieri und der Finanzwache zurückzuführen ist. Die Vermehrung der Zivilbeamten ist vor allem zurückzuführen auf die Vermehrung der Bevölkerung, welche von 1914 bis 1923 — ohne Berücksichtigung der angegliederten Gebiete — von 36 auf 39 Millionen stieg; auf die größere Inanspruchnahme der Finanzverwaltung infolge der Einhebung neuer Kriegs- und Nachkriegsabgaben; auf die Post- und Telegraphenverwaltung wegen der Verkürzung der Arbeitszeit auf 8 Stunden; auf die größeren Aufgaben der Schulverwaltung infolge der Verstaatlichung bestehender oder der Errichtung neuer Schulen.

36. Die Belastung des Staates wird durch die neuen Stellenpläne und die neuen Gehälter unter Berücksichtigung der Aktivitätszulagen größer,

obgleich in den Gehältern nunmehr ein Teil der Teuerungszulage enthalten ist, die Militärgehälter gekürzt und die oben erwähnten Zuschüsse und Zulagen abgeschafft sind. Diese Vergrößerung der staatlichen Belastung wird aber wettgemacht durch die zahlreichen Vorteile, welche sich aus der zweckentsprechenderen Einreichung der Beamenschaft ergeben.

Wenn man zu den in den Listen festgesetzten Gehältern die den einzelnen Beamtenkategorien zustehenden Zuwendungen hinzurechnet, so entstehen dadurch sehr wesentliche Abweichungen von der grundsätzlichen Absicht der Reform, sei es was das Verhältnis der Einkommen der verschiedenen Beamtenkategorien zueinander, sei es was das Verhältnis der Einkommen der einzelnen Gruppen innerhalb einer und derselben Kategorie anlangt.

Besonders groß wird die Spannung zwischen den Gehältern der Offiziere der bewaffneten Macht und der übrigen Beamenschaft; aber auch innerhalb der Kategorie der Offiziere sind beträchtliche Ungleichheiten zwischen den einzelnen Waffengattungen vorhanden. Im allgemeinen kann man sagen, daß dadurch die Angehörigen des öffentlichen Sicherheitsdienstes sowie die dem Finanzdienst zugewiesenen Offiziere stark begünstigt sind.

37. Von dem Grundsatz der gleichen wirtschaftlichen Behandlung der Beamten des gleichen Grades ist man insofern abgekommen, als die Interessen bestimmter Kategorien stärker berücksichtigt wurden als diejenigen anderer gleichrangiger Kategorien; und zwar geschah dies durch Art. 9 des Gesetzes vom 2. Juni 1927 über die Ordnung der Laufbahn der diplomatischen und der Konsularbeamten und durch die königliche Verordnung vom 29. Juli 1927, welche den dem Kolonialministerium unterstehenden Kolonialbeamten Aufwandszulagen gewährte.

Ferner wurde für die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten bestimmt, daß den Funktionären, welche das Amt eines Generaldirektors und das eines Direktors des Pressedienstes im Ministerium bekleiden, eine Zulage für Repräsentationsausgaben im Ausmaße von einer Hälfte ihres Gehaltes gewährt wird; eine gleiche Zulage, verringert auf ein Drittel ihres Gehaltes, wird den Abteilungsleitern und, verringert auf ein Viertel ihres Gehaltes, den beim Außenministerium dienstuenden Sekretären gewährt. Den Funktionären der Kolonialverwaltung, Gruppe A, welche zum Dienst im Mutterland beim Kolonialministerium mit dem Amte eines Generaldirektors eingeteilt sind, wird eine Zulage für Repräsentationsauslagen in der Höhe eines Drittels ihres Gehaltes gewährt; eine gleiche Zulage, verringert auf ein Viertel ihres Gehaltes, bekommen die Abteilungsleiter und, verringert auf ein Sechstel ihres Gehaltes, die übrigen Beamten der betreffenden Liste und Gruppe.

38. Das Gesetz vom 27. Juni 1929 führte Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Beamtenchaft ein: es werden die Gehälter und die Aktivitätszulagen erhöht, und es wird eine Familienzulage für sämtliche Verwaltungen des Staates einschließlich der Eisenbahner und der Militärkörper sowie sämtlicher staatlicher Lohnempfänger gewährt.

Die Gehälter und die Aktivitätszulagen wurden laut folgender Aufstellung festgesetzt:

### Übersicht

#### über die Gehälter und Aktivitätszulagen der Offiziere, Richter, Lehrpersonen und der anderen Zivilbeamten der Gruppen A, B und C laut Gesetz vom 27. Juni 1929

(Bei jeder Gehaltsstufe bezeichnen die in der oberen Linie eingesetzten Ziffern den Gehalt und die in der unteren Linie eingesetzten Ziffern die Zulage für aktive Dienstleistung)

#### Personal der Gruppen A, B und C der Behördenordnung

Gehaltsstufe	Anfänglich	Gehälter plus Aktivitätszulagen						Period. Erhöhungen nach ... Jahren		
		nach der 1. Erhöhung	nach der 2. Erhöhung	nach der 3. Erhöhung	nach der 4. Erhöhung	nach der 5. Erhöhung	nach der 6. Erhöhung	Gehaltsstufe A	Gehaltsstufe B	Gehaltsstufe C
I	57.000 17.000	—	—	—	—	—	—	—	—	—
II	48.000 14.000	—	—	—	—	—	—	—	—	—
III	42.000 13.000	—	—	—	—	—	—	—	—	—
IV	36.000 12.000	—	—	—	—	—	—	—	—	—
V	27.000 9.000	29.000 9.000	—	—	—	—	—	4	—	—
VI	22.000 7.000	23.000 7.000	25.000 7.000	—	—	—	—	4	4	—
VII	19.000 5.200	20.000 5.200	21.000 5.200	—	—	—	—	4	4	—
VIII	14.400 3.700	15.000 3.700	15.900 3.700	16.700 3.700	17.500 3.700	18.000 3.700	—	4	4	4
IX	12.200 3.000	12.800 3.000	13.500 3.000	14.400 3.000	15.000 3.000	15.900 3.000	16.700 3.000	4	4, 4, 5	4, 5, 5
X	10.000 2.200	10.500 2.200	11.300 2.200	12.200 2.200	12.800 2.200	13.500 2.200	14.400 2.200	3, 3, 4	4, 4, 5	4, 5, 5
XI	7.300 1.800	8.000 1.800	8.700 1.800	9.300 1.800	10.000 1.800	10.500 1.800	—	2	2, 3	4
XII	5.900 1.500	6.200 1.500	6.500 1.500	6.900 1.500	7.300 1.500	—	—	2	2	3
XIII	4.300 1.300	4.700 1.300	5.000 1.300	5.400 1.300	5.900 1.300	—	—	—	2	2

Die Familienzulage wird sämtlichen Beamten der 8. bis 13. Gehaltsstufe in folgendem Ausmaße ausbezahlt:

	jährlich	
	Hauptzulage	Ergänzungszulage für jedes minderjährige Kind
	in Lire	
a) für die Beamten der VIII. und der darunterliegenden Gehaltsstufen, den Feldwebeln und Unteroffizieren der gleichen Grade, den Offizieren der „Freiwilligen Miliz für Nationale Sicherheit“ (Milizia V.S.N.) <sup>8</sup> . . . . .	1.584.00	überdies 316.80
b) für das Gehilfenpersonal, für die vom Staat dauernd beschäftigten oder dauernd beauftragten Arbeiter . . . . .	1.425.80	überdies 264.00
c) für die Brigadiere, Vizebrigadiere, Chargen und Soldaten der kgl. Carabinieri, der kgl. Finanzwache und der anderen militärisch aufgebauten Körper, ferner für die Scharführer und die Schwarzhemden der „Freiwilligen Miliz für Nationale Sicherheit“ (Milizia V.S.N.) <sup>8</sup> . . . . .	1.377.60	überdies 211.00
d) für die Sergeanten und Obersergeanten des klg. Heeres und die gleichrangigen Angehörigen der kgl. Wasser- und Luftstreitkräfte . . . . .	528.00	überdies 105.00

Die Ergänzungszulage für jedes minderjährige Kind wird höchstens für drei Kinder ausbezahlt, für jedes weitere minderjährige Kind wird die doppelte Ergänzungszulage bezahlt.

39. Die Ansprüche der öffentlichen Beamten mußten aber seit der Krise des Jahres 1929 und den Schwierigkeiten der öffentlichen Finanzen hinter den Ansprüchen des Staatshaushaltes zurückstehen. Mit königlichem Gesetzesdekret vom 20. November 1930, zum Gesetz erhoben am 6. Januar 1931, wurden die Gehälter um zwölf Prozent gekürzt.

40. Aus finanziellen Gründen war die Aufnahme neuer Beamten in den Verwaltungsdienst des Staates schon durch königliches Gesetzesdekret vom 16. August 1926 auf drei Jahre gesperrt worden. Weitere Verordnungen verlängerten diese Aufnahmesperre, mit Ausnahme außerordentlicher Fälle, auf insgesamt fünf Jahre bis 20. August 1931.

41. In den beiden darauffolgenden Jahren (August 1931 bis August 1933) sind 255 öffentliche Wettbewerbe für 7.169 Stellen ausgeschrieben worden. Es haben sich 60.181 Anwärter gemeldet; vergeben wurden 5.558 Stellen hauptsächlich an Anwärter mit Hochschul- sowie mit ver-

<sup>8</sup> „Milizia Volontaria Sicurezza Nazionale.“

schieden großer Mittelschulbildung. Von je 11 Anwärtern ist es also einem gelungen, in die Listen aufgenommen zu werden. Die Anwärter und Aufgenommenen haben sich auf die einzelnenn Bildungsgruppen wie folgt verteilt:

	Gruppe A	Gruppe B	Gruppe C	Andere Kategorien
Zur Vergebung gelangte Stellen der Gruppe . . .	2.524	1.929	1.393	1323
Anwärter . . . . .	18.081	18.137	18.412	5551
Vergebene Stellen . . . .	1.823	1.778	1.285	672

(Gruppe A: Laureaten; Gruppe B: Reifezeugnis einer Mittelschule;  
Gruppe C: Abgangszeugnis einer Untermittelschule).

Ausnahmsweise wurden, um das Aushilfspersonal zu systemisieren, beginnend mit der königlichen Verordnung vom 18. Dezember 1930 interne Wettbewerbe ausgeschrieben, und zwar mit folgenden Ergebnissen:

	Gruppe A	Gruppe B	Gruppe C	Andere Kategorien
Unbesetzte Stellen . . . .	1420	863	1282	1678
Vergebene Stellen . . . .	428	467	1106	765

42. — Die Notwendigkeit, in der gegenwärtigen tiefgreifenden wirtschaftlichen Krise die Beschäftigungsmöglichkeiten, welche die öffentlichen Ämter bieten, so sehr wie irgend möglich zu verbreitern, hat den Gesetzgeber veranlaßt, neue Vorkehrungen gegen den Doppelbezug von Gehältern zu ergreifen.

Der verwaltungsrechtliche Grundsatz, daß ein Doppelbezug von öffentlichen Gehältern verhindert werden müsse, hat schon zu dem Gesetz vom 19. Juli 1862 sowie zu der diesbezüglichen Regelung vom 24. Januar 1864 und zur Wiederverlautbarung vom 22. November 1908 geführt. Er wurde durch die königliche Verordnung vom 30. Dezember 1923 neuerlich unterstrichen und durch die königliche Verordnung vom 1. Juni 1933 durch Erlassung genauer Vorschriften ergänzt.

Das Gesetz von 1862 erklärte dreierlei Arten der Ämterkumulierung für unzulässig: die Vereinigung mehrerer Gehälter, welche mehreren Ämtern entsprechen, in einer Hand; die Vereinigung von anderweitigen Zuwendungen mit Gehältern oder mit Pensionen; und schließlich die Vereinigung von Gehältern mit Pensionen. Man ging von dem unbedingten Grundsatz aus, daß der Staatsbeamte seine Tätigkeit nur für den Staat ausüben dürfe, und daß für jedes staatliche Amt die ganze

Tätigkeit des Beamten in Anspruch genommen werden müsse. Infolgedessen sanktioniert Art. 96 der erwähnten Verordnung vom 30. Dezember 1930 die Unvereinbarkeit der Eigenschaft eines staatlichen Zivilbeamten mit der Ausübung irgendeines Berufes, eines Handels oder eines Gewerbes sowie mit der Stellung eines Leiters, eines Verwaltungsrates oder eines Aufsichtsorgans oder mit irgendeiner anderen, sei es bezahlten sei es unbezahlten Stellung bei sämtlichen auf Erwerb eingestellten Gesellschaften.

Dieselbe Unvereinbarkeit gilt bezüglich wie immer gearteter Berufe oder Tätigkeiten, welche nach Ansicht des Ministers oder des von ihm delegierten Amtsleiters mit der Beobachtung der Amtspflichten sowie mit dem Ansehen der Verwaltung nicht zu vereinigen sind.

Die Amtsleiter, welche es unterlassen, Fälle von Übertretungen dieser Bestimmungen, welche ihnen zur Kenntnis gekommen sind, anzuseigen, werden zur Verantwortung gezogen, und der Beamte, welcher irgendeine der angeführten Unvereinbarkeiten nicht beachtet haben sollte, wird mit Kürzung seines Gehaltes bestraft.

Dieselbe Verpflichtung zur Anzeige besteht für die Amtsleiter in denjenigen Fällen, wo vom Staat bezahlte Ämter in einer Hand vereinigt werden (Art. 97—99). Im allgemeinen dürfen — von den in Sondergesetzen bestimmten Ausnahmen abgesehen — vom Staate entgoltene Ämter mit anderen Ämtern, welche vom Staate, von Provinzen, von Gemeinden, von öffentlichen Anstalten, von gesetzlich anerkannten und unter der Haftung irgendeiner anderen staatlichen Verwaltung, beziehungsweise mit Zuschüssen des Staates arbeitenden juristischen Personen entgolten werden, nicht in einer Hand vereinigt werden.

Wo eine Vereinigung vom Gesetze zugelassen wird, tritt eine Verringerung der Gehälter ein, sobald ihre Summe den Betrag von 12.000 Lire jährlich übersteigt. Wenn jeder Gehalt für sich 12.000 Lire nicht erreicht, ihre Summe aber 12.000 Lire übersteigt, dann wird der übersteigende Betrag um ein Drittel gekürzt. Wenn einer oder beide Gehälter jeder für sich 12.000 Lire jährlich übersteigen, dann wird der kleinere von ihnen — beziehungsweise wenn beide gleich hoch sind, irgendeiner der beiden — um ein Drittel gekürzt.

Überdies wurde durch die königliche Verordnung vom 1. Juni 1933 den Verwaltungen des Staates, der Provinzen, der Gemeinden, der Wohlfahrtsanstalten sowie sämtlichen diesen angeschlossenen Gesellschaften verboten, als Hilfskräfte, Vertragsangestellte, Akkordarbeiter, Taglöhner, Arbeiter auf Tag- oder Zeitlohn, kurz überhaupt als Personal außerhalb der Listen Personen in ihren Dienst zu stellen, welche im Genuß dauernder Ruhegehälter und etwaiger Teuerungszulagen von zu-

sammen mehr als 600 Lire monatlich stehen, — mit Ausnahme der Kriegerrenten und der privilegierten Luftfahrerrenten — soweit diese zu Lasten des Staates, der Provinzen, der Gemeinden und sonstiger öffentlicher Körperschaften oder zu Lasten von Pensionskassen gehen, zu welchen diese beitragen. Der Betrag von 600 Lire gilt abzüglich von Steuern und Gebühren. Diese Grenze ermäßigt sich jedoch auf 400 Lire monatlich, ebenfalls rein abzüglich Steuern und Gebühren, sobald der Ruhegenussempfänger in den Ruhestand versetzt wurde nach einer Dienstleistung sei es als Unteroffizier oder Mannschaftscharge oder Soldat der bewaffneten Macht oder militärisch organisierter Körper, sei es nach einer Gehilfentätigkeit in der Verwaltung, sei es nach einer anderen gleichrangigen Tätigkeit.

Die Pensionsempfänger der erwähnten Art, welche aber als Aushilfskräfte, Akkordangestellte, Taglöhner, Arbeiter auf Tag- oder Zeitlohn, kurz überhaupt unter welchem Namen immer als Personal außerhalb der Listen bereits aufgenommen waren, wurden bis längstens 30. Juni 1933 entlassen. Für diejenigen, welche durch Vertrag auf eine bestimmte Zeit aufgenommen worden waren, wurde das Dienstverhältnis mit dem Ablauf der im Vertrag bestimmten Zeit aufgehoben.

## Kapitel V

### Kosten und Größe des italienischen staatlichen Behördenapparates

43. Einen genauen Überblick über die Kosten und die Zahl der vom Staate besoldeten italienischen Beamten bietet die verdienstliche, dreimal im Jahre als Beilage der „Gazzetta Ufficiale“ erscheinende Veröffentlichung der staatlichen Hauptbuchhaltung als Anhang des Übersichtskontos des Schatzamtes. Die in dieser Veröffentlichung bis 1. Januar 1932 enthaltenen Angaben hat Prof. F. A. Répaci von der Universität Bari sehr sorgsam bearbeitet, wobei er zu aufschlußreichen Ergebnissen gelangte.

Die Zahl der staatlichen Angestellten (Zivilverwaltung, Angehörige der bewaffneten Macht und Arbeiter), welche bei den staatlichen Verwaltungen am 1. Januar 1932 im aktiven Dienst standen, betrug 638.334; ihre Jahresbezüge betrugen 7.135 Millionen Lire. Rechnet man die Pensionsempfänger und die Offiziere außer Dienst, deren Ruhegehälter 1.568 Millionen Lire betrugen, hinzu, so erhält man die Summe von 8.603 Millionen Lire.

In der Zeit vom 1. Juli 1923 bis 1. Januar 1932 haben sich Anzahl und Kosten des aktiven Staatpersonals infolge verschiedener gesetzgeberischer Maßnahmen in folgendem Ausmaße verändert:

	Anzahl sämtlicher Staatsangestellter einschließlich der Arbeiter, ausschließlich der Pensionisten	Kosten in Millionen Lire
1. Juli 1923 . . . . .	509.145	4,858.684
1. Januar 1924 . . . . .	488.058	4,705.964
1. „ 1925 . . . . .	501.155	4,978.458
1. „ 1926 . . . . .	496.950	5,607.452
1. „ 1927 . . . . .	497.909	5,724.547
1. „ 1928 . . . . .	506.652	5,461.391
1. „ 1929 . . . . .	500.548	5,478.227
1. „ 1930 . . . . .	500.350	5,844.255
1. „ 1931 . . . . .	525.100	6,167.269
1. Juli 1931 . . . . .	518.309	6,017.779
1. Januar 1932 . . . . .	638.334	7,135.151

Infolge der Veränderungen, welche auf Grund verschiedenartiger gesetzgeberischer Maßnahmen vorgenommen wurden und welche die Aufgaben der staatlichen Verwaltung weitgehend umgestaltet haben, können diese Zahlen nicht miteinander verglichen werden. Was die Erhöhungen sowohl der Ausgaben für die Staatsangestellten wie ihrer Zahl im Jahre 1932 anlangt, so röhren sie von der Einrechnung des Personals aus den Gebieten der ehemaligen österreichisch-ungarischen Monarchie her, ferner von der Einrechnung des in den Kolonien diensttuenden Personals; schließlich fallen auf Grund der Reform der lokalen Finanzverwaltung seit 1. Januar 1932 zahlreiche Beamte vollständig der Staatskasse zur Last (Lehrpersonen der Gewerbeschulen, Volksschullehrer und Volksschulleiter der Gemeinden, welche sich bis dahin die Selbstverwaltung auf dem Gebiete des Schulwesens erhalten hatten). Aus all diesen Gründen stieg die Zahl der Staatsangestellten im Jahre 1932 um 51.464 und ihre zu Lasten des Staates gehenden Bezüge um 643,2 Millionen Lire.

44. Der zahlenmäßige Stand der gesamten Staatsangestellten der Zivil- und Militärverwaltung, wie er sich tatsächlich — also abgesehen von den Vorschriften der Stellenpläne — darstellt, geht aus der folgenden Tabelle hervor.

Aus dieser Tabelle ergibt sich, daß die größte Zahl der staatlichen Angestellten, nämlich 117.578 Personen, in der Kategorie des öffentlichen Unterrichtes zu finden ist; die nächstgrößte Zahl — 89.576 — umfaßt die Angehörigen der militärischen Verteidigung; an dritter Stelle kommen die Angehörigen des Polizeidienstes. Es folgen 50.158 Angestellte der Finanzverwaltung mit einer Besoldung von 557,5 Millionen Lire; sodann folgt die Justizverwaltung mit 20.845 Angehörigen, Besoldung 285 Millionen Lire. Insgesamt entfallen auf diese fünf Gruppen 95,51 %

**Tatsächlicher Stand vom 1. Januar 1932  
des in die Listen eingetragenen und aushilfsweise angestellten Staatspersonals  
der Zivil- und Militärverwaltung und deren Bezüge**  
(Bezüge in Millionen Lire)

	Zivil- und Militärbeamte		Arbeiter		Zusammen	
	Zahl	Bezüge	Zahl	Bezüge	Zahl	Bezüge
<b>Unmittelbare Staatsverwaltung:</b>						
Behörden und Einrichtungen der allgemeinen Verwaltung . . . . .	5.419	95.241	61	304	5.480	95.545
Finanzdienst . . . . .	50.158	557.495	414	2.146	50.572	559.641
Justizdienst . . . . .	20.845	285.350	524	2.818	21.369	288.168
Öffentlicher Unterricht . . . . .	116.558	1.280.613	1.020	6.409	117.578	1.287.022
Militärische Verteidigung . . . . .	58.546	971.217	31.060	191.970	89.576	1.163.187
Polizeidienst . . . . .	77.425	723.820	—	—	77.425	723.820
Kolonial-(Zentral-) Dienst im Mutterland . . . . .	179	6.729	—	—	179	6.729
Wirtschaftsförderung der Nation . . . . .	1.657	28.097	775	5.253	2.432	33.350
Staatliche Werke . . . . .	6.096	101.868	3.861	32.375	9.957	134.243
Vertretungen im Ausland . . . . .	1.103	67.414	32	288	1.135	67.702
Kultus . . . . .	249	3.693	—	—	249	3.693
Handelsmarine . . . . .	412	4.763	—	—	412	4.763
Zusammen	338.647	4.126.300	37.747	241.563	376.394	4.367.863
Davon:						
Zivilbeamte . . . . .	179.187	2.312.122				
Militärbeamte und bewaffnete Korps . . . . .	159.460	1.814.178	37.747	241.563		
<b>Autonome Staatsbetriebe:</b>						
a) für die eigentlichen Dienste der Betriebe:						
Monopolbetriebe . . . . .	2.352	37.961	24.547	127.061	26.899	165.022
Straßen . . . . .	530	10.406	5.183	34.215	5.713	44.621
Staatsforste . . . . .	39	608	—	—	39	608
Post und Telegraph . . . . .	58.160	538.417	—	—	58.160	538.417
Telephon . . . . .	1.016	11.183	—	—	1.016	11.183
Eisenbahnen . . . . .	142.154	1.757.665	—	—	142.154	1.757.665
Zusammen	204.251	2.356.241	29.730	161.276	233.981	2.517.517
b) für die Polizeidienste:						
Straßen . . . . .	456	4.901	—	—	456	4.901
Staatsforste . . . . .	43	1.139	—	—	43	1.139
Post und Telegraph . . . . .	350	4.606	—	—	350	4.606
Eisenbahnen . . . . .	5.456	66.841	—	—	5.456	66.841
Zusammen	6.305	77.487			6.305	77.487
Summe der autonomen Anstalten	210.556	2.433.729	29.730	161.276	240.286	2.595.005
Gesamtsumme	549.203	6.560.027	67.477	402.839	616.680	6.962.868
Davon:						
Zivilbeamte . . . . .	383.438	4.668.362	—	—	—	—
Militärbeamte . . . . .	165.765	1.891.665	—	—	—	—
Zivil- und Militärpersonal des Dienstes in den Kolonien . . .	19.350	159.544	2.354	13.020	22.704	172.564

des gesamten Personals der Zivil- und Militärverwaltung und 92,59% ihrer Kosten:

	Verhältnis zum Gesamtstand der Zivil- und Militärverwaltung, in Proz.	
	Zahl des Personals	Kosten
Öffentlicher Unterricht . . . . .	34,42	31,04
Militärische Verteidigung . . . . .	17,28	23,54
Polizeidienst. . . . .	22,86	17,55
Finanzdienst . . . . .	14,81	13,54
Justiz. . . . .	6,15	6,92
Andere Behörden . . . . .	4,41	7,41
Zusammen	100,0	100,0

45. Die durchschnittliche Jahresbesoldung aller in den Diensten der unmittelbaren Staatsverwaltung Stehenden kann mit 12.185 Lire berechnet werden; für die in den Diensten der autonomen (Staats-) Anstalten Stehenden beträgt sie 11.559 Lire, und der Durchschnitt für alle diese Personen zusammen beträgt 11.444 Lire. Was nun die Beamten der unmittelbaren Staatsverwaltung anlangt, so bestehen zwischen ihren Bezügen sehr hohe Spannungen, welche von einer Mindestbesoldung von 9.384 Lire jährlich beim Polizeidienst zu einer Höchstbesoldung von 61.118 Lire jährlich bei den Vertretungen im Ausland gehen:

Diensteinteilung des Personals	Civil- u. Militär- personal	Arbeiterpersonal
	Durchschnitts-Jahresbesoldung in Lire	
Allgemeine Organe und Behörden des Staates .	17.575	4.977
Finanzdienst . . . . .	11.148	5.184
Justiz . . . . .	13.689	5.378
Öffentlicher Unterricht . . . . .	10.987	6.284
Militärische Verteidigung . . . . .	16.589	6.180
Polizeidienst . . . . .	9.384	—
Kolonien (Zentralbehörden im Mutterlande) . .	37.592	—
Wirtschaftsförderung der Nation . . . . .	16.956	6.778
Öffentliche Arbeiten . . . . .	16.710	8.385
Vertretungen im Auslande . . . . .	61.118	9.015
Kultus . . . . .	14.831	—
Handelsmarine . . . . .	11.449	—
Durchschnitt des ganzen Personals	12.185	6.423
Hievon : Durchschnitt des Zivilpersonals	12.905	—
Durchschnitt des Militärpersonals	11.377	—
Durchschnitt bei den autonomen (Staats-) Anstalten . . . . .	11.559	5.955

46. Nach der Einteilung des gesamten staatlichen Personals im Sinne der Reform des Jahres 1923, nach welcher alle Beamten je nach der von ihnen verlangten Vorbildung (Laureat, Reifeprüfung einer Mittelschule, Abgangszeugnis einer Untermittelschule) in 3 Gruppen (A, B und C) und in 13 Gehaltsstufen eingeteilt werden, ergibt sich eine Durchschnittsbesoldung nach folgender Zusammenstellung:

**Durchschnittsbesoldung der in die Listen eingetragenen Zivil- und Militärbeamten in den Gruppen A, B und C und in der Gruppe des untergeordneten (Gehilfen-) Personals**

Kategorie des Personals	Gruppe A	Gruppe B	Gruppe C	Gehilfen-personal	Gesamt-durch-schnitt	Davon <sup>10</sup> Zulage
Personal der Zivil- und technischen Verwaltung .	Lire 24.011	Lire 19.528	Lire 12.742	Lire 8.534	Lire 15.456	Lire 696
Militär . . . . .	24.231	—	10.553	—	17.023	—
Polizeikorps . . . . .	22.340	—	13.950	6.538	9.341	380
Finanzwachen und Gefängniswärter . .	26.898	—	12.941	6.134	7.985	—
Lehrpersonen { Höhere Schulen .	36.201	—	—	—	36.201	—
Mittelschulen .	19.210	15.751 <sup>9</sup>	—	—	18.574	367
Volksschulen .	—	—	9.939	—	9.939	196
Vertretungen im Ausland .	111.290	39.865	16.213	8.101	84.468	—
Justizpersonen { Zivil . . . .	25.298	17.478	7.866	—	20.114	—
Militär . . . .	29.704	17.044	—	—	23.950	—
Staatsrat und Rechnungshof	39.987	—	—	—	39.987	—
Gesamtdurchschnitt . . .	24.721	18.344	10.959	6.599	12.389	—

47. Schließlich muß noch betrachtet werden, welche Quote der Gesamtbesoldung durchschnittlich auf die einzelnen Zuwendungen, aus welchen sich die Gesamtbesoldung zusammensetzt, entfällt. Es sind dies: der Gehalt, die Aktivitätszulage, Teuerungszulage oder Familienzulage, Zuwendungen ad personam, Zulagen für den Militärdienst oder den öffentlichen Sicherheitsdienst oder andere Zulagen. Dies geht aus der folgenden Aufstellung hervor:

<sup>9</sup> Mit Ausnahme der Schulen im Ausland.

<sup>10</sup> Zulagen, welche nicht auf sämtliche Gruppen aufgeteilt werden; sie sind in der Berechnung des Durchschnitts entsprechend berücksichtigt.

**Gesamtausgaben für das staatliche Zivil- und Militärpersonal  
laut Listen, geordnet nach den einzelnen Teilbezügen**

(in 1000 Lire)

Natur der Bezüge	Zivilpersonal d. politischen u. technischen Verwaltung	Justiz-personal	Unterricht	Polizeidienst	Militärische Verteidigung	Kgl. Finanz-wache	Gefängnis-wärter-personal	Vertretungen im Ausland	Zusammen
Gehalt u. Aktivitätszulage . . . . .	549.200	177.276	997.936	453.669	575.303	120.176	38.398	13.099	2.925.566
Teuerungs- oder Familienzulage . . .	62.651	7.643	57.984	50.826	57.589	11.223	11.978	448	260.342
Verrechenbare persönliche Bezüge .	5.476	137	24.728	15.503	5.720	2.861	1.879	58	56.362
Militärzulagen, Militärsonderzulagen u. Zulagen für öffentl. Sicherheitsdienst .	1.460	38	—	86.101	123.628	17.222	—	21	228.470
Andere feste und allfällige Zulagen . .	94.782	14.633	47.068	115.299	127.990	52.734	9.848	50.399	512.753
Zusammen	713.569	199.727	127.716	721.398	890.230	204.216	62.103	64.025	3.983.493

48. Betrachtet man das Verhältnis der verschiedenen Arten von Bezügen in Prozenten, so erhält man folgende Prozentsätze:

**Perzentuelles Verhältnis der verschiedenen Bezüge  
bei den Gesamtbezügen der Militär- und Zivilbeamten der Listen**

Natur der Bezüge	Zivilbeamte d. politischen u. technischen Verwaltung	Justiz-personal	Unterricht	Polizeidienst	Militärische Verteidigung	Finanz-wache	Gefängnis-wärter-personal	Vertretungen im Ausland	Gesamt-durchschnitt
Gehalt und Aktivitätszulage . . . . .	76,98	88,76	88,49	62,89	64,62	56,10	61,83	20,46	73,26
Teuerungszulage oder Familienzuschüsse .	8,77	4,83	5,14	7,05	6,47	5,24	19,29	0,70	6,52
Verrechenbare persönliche Zuwendungen .	0,77	0,07	2,19	2,15	0,64	1,33	3,02	0,09	1,41
Zulagen für Militärdienst, Militärsonderzulage und Zulage für den öffentl. Sicherheitsdienst . . . .	0,20	0,01	—	11,93	13,89	12,71	—	0,03	5,97
Andere Zulagen und feste oder allfällige Zuwendungen . . .	13,27	7,33	4,17	15,98	14,38	24,62	15,86	78,72	12,84
Zusammen	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Aus dieser Zusammenstellung geht hervor, welcher Teil der durchschnittlichen Gesamtbesoldung einerseits auf die Zuwendungen an Gehältern und Familienzulagen, anderseits auf die anderen verschiedenen Zulagen für die einzelnen Kategorien der Beamtenchaft entfällt.

1	Gehalt. Aktivitäts- zulage und Zulagen ad personam	Zulagen für Militärdienst und öffent- lichen Sicher- heitsdienst	andere Zulagen	Zulagen insgesamt (3 und 4)
	2	3		5
Zivilpersonal . . . . .	89.52	0.20	13.27	13.47
Justizpersonal . . . . .	93.66	—	7.33	7.33
Lehrpersonal . . . . .	95.82	—	4.17	4.17
Polizei . . . . .	72.09	11.93	15.98	17.91
Militär . . . . .	71.73	13.89	14.38	28.27
Finanzwache . . . . .	62.67	12.71	24.62	37.33
Gefängniswärter . . . . .	74.14	—	15.86	15.86
Vertretungen im Ausland . . . . .	21.16	0.09	78.03	78.75
Durchschnitt	81.19	5.97	12.84	18.80

49. Prof. Répaci hat unter Berücksichtigung der verschiedenen gesetzgeberischen Maßnahmen, welche bezüglich der Beamtenbesoldung seit der königlichen Verordnung vom 11. November 1923 durchgeführt wurden, die folgende Tabelle zusammengestellt. Er vergleicht dabei die Besoldungsverhältnisse des Jahres 1914 mit jenen des Jahres 1932, wobei er für 1932 für das gesamte Personal von der 8. bis zur 13. Gehaltsstufe für einen Beamten mit drei Kindern eine jährliche Familienzulage von durchschnittlich 2.534 Lire, und für das Gehilfepersonal eine solche von durchschnittlich 2.218 Lire annimmt.

(Siehe Tabelle S. 240 und 241)

Die durchschnittliche Erhöhung der Besoldung beträgt demnach 1932 gegenüber 1914 in den Gruppen A und B 415,37%, in der Gruppe C 333,39%, und für das Gehilfepersonal 436,98%. Betrachtet man die Beamten der Gruppen A und B für sich, so ergibt sich, daß die Erhöhungen in den einzelnen Gehaltsstufen sehr verschieden sind. Angesichts des Umstandes, daß sich der Lebenskostenindex für das erste Vierteljahr 1932 gegenüber jenem des ersten Vierteljahrs 1914 für die breiten Massen laut Berechnung des Mailänder Gemeindeamtes um 474,80 erhöht hat, berechnet Prof. Répaci die Veränderungen der Besoldung der Zivil- und Militärbeamten während dieses Zeitraums, bereinigt nach dem Lebenskostenindex, wie folgt:

**Wirtschaftliche Lage der Zivil- und Justizbeamten,  
der Lehrpersonen und des Militärs**  
**Gehälter, Aktivitätszulagen und Familienzulagen**

	1914	1932	Indexzahl (1914 = 100)
<b>Gruppe A und B.</b>			
<b>Gehaltsstufe I.</b>			
Feldmarschall von Italien, Großadmiral . . . . .	15.000	91.520	610.13
Erster Vorsitzender des Kassationshofes . . . . .	15.000	65.000	434.73
			521.28
<b>Gehaltsstufe II.</b>			
Oberkommandierender einer Armee u. Gleichgestellte	12.000	67.760	564.83
Generalprokurator am Kassationshof . . . . .			
Vorsitzender des Staatsrates und des Rechnungshofes	15.000	54.560	363.73
Generalstaatsanwalt . . . . .			
			453.04
<b>Gehaltsstufe III.</b>			
General eines Armeekorps und Gleichgestellte . . .	12.000	59.510	495.90
Vorsitzender einer Abteilung des Kassationshofes .			
" des Staatsrates . . . . .	12.000	48.950	407.91
" " Rechnungshofes . . . . .			
Vize-Generalanwalt des Ärars . . . . .			
			451.92
<b>Gehaltsstufe IV.</b>			
General einer Division und Gleichgestellte . . . . .	10.000	50.640	506.40
Rat am Kassationshof . . . . .			
Staatsrat . . . . .			
Rat am Rechnungshof . . . . .	10.000	42.640	426.40
Vize-Generalstaatsanwalt . . . . .			
Ordentlicher Universitätsprofessor . . . . .			
Generaldirektor . . . . .			
			466.40
<b>Gehaltsstufe V.</b>			
General einer Brigade und Gleichgestellte . . . . .	10.000	39.072	390.72
Rat am Appellationsgerichtshof . . . . .			
Generalsekretär des Staatsrates . . . . .	7.000		
" Rechnungshofes . . . . .		32.560	465.14
Vize-Staatsanwalt . . . . .			
Ordentlicher Universitätsprofessor . . . . .	8.500		
Generalinspektor . . . . .	9.000		
			383.06
			361.73
			396.38
<b>Gehaltsstufe VI.</b>			
Oberst und Gleichgestellte . . . . .	8.000	32.948	411.85
Richter der 1. Gehaltstasse . . . . .	5.000		
Substitut des Staatsanwaltes . . . . .	5.000		
Ordentlicher Universitätsprofessor . . . . .	7.000	27.140	387.71
Schulpräsident der 1. Klasse (Mittelschulen) . . . .	5.500		
Abteilungsleiter . . . . .	7.500		
			493.45
			361.87
			428.00
<b>Gehaltstasse VII.</b>			
Oberstleutnant und Gleichgestellte . . . . .	6.000	26.852	447.53
Richter der 2. Gehaltstasse . . . . .	4.000		
Substitut des Staatsanwaltes der 2. Gehaltstasse .	4.000		
Außerordentlicher Universitätsprofessor . . . . .	5.750	22.176	554.40
Schulpräsident der 2. Gehaltstasse (Mittelschulen)	4.250		
Sektionschef . . . . .	6.000		
			385.67
			521.78
			369.60
			444.44

## (Fortsetzung)

	1914	1932	Indexzahl (1914 = 100)
<b>Gehaltsstufe VIII.</b>			
Major und Gleichgestellte . . . . .	5.250	25.115	478.28
Richter der 3. Gehaltsklasse . . . . .	4.000		526.50
Professor der Liste A, 1. Gehaltsklasse (Mittelschulen)	3.950	21.060	533.16
Rat . . . . .	5.000		421.20
			<b>485.14</b>
<b>Gehaltsstufe IX.</b>			
Hauptmann und Gleichgestellte . . . . .	4.400	22.115	502.61
Beisitzender Richter . . . . .	3.000	18.859	628.63
Professor der Liste B, 2. Gehaltsklasse (Mittelschulen)	3.400		554.67
Erster Sekretär . . . . .	4.250		443.73
			<b>522.94</b>
<b>Gehaltsstufe X.</b>			
Leutnant und Gleichgestellte . . . . .	3.000	18.463	615.40
Vizeprätor — Auditor . . . . .	2.000		808.75
Außerordentliche Professoren (Mittelschulen) . . . . .	2.200	16.175	735.23
Professoren der Liste 3. Gehaltsklasse (Mittelschulen)	1.940		833.75
Sekretäre . . . . .	3.250		497.69
			<b>671.23</b>
<b>Gehaltsstufe XI.</b>			
Unterleutnant und Gleichgestellte . . . . .	2.000	14.946	747.30
Auditor . . . . .	2.000	12.830	641.00
Außerordentlicher Professor der 3. Gehaltsklasse . . . . .	1.150		1115.65
Vizesekretär . . . . .	2.250		570.22
			<b>722.11</b>
Durchschnittsindex der Gruppen A und B für 1932 (1914 = 100) . . . . .			<b>515.37</b>
<b>Gruppe C.</b>			
<b>Gehaltsstufe IX.</b>			
Hauptarchivar . . . . .	4.000	16.879	421.97
<b>Gehaltsstufe X.</b>			
Erster Archivar . . . . .	3.500	14.238	406.80
<b>Gehaltsstufe XI.</b>			
Archivar . . . . .	3.000	11.730	391.00
<b>Gehaltsstufe XIII.</b>			
Unterbeamter . . . . .	2.000	9.662	483.10
<b>Gehaltsstufe XIV.</b>			
Beamte in Ausbildung . . . . .	1.500	8.167	542.00
Durchschnittsindex der Gruppe C . . . . .			<b>433.39</b>
<b>Gehilfepersonal.</b>			
Erster Amtsgehilfe . . . . .	2.000	10.798	539.90
Gehilfen und Hauptgerichts- (oder Amts-) Boten . . . . .	1.800	9.610	533.89
Gerichts- (oder Amts-) Boten . . . . .	1.500	7.982	532.12
Diener . . . . .	1.200	6.516	543.00
Durchschnittsindex des Gehilfepersonals . . . . .			<b>536.98</b>

## Erhöhungen und Kürzungen der durchschnittlichen Realbesoldung der Zivil- und Militärbeamten 1932 gegenüber 1914.

Militär . . . . .	+ 10,49 %
Gerichtsbeamte . . . . .	+ 11,10 %
Lehrpersonen . . . . .	+ 17,64 %
Beamte der Zivilverwaltung . . . . .	- 8,74 %
Durchschnitt der Gruppen A und B . . . . .	+ 8,12 %
Personal der Gruppe C . . . . .	- 8,92 %
Gehilfenspersonal . . . . .	+ 13,08 %

Der Gesamtdurchschnitt der Besoldung der Staatsangestellten ist also im Verhältnis zu den Lebenskosten heute ein etwas höherer; es zeigt sich eine leichte Erhöhung der Realbesoldung gegenüber 1914.

Der Hauptausschuß für den Staatshaushalt<sup>11</sup> hat neben anderen Maßnahmen zur Verringerung des Abganges im Staatshaushalt vorgeschlagen, eine weitere Herabsetzung der Gehälter und aller wie immer gearteten Zulagen — außer der bereits erwähnten Herabsetzung von 12% — um ungefähr 10% vorzunehmen. Auch Prof. Mortara hat fast gleichzeitig in seinen angesehenen „Prospettive Economiche“, Jahrgang 1932, eine Herabsetzung um 9% vorgeschlagen.

Hingegen hat die Regierung die Versicherung abgegeben, daß an der Besoldung der Staatsbeamten nicht werde gerüht werden.

## Kapitel VI

### Die Pensionsordnung der Zivilbeamten

50. Die Pension, welche die Staatsangestellten erhalten, kann als Teil ihres Entgeltes betrachtet werden, welcher erst später, und zwar eben nach den Regeln der Pensionsordnung zur Auszahlung gelangt; oder als eine soziale Fürsorge, welche zuerst nur den Staatsangestellten und in der Folge auch anderen Kategorien von Angestellten und Arbeitern zuerkannt wurde.

Man kann vielleicht auch beide Lehren verbinden; und deshalb mag es angezeigt sein, hier noch kurz die Pensionsordnung der Zivilangestellten der Staatsverwaltung zu behandeln, hingegen die Kriegs- und Militärpensionen, welche für eine Zeitlang ein überaus schwieriges Problem bilden, und die Pensionen anderer Kategorien öffentlicher Angestellter (von Provinzen, Gemeinden, Provinzwirtschaftsräten, Stiftungen) und die Pensionsordnungen der Privatangestellten beiseite zu lassen.

---

<sup>11</sup> Bericht des Hauptausschusses für den Staatshaushalt zum Gesetzentwurf über die Ausgaben des Finanzministeriums und über die Einnahmen der Finanzgebarung laut Voranschlag für das Finanzjahr vom 1. Juli 1932 bis 30. Juni 1933, Berichterstatter Mazzini; Berichte des Abgeordnetenhauses Nr. 1209 A.

51. Die Ordnung der Pensionen für die Beamten der Zivilverwaltung bildet in Italien seit langer Zeit einen Gegenstand von Kritiken und von Beratungen seitens des Parlamentes, seitens der Beamten selbst und seitens der wissenschaftlichen Literatur, und sie bleibt eine große Frage, die noch zu lösen ist. Vorderhand wurde von dem Personal der Staats-eisenbahnen ein Pensionsfond, von den Volksschullehrern eine Pensionsanstalt, zugunsten der ausgedienten Ärzte eine Pensionskasse, und von den Sekretären und anderen Angestellten der Gemeinden, der Provinzen und der öffentlichen Wohltätigkeitsanstalten eine Fürsorge- und Pensionskasse eingerichtet.

Der gegenwärtigen Ordnung der Pensionsverhältnisse macht man den Vorwurf, daß sie nicht zweckentsprechend aufgebaut ist, da zwischen den Lasten, welche der Staat übernimmt, und den Eingängen, welche diese Lasten decken müßten, keinerlei bestimmtes Verhältnis besteht. Das, was von den Gehältern der staatlichen Angestellten unter dem Titel der Pensionsberechtigung zurückbehalten wird, wird unter den Einnahmen des Schatzamtes verbucht, während die ausgezahlten Pensionen unter den Ausgaben des Staatshaushaltes aufscheinen.

Infolge der Vielzahl von Sondervorschriften, welche zur ursprünglichen Pensionsordnung hinzutrat, und infolge der beträchtlichen Ermessensfreiheit, welche von der geltenden Gesetzgebung in Pensionsfragen gewährt wurde, ist es nicht möglich, die dauernde Belastung des Staates aus den Pensionen vorauszuberechnen.

Auch die Regelung, die Ruhebezüge nach den dem Beamten während seiner letzten Dienstjahre ausbezahlten Bezügen zu bemessen und also somit die Belastung des Staates erst im Nachhinein feststellen zu können, bedeutet ein Hindernis für jede künftige Reform der Verwaltung und ebenso ein Hindernis für die Abänderung der Besoldungsverhältnisse aller oder einzelner Beamtenkategorien.

Prof. Beneduce wies darauf hin, daß auch dann, wenn man darauf verzichtete, jeder Reform der Aktivbezüge sofort eine Deckung für die unmittelbare oder mittelbare Belastung des Staates an die Seite zu stellen, der schwere Nachteil bestehen bleibe, daß jede Abänderung des Verhältnisses zwischen den Anfangs-, den Durchschnitts- und den Höchstgehältern gleichzeitig eine Veränderung der Belastung durch die Ruhegehälter, und zwar auch für die bereits abgelaufenen Dienstzeiten, bedeute. Alle diese Nachteile werden auch nicht dadurch behoben, daß man eine Pensionskasse mit autonomer Gebarung, eigenem Vermögen und eigener Rechtspersönlichkeit schafft; denn dann hätten die einzelnen Verwaltungen nicht einmal die Möglichkeit, durch Einschreiten des Schatzamtes oder durch gesetzliche Vorschriften zügelnd einzutreten.

Nach Prof. Beneduce entsprechen auch die gegenwärtige gesetzliche Regelung und die gegenwärtige Pensionsordnung weder den Interessen der Verwaltungen noch jenen der Angestellten; sie erlauben keine sichere Vorausberechnung der dauernden Belastung des Staatshaushaltes, und sie verwirklichen nicht die Ziele, welche der Staat mit seinen Pensionen verwirklichen sollte. Die Ruhegenüsse sollen den Staatsangestellten ihren Lebensunterhalt sichern, sobald sie infolge Krankheit oder kraft gesetzlicher Annahme (40 Dienstjahre, 65 Lebensjahre) dienstuntauglich werden. Dieses System knüpft ein lebenslängliches Band zwischen Verwaltung und Beamten, was weder im Interesse der einen noch der anderen liegt. Dadurch, daß die Gewährung des Ruhegehaltes dem Beamten garantiert ist, wird die Verwaltung gehindert, ihren Beamtenkörper, wann es angezeigt wäre, zu erneuern. Und der Beamte erhält kein persönliches Vermögensrecht, das zu seinen Gunsten entsprechend seiner geleisteten Dienste anwächst, und das ausgereift ist, sobald bestimmte mit dem Dienstverhältnis zusammenhängende Bedingungen, wie eine entsprechend lange Dauer der Dienstleistung, erfüllt sind. Die gegenwärtige Regelung zeigt alle Eigenschaften einer „Extrapolation“ des staatlichen Angestelltenverhältnisses, während nach Prof. Beneduce die Ruheversorgung seitens des Staates darin bestehen müßte, daß der Staat zugunsten des Beamten eine jährliche Ergänzung seiner Bezüge anweist. Die derartigen Zulagen zusammen mit einer obligatorischen Beitragsleistung seitens der Beamten ergäben einen Fond, welcher bestimmungsgemäß alljährlich zur Versorgung der Familien und zur Bildung eines Ruhekapitals zugunsten der Beamten verwendet werden müßte<sup>12</sup>.

In Italien sind die Pensionen im wesentlichen immer noch nach dem Gesetze vom 14. April 1864 geregelt, welches zusammen mit jenem vom 15. Juni 1893 in die durch königliche Verordnung vom 21. Februar 1895 genehmigte Wiederverlautbarung aufgenommen wurde.

Das Gesetz vom Jahre 1864 war kaum angenommen, als bereits die Parlamentskommission der Fünfzehn zur Reform der öffentlichen Finanzen die Regierung einlud, zwei Gesetzentwürfe vorzulegen: und zwar einen bezüglich der Konsolidierung der laufenden Pensionen, wobei diese in dauernde Renten umgewandelt werden sollten, und einen bezüglich der Gründung eines „Fürsorgeinstitutes“ für die Pensionen der Staatsangestellten.

Das Gesetz Magliani vom 7. April 1881 enthält Bestimmungen über die Konsolidierung der Staatsschuld, soweit sie aus lebenslänglich zu

<sup>12</sup> Bericht des Prof. Alberto Beneduce an die Kommission zur Untersuchung der Reform der staatlichen Verwaltung, Relazioni e Proposte, a. a. O., S. 122 u. ff.

zahlenden Renten besteht, über die Pensionsansprüche der noch aktiven Staatsbeamten, und über die Schaffung einer autonomen Pensionskasse, dem neuen Fürsorgeinstitut für die Beamten, das in Zukunft ausgebaut werden sollte. Die Finanzoperation zur Konsolidierung der Staatsschuld aus Lebensrenten, welche diese in eine konsolidierte Schuld zu Lasten des Staates hätte umwandeln sollen, wurde durch das Gesetz vom 7. April 1889 abgebrochen; dieses Gesetz hob die Pensionskassen auf, wies deren Bestände dem Schatzamt zu und reihte die Pensionen unter die Post des Staatshaushaltes: „Effektive Ausgaben“ ein.

So wurde die Reihe der parlamentarischen Diskussionen, der Gesetzentwürfe und der Studienkommissionen für die Einrichtung der Pensionsfürsorgekassen fortgesetzt.

Im Schoße der Kommission zur Reform der Staatsverwaltung, welche durch Art. 13 des Gesetzesdekretes vom 10. Februar 1918 ins Leben gerufen worden war, wurden bedeutungsvolle Berichte und Vorschläge sowohl von der Mehrheit wie von der Minderheit vorgelegt.

Prof. Beneduce legte einen Minderheitsbericht samt Gesetzentwurf vor, welcher auch wegen des Ansehens, das Prof. Beneduce auf dem Gebiete der Finanzen und des Verwaltungswesens genießt, von Bedeutung ist. Er ging von den oben dargestellten Gedanken und von der Anschauung aus, daß das gegenwärtige Ruhegehaltssystem keinen sozialen Nutzen stifte, weil es die Familie des Beamten während ihres Wachstums nicht unterstützt, sondern gerade die Erziehung und die Betätigung der ganzen Familie in die verhältnismäßig engen Möglichkeiten einer bescheidenen lebenslänglichen Rente einzwängt. Der Ruhegenuß zugunsten der Beamten des Staates, die zum überwiegenden Teil aus dem Kleinstürgertum stammen, müsse so eingerichtet werden, daß die Erziehung und die Ausübung eines Berufes für die Kinder gesichert wäre, auch für den Fall eines frühzeitigen Todes des Staatsangestellten. Daher dürfe die Regelung der Pensionsfrage nicht derart sein, daß sie den Beamten und seine Familie zwinge, ihr ganzes Leben lang ihren Unterhalt aus dem Staatshaushalt zu bestreiten. Es sei vielmehr ein soziales und ein wirtschaftliches Interesse des Staates, die Bildung kleiner Vermögen zu ermöglichen, welche je nach der Zusammensetzung der Familie des Beamten dazu dienen können, entweder die während seiner aktiven Dienstzeit erworbenen Erfahrungen und die noch vorhandenen produktiven Kräfte des Beamten selbst nutzbringend zu verwenden oder die Kinder des Beamten einer wirtschaftlichen, landwirtschaftlichen oder gewerblichen Tätigkeit zuzuführen und diese so von dem Bestreben oder sogar von der Notwendigkeit abzubringen, selbst wieder Beamte öffentlicher Körperschaften werden zu wollen.

52. Die Mehrheit stimmte Prof. Beneduce in den Kritiken der gegenwärtigen Pensionsordnung zu und war ebenfalls für die Bildung einer autonomen Pensionskasse, welcher die vom Angestellten und vom Staate bezahlten Pensionsanteile zufließen sollten und welche den Staat gegen allfällige, nicht vorberechnete Lasten aus der Pensionsordnung sichern sollte. Eine derartige Einrichtung gibt ferner dem Beamten für sein späteres Recht gleich eine gegenwärtige Sicherung, bestehend in dem Vermögen der Pensionskasse.

Bezüglich des technischen Aufbaues der Kasse war die Mehrheit nicht der Ansicht, daß das Ausmaß der Einzahlungen von vornherein festzusetzen sei, wobei dem Beamten am Ende seines Dienstes das Kapital, welches sich durch die Einzahlungen angesammelt hat, auszubezahlen wäre. Es sei vielmehr die Höhe der Pensionsleistungen an den Beamten selbst bzw. an seine Familie für die verschiedenen Fälle der Beendigung des Dienstverhältnisses von vornherein festzusetzen, und danach seien das Erfordernis der Kasse und die vom Staate und vom Beamten zu leistenden Einzahlungen zu berechnen.

Bezüglich der Behandlung des scheidenden Angestellten war die Mehrheit der Ansicht, daß ihm eine Rente und nicht ein Kapital zuzusichern sei. Würde man ihnen ein Kapital bieten, jedoch mit der Möglichkeit, es sich in Form einer Rente auszahlen zu lassen, so würden von dieser letzteren Befugnis nur die Gewissenhaftesten Gebrauch machen, während die weniger Gewissenhaften Gefahr laufen würden, das Kapital in schlechten Geschäften anzulegen und zu verlieren oder es sogleich zu verbrauchen, und dann im Elend zu bleiben. Überdies würden diejenigen, welche aus Gesundheitsgründen oder aus anderen Gründen wissen, daß sie die Pension nur kurze Zeit beziehen könnten, von der Befugnis der Umwandlung der Kapitalszahlung in Rentenzahlung keinen Gebrauch machen; und dadurch würde die Kasse um einen Vorteil gebracht, auf welchen sie, um den Beamten die Vorteile der gegenseitigen Versicherung zu wahren, nicht verzichten könne.

Mehrheit und Minderheit gingen ferner in ihren Meinungen bezüglich der Behandlung der Witwe und der Kinder auseinander, da sich der Antrag Beneduce für diese, die Anträge der Mehrheit für jene aussprachen.

53. Aber sowohl die Anträge der Mehrheit wie jene des Prof. Beneduce blieben toter Buchstabe; und die Maßnahmen, welche auf Grund zahlreicher Gesetzesdekrete getroffen wurden, waren nur dazu bestimmt, die Pensionen dem schwankenden Werte des Geldes anzupassen oder einzelne Gruppen von Pensionisten anders einzurichten. So sind die Frage der

Staatspensionen in Italien und mit ihr alle oben gestreiften Probleme trotz der langen Reihe der getroffenen Maßnahmen noch immer ungelöst.

54. Unter den inzwischen erflossenen gesetzlichen Regelungen verdient das Gesetzesdekret vom 26. Februar 1920 besondere Erwähnung. Es führte zugunsten der Zivil- und Staatsangestellten des Staates und derer Hinterbliebenen das „Fürsorgewerk“ (Opera di Previdenza) ein. Dieses Gesetzesdekret wurde später durch verschiedene gesetzliche Maßnahmen ergänzt, welche in der Wiederverlautbarung vom 4. Juni 1925 zusammengefaßt und seither wieder durch zahlreiche Dekrete vervollständigt wurden.

Das „Fürsorgewerk“ wurde ins Leben gerufen, um den Staatsbeamten in besonders notwendigen Fällen zu Hilfe zu kommen, insbesondere bei schweren Krankheiten oder beim Ableben vor Erreichung der Pensionsberechtigung oder bei besonderen Erfordernissen für seine Familie.

Das Fürsorgewerk hat seinen Sitz bei der Generaldirektion der Staatlichen Einlagen- und Anleihekasse und bei den Fürsorgeinstituten; es besitzt eigene Rechtspersönlichkeit, eigenes Vermögen und autonome Gebarung. Es steht unter der Aufsicht des Finanzministers. Bezuglich staatlicher Abgaben wird es wie eine staatliche Verwaltung betrachtet. Seine eigenen Verwaltungskosten gehen zu seinen Lasten.

Seine Aufgaben bestehen in folgendem:

1. eine Rente zu bezahlen

- a) an seine Mitglieder, welche wegen Krankheit oder wegen vorgerückten Alters vom Dienste entbunden wurden, ehe sie pensionsberechtigt sind;
- b) an die Witwen und minderjährigen Waisen derjenigen ihrer Mitglieder, welche im aktiven Dienst ohne Pensionsberechtigung gestorben sind oder welche gestorben sind, nachdem sie den Dienst ohne Pensionsberechtigung verlassen hatten;
- c) an die unverheirateten großjährigen Töchter derjenigen seiner Mitglieder, welche während des aktiven Dienstes oder in Pension oder während des Genusses der Reformzulagen gestorben sind, oder welche gestorben sind, nachdem sie den Dienst ohne Pensionsberechtigung verlassen haben, oder an andere Verwandte solcher Mitglieder (diese anderen Verwandten, welche ein Recht auf lebenslängliche Renten haben, sind: Töchter über 40 Jahre, welche Witwen sind; der Vater des Mitgliedes, wenn er arbeitsunfähig ist, oder in Ermangelung dessen die Mutter des Mitgliedes, wenn sie Witwe und arbeitsunfähig ist; die Brüder und die unverheiratenen oder verwitweten Schwestern des Mitgliedes, wenn sie arbeitsunfähig sind und weder andere Brüder oder Schwestern noch

- sonstige Verwandte in auf- oder absteigender Linie besitzen, welche in der Lage sind, zu ihrem Lebensunterhalt beizutragen);
- d) an die großjährige Kinder ihrer verstorbenen Mitglieder, welche nachweisen, daß sie infolge körperlicher oder geistiger Gebrechen arbeitsunfähig sind;
  - 2. für die Unterbringung, die Erziehung und den Unterricht der Waisen der staatlichen Zivil- und Militärbeamten zu sorgen;
  - 3. den staatlichen Zivil- und Militärbeamten und deren Hinterbliebenen, welche sich in den obenbezeichneten Verhältnissen befinden, eine Abfertigung zu zahlen;
  - 4. zur Bildung eines Fonds beizutragen, welcher den Zivil- und Militär-Staatsangestellten Zuschüsse zu den Wohnungsmieten in den Hauptstädten jeder Provinz gewähren soll; das Nähere regelt ein eigenes Institut, welches zu diesem Zwecke durch das Gesetzesdekrekt vom 25. Oktober 1924 geschaffen wurde;
  - 5. erholungsbedürftige Kinder von Staatsangestellten bis einschließlich der neunten Gehaltsstufe in Meeres- oder Gebirgskolonien zu entsenden;
  - 6. den Kindern aktiver Zivil- und Militär-Staatsangestellten Studien-gelder für die Mittel- oder Hochschulen und Gelder zur Vervollständigung ihrer Studien in Italien oder im Ausland zu gewähren;
  - 7. zu den Krankheits- oder Operationskosten von aktiven oder aus Gründen des Dienstes entthobenen Beamten, welche von schweren Krankheiten befallen wurden, beizutragen.

Die Einnahmen des Fürsorgewerkes setzen sich aus folgenden Posten zusammen:

- a) aus den Beiträgen der Mitglieder des Fürsorgewerkes, welche im Ausmaß von 1,40% des (Grund)gehaltes ohne Hinzurechnung irgendwelcher Zulagen oder Zuwendungen, auch wenn diese bei der Berechnung der Pension berücksichtigt werden, hiefür zurück behalten werden;
  - b) aus den Beträgen, welche infolge disziplinärer Maßnahmen zurück behalten wurden und verfallen sind;
  - c) aus den Zuschüssen, welche der durch Gesetz vom 22. Juli 1906 ins Leben gerufenen Unterstützungskasse für staatliche Zivilbeamte ohne Pensionsberechtigung und deren Hinterbliebene zugestanden waren;
  - d) aus Vermächtnissen, Schenkungen und sonstigen wie immer gearteten Zuwendungen für das Fürsorgewerk;
  - e) aus den Zinsen des Kapitals des Fürsorgewerkes.
55. Das Ausmaß der dem Mitglied gebührenden lebenslänglichen Rente ist gleich soviel Sechzigstel des Durchschnitts seiner Gehälter während

seiner letzten drei Dienstjahre, als er für die Pensionsberechtigung anrechenbare Dienstjahre tatsächlich geleistet hat, jedenfalls aber nicht weniger als 1.200 Lire jährlich.

Die lebenslänglichen Renten, welche der Witwe, den Kindern und den übrigen Verwandten zustehen, werden im Verhältnis zum Durchschnitt der dem Mitglied in den letzten drei Dienstjahren rechtmäßig angewiesenen Gehälter berechnet, sie gehen von mindest 1.000 Lire bis höchstens 2.500 Lire bei der Witwe, von 900 bis 1.800 Lire bei den Waisen und von 800 bis 1.200 Lire bei den überlebenden Eltern und Geschwistern.

56. Die Abfertigung wird den mit Pensionsberechtigung in den Ruhestand versetzten Zivil- und Militärbeamten des Staates bezahlt, und zwar im Ausmaße von soviel Prozenten des letzten Jahresgehaltes, als die Anzahl der Jahre der tatsächlich geleisteten Dienste in denjenigen Beamtenkategorien beträgt, welche der Vorteile des Fürsorgewerkes teilhaftig werden können.

Die Bewährungszulage wird nur bezahlt, wenn das Mitglied die Mindestanzahl an Dienstjahren zurückgelegt hat, die notwendig ist, um das Recht auf die normale Pension zu erlangen, und zwar erst nach mindestens sechs-jähriger tatsächlicher Mitgliedschaft bei dem Fürsorgewerk abzüglich der Zeiträume seiner Enthebung vom Dienst und seiner vorläufigen Versetzung in den Ruhestand ohne Gehalt; auch bei Verringerung der Stellen wird die Anwartschaftsfrist auf die Bewährungszulage herabgesetzt.

In keinem Fall darf die Bewährungszulage weniger als 1.200 Lire jährlich oder mehr als vier Zehntel des letzten Jahresbezuges betragen.

## Kapitel VII

### Die Grundgedanken der staatlichen Besoldungspolitik in Italien

57. Da wir am Ende der Darstellung der öffentlichen Gehaltspolitik in Italien im Laufe der geschichtlichen Entwicklung seit der Gründung des Königreichs angelangt sind, gilt es nur mehr, zu zeigen, welches das Ergebnis des Zusammenwirkens der verschiedenen Kräfte ist, die ihre Wirkung ausgeübt haben — auf der einen Seite die Verhältnisse des Landes, der Zustand der öffentlichen Finanzen, die Forderungen der staatlichen Verwaltung und auf der anderen Seite die Ansprüche der Beamten, und die politischen Kräfte —, die einmal in der einen und einmal in der anderen Richtung gearbeitet haben.

Die geschichtliche Entwicklung des Aufbaus des italienischen Behördenapparates hatte das Gute, daß auf grundverschiedenen Leitgedanken aufgebaute Systeme, praktisch verwirklicht und beobachtet werden konnten.

58. Das Grundproblem, welches zu lösen war, bestand darin, eine Ordnung zu finden,

welche wenige, fähige und gutbesoldete Beamte verbürgt;

welche dem Beamten eine geordnete und vorhersehbare Laufbahn gewährleistet;

welche ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Laufbahnen innerhalb der Bureaucratie schafft, um Vorrechte, Ungleichheiten und den Fähigkeiten nicht entsprechende Einkommen auszuschließen.

Man kann sagen, daß das Problem noch nicht restlos gelöst ist. Die Ordnung der offenen Listen hat sich trotz des raffiniert ausgedachten Systems von Prämien durch eine Kommission hervorragender Sachkenner als den Interessen der öffentlichen Verwaltung hinderlich erwiesen. Es hätte zur Folge gehabt, die italienische Bureaucratie zu verschlechtern.

Die faschistische Reform hat einen großen Schritt verwirklicht, indem sie die Staatsangestellten in eine Einordnung brachte, welche die Verhältnisse zwischen den verschiedenen Beamtenkategorien sowie die Zeitpunkte und Ausmaße der progressiven Gehaltserhöhungen festsetzt.

Das Bild, wie es sich jetzt darstellt, könnte gewinnen, wenn die Verhältnisse zwischen den einzelnen Vorrückungsmöglichkeiten zueinander verändert würden: die Gewaltsamkeiten, welche der Einteilung der Beamten durch nachträgliche Sonderbestimmungen angetan wurden, könnten ausgemerzt werden. Aber die Grundlage für die bureauratISCHE Ordnung ist ohne Zweifel festgelegt. Es wird den Beamten jetzt schwerer fallen, die Erlassung gesetzgeberischer Vorkehrungen oder einfach Regierungsmaßnahmen zu betreiben, die den Zweck hätten, die Organpläne künstlich zu verändern, um die Vorrückungen in dem oder in jenem Amte, in der einen Kategorie mehr als in einer der anderen zu verbessern.

Es bleiben aber noch zwei grundlegende Punkte des Problems, welche den Gegenstand weiterer und entscheidender Verbesserungen zu bilden haben, — freilich in den Grenzen, in denen es zulässig ist, sie zu erwarten.

Denn es ist kein Zweifel, daß zum Teil diese Verbesserungen nicht erreicht werden können und die diesbezüglichen politischen Forderungen, welche seit siebzig Jahren immer wieder erhoben werden, Phantasiegebilde bleiben müssen, solange sich die Bevölkerungs-, die wirtschaftlichen und die finanziellen Verhältnisse des Landes nicht von Grund auf ändern.

Es wird sich demnach nicht vermeiden lassen, mehr Staatsbeamte zu

erhalten als notwendig wäre, und weniger fähige Beamte zu haben als man möchte, — da es die Zeit gebietet, dem Zudrang zu den öffentlichen Stellen entgegenzukommen, und da man anderseits insbesondere in diesen Krisenzeiten infolge der Lage des Staatshaushaltes die Besoldung nicht steigern kann, was die Auswahl des Personals verbessern würde. Diese Auswahl ist heute vielleicht weniger gut als früher, und zwar unter anderem aus zwei Gründen, welche die Traditionen der Beamtenchaft verarmen ließen: erstens wegen der Notwendigkeit, die gewesenen Kriegsteilnehmer und Personen, welche ihre Studien während des Krieges in einer Zeit einer unvermeidlich nachsichtigen Schulddisziplin abgelegt haben, als Beamte anzustellen; zum andern wegen der Tatsache, daß viele wertvolle Elemente den Staatsdienst während der Wohlstandsperiode der Nachkriegsinflation verlassen haben, um sich ergiebigeren freien Berufen oder besserbezahlten privaten Stellen zuzuwenden.

Ferner ist immer noch die große Frage ungelöst, welche durch die Einführung der offenen Listen hätte gelöst werden sollen und welche den hauptsächlichsten Fehler der geschlossenen Listen bildet. Dieses Problem, das einen tiefen Grund zur Unzufriedenheit unter den Beamten und vor allem unter den besten Beamten bildet, besteht darin, daß sich diese zeitlebens von der Möglichkeit, ihre Lage im Verhältnis zu ihren Fähigkeiten und zu ihren erworbenen Verdiensten zu verbessern, ausgeschaltet sehen, wenn nämlich die höheren Stellen zufällig von Beamten besetzt sind, die in jungen Jahren dorthin gelangt sind.

59. Eine andere schwierige Frage bildet die Gehaltspolitik bei den öffentlichen Beamten in Italien. Sollen die Gehälter nach der jüngst vorgenommenen Kürzung um weitere 12% gekürzt werden, wie es der Hauptausschuß für den Staatshaushalt und ein angesehener Wissenschaftler vorschlägt, oder sollen sie auf der gegenwärtigen Höhe belassen werden?

Für die erstere Lösung treten der Abgeordnete Mazzini und Prof. Mortara ein, angesichts der Schwierigkeiten, den Staatshaushalt ohne Einschränkung der Ausgaben in Ordnung zu bringen. Die Ausgaben für die Staatsangestelltengehälter betrugen im Finanzjahr 1930—31 26,64% der Gesamtausgaben der staatlichen Verwaltungszweige, während die Personalausgaben bei den autonomen Körperschaften, wie es in der Natur vieler von ihnen und darunter der wichtigsten (Eisenbahnen) liegt, 48,10% betrugen. Insgesamt erhält das Personal der Staatsverwaltung und der autonomen Körperschaften 8 Milliarden Lire, das sind 28,55% der Gesamtausgaben. Eine Kürzung um 10% brächte also dem Budget des Staates und der autonomen Körperschaften, wie den Eisenbahnen, welche einen starken Abgang aufweisen, eine fühlbare Erleichterung.

Die Staatsbeamten sind in Italien sicher nicht im Besitze hoher Gehälter, wenn man sie mit denen einiger anderer Staaten vergleicht; man muß aber bedenken, daß auch das Durchschnittseinkommen der übrigen Italiener niedriger ist als das anderer Länder, welche in der Lage sind, ihre Staatsbeamten besser zu besolden. In den jetzigen Zeiten einer hartnäckigen Krise, welche zahlreiche blühende Unternehmungen zusammenbrechen ließ und in der Arbeitnehmerklasse Arbeitslosigkeit verbreitete und die Löhne senkte, kommt ein Vorteil der öffentlichen Gehälter besonders zur Geltung: der Vorteil der Sicherheit und der Beständigkeit der Bezüge. In der Deflationskrise leiden die Staatsangestellten weniger als andere Schichten. Freilich besagt dies nicht, daß nicht für viele Kategorien von Staatsangestellten das häusliche Budget nur mit Mühe und Not im Gleichgewicht erhalten werden kann, so daß eine weitere Kürzung der Gehälter schwere Opfer auferlegen müßte.

Es muß auch die Frage des Ansehens der Beamtenschaft bedacht werden. Es ist auch für den Staat nicht vorteilhaft, wenn der öffentliche Angestellte auf eine armselige Lebenshaltung heruntergeschraubt wird oder gezwungen wird, sich wo es eben geht zusätzliche Einnahmen zu verschaffen. Überdies ist zu bedenken, daß die Opfer, welche für eine entschiedene Politik zur Herbeiführung des Gleichgewichts im Staatshaushalt zu leisten sind, gleichmäßig verteilt werden müssen. Die Zinsen der Staatsschuld, welche ebenfalls schwer auf dem Staatshaushalt lasten, sind unverändert geblieben, während die Staatsbeamten bereits eine Kürzung von 12% auf sich nehmen mußten. Auch sucht der Staat allgemein Landwirtschaft, Industrie und Handel durch eine Schutzpolitik zu fördern, und er trifft mancherlei Maßnahmen zur Belebung der Volkswirtschaft. Eine weitere Verminderung der Staatsbeamtenbezüge erscheint daher weder gerecht im Verhältnis zu den Kapitalisten, welche aus den Staatspapieren immer noch eine hohe Rente beziehen, noch steht sie in Übereinstimmung mit der allgemeinen Wirtschaftspolitik; denn solcher Gehaltsabbau hätte zwar eine Verringerung der Staatsausgaben, aber auch eine Verringerung der Nachfrage nach den Erzeugnissen der heimischen Wirtschaft zur Folge.

Ich neige daher der Ansicht zu, daß nur zusammen mit allgemeinen Maßnahmen, welche die ganze Politik der Staatsausgaben und die Volkswirtschaftspolitik betreffen müßten, einer neuerlichen Verringerung der Staatsbeamtengehälter nähergetreten werden darf; diese Verringerung darf aber nicht in einem einheitlichen Prozentsatz bestehen, sondern müßte diejenigen Kategorien heranziehen, welche sich in der Lage befinden, das geforderte Opfer auf sich nehmen zu können. Bewegte er sich

freilich nur innerhalb dieser Grenzen, dann hätte der Gehaltsabbau wieder keine sehr weitreichenden finanziellen Ergebnisse.

6o. Ein weiteres noch ungelöst gebliebenes Problem der italienischen staatlichen Besoldungspolitik besteht darin, eine verwaltungstechnisch, wirtschaftlich und finanziell zweckentsprechende Ordnung des Pensionswesens zu finden.

Die Diskussionen, von welchen ich oben berichtete, haben die Mängel der gegenwärtigen Pensionsordnung ins Licht gerückt, aber die Gesetzgebung hat die seit so langer Zeit und von so vielen Seiten herbeigesehnte Neuordnung noch nicht finden können.

Es ist dabei gewiß, zur Ehre der neueren Gesetzgebung, des „Fürsorgewerks“ zu gedenken, welches zugunsten der Zivil- und Militärangestellten des Staates und deren Hinterbliebenen ins Leben gerufen wurde. Aber diese begrüßenswerte und verdienstvolle Einrichtung, welche einerseits die Maßnahmen zugunsten der Pensionsempfänger ergänzt und andererseits so vielen Bedürfnissen der Klasse der Beamten durch eine auf den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und der Versicherung aufgebauten Organisation entgegenkommt, kann nicht vergessen machen, daß es gilt, das Pensionssystem von Grund auf umzubauen.

Es muß für die Pensionen eine autonome Gebarung auf fester umgrenzten finanziellen und versicherungsrechnungsmäßigen Grundlagen geschaffen werden, nach Gesichtspunkten, welche nach seiner Versetzung in den Ruhestand die wirtschaftliche Lage des Beamten, beziehungsweise im Falle seines Todes die wirtschaftliche Lage seiner Familie sichern.

Ich glaube ferner, daß neben der finanziellen und technischen Seite der Pensionsordnung, welche nach neuzeitlichen Gesichtspunkten und in Gemäßheit der wirtschaftlichen Verfassung Italiens gelöst werden muß, auch die wirtschaftliche und soziale Seite des Problems so wie sie von Prof. Beneduce in den Vordergrund gerückt wurde, gelöst werden muß.

Denn in Italien, vor allem in Süd- und Mittelitalien, wo die Industrien und die Gewerbe nicht so entwickelt sind wie in Norditalien, haben wir eine Mittelschicht, welche sehr stark den öffentlichen Ämtern zudrängt. Dies kommt zum guten Teil daher, daß Sparkapitalien und Familienvermögen fehlen, welche die zahlreich heranwachsende Nachkommenschaft in die Lage versetzen würden, sich selbstständig zu machen oder in den freien Berufen ihre Fähigkeiten zu versuchen. Derart werden die Kinder der Beamten wieder Beamte, und die Listen der öffentlichen Verwaltung wurden fortwährend gezwungen, der Anstellung neuer Anwärter den Weg zu ebnen.

Um nun diesen Gesellschaftsschichten, besonders gewisser Teile Italiens, einen Anreiz, eine Hilfe, eine Grundlage für eine sichere Zukunft zu

geben, und um die öffentliche Verwaltung von dem Ansturm der Nachfrage nach Staatsstellungen zu befreien, müßte eine Reform im Sinne der Vorschläge des Prof. Beneduce vorgenommen werden; es müßten also entsprechend hohe Beiträge gesammelt werden, um ein Ruhekapital zugunsten des Beamten oder seiner Erben zu bilden. Mit diesem Kapital könnte der Beamte oder seine Familie ihrer Zukunft eine Wendung geben, die die Möglichkeit zu viel dankbarerer Entfaltung böte.

Die Befürchtungen, welche die Kommission so weit beherrschten, daß sie den Vorschlag des Prof. Beneduce völlig beiseite legten, scheinen mir übertrieben. Mir scheint, daß sich im Falle einer Wahlmöglichkeit nicht die vorsichtigen Beamten für eine lebenslängliche Rente und nicht die unvorsichtigen für ein Ruhekapital entscheiden würden. Im allgemeinen ist die Angestelltenschaft Abenteuern abhold. Wenn es im übrigen unter ihnen Leute gibt, welche mit Fähigkeiten und Wagemut ausgerüstet sind, so muß man nicht der Ansicht sein, daß diejenigen, welche es vorziehen, von der öffentlichen Verwaltung ein Kapital anstatt einer Rente zu verlangen, von vornherein als unvorsichtig angesehen werden.

Es ist daher der hervorragende Gedanke von Prof. Beneduce im Rahmen der Gesamtreform beim Studium der Pensionsordnung einer neuerlichen Prüfung zu unterziehen, um demjenigen, der darum ansucht, das Ruhegehalt in ein Ruhekapital umzuwandeln, diese Möglichkeit zu gewähren. Dabei wird es angezeigt sein, umgekehrt vorzugehen. Prof. Beneduce wollte nämlich ein Ruhekapital anweisen und die Möglichkeit vorsehen, dieses in Rente umzuwandeln. Statt dessen verleihe man dem Beamten ein Ruhegehalt und lege ihm die Verantwortlichkeit und die psychologische Hemmung auf, die Umwandlung des Ruhegehalts in ein Kapital selbst zu verlangen, damit dieses Verlangen ein Gegenstand strenger Prüfung sei. Man treffe auch Vorkehrungen, um nach dem Tode des Beamten die Anträge der Witwe, der minderjährigen Kinder oder der unverheirateten Töchter, an Stelle des Ruhegehaltes eine Kapitalabsindung zu gewähren, strengstens zu überprüfen; aber man verhindere nicht eine Reform, welche die Kapitalisierung der Ersparnisse in einem Lande begünstigt, das arm an Kapital ist und auf manchen Gebieten neuer Tatkraft bedarf.

## Literatur

- Abignente, La riforma dell' amministrazione pubblica in Italia, Bari, Laterza, 1916.
- Amoroso, Lo stato degli impiegati civili. Commento al T. U. 22. nov. 1908 n. 693 e raccolta sistematica delle leggi, dei decreti e dei regolamenti. Neapel, Pietrocola, 1910.
- Bozzi, E., Organico. Monografia sullo stato giuridico ed economico dei pubblici funzionari (in der „Enciclopedia Italiana“, Bd. XII, Teil II, Mailand, Società editrice libaria, 1913).
- Cagli, C., La riforma burocratica e la giustizia nell' amministrazione, Rom, Atheneum 1929.
- Cagnetta, L., Stipendio (in dem „Digesto Italiano“, Turin, U. T. E. T. 1895).
- Carboni, M., Lo stato giuridico degli impiegati al servizio di amministrazioni dirette dallo Stato in Italia, Rom, Athenaeum, 1911.
- Codice della burocrazia, Rom, Tipografia della Camera dei Deputati, 1924.
- Comitato per lo studio dei miglioramenti economici agli impiegati dello Stato. Relazione e progetto, Rom, Tipogr. della Camera dei Deputati, 1919.
- Commissione per lo Studio della Riforma dell'Amministrazione dello Stato. Relazione e progetto, Rom 1919, Tipogr. della Camera dei Deputati.
- De Stefani, Il Rinnovamento della Burocrazia, Corriere della Sera, 19. September 1933, und andere Aufsätze ebenda.
- De Valles, A., La riforma della burocrazia nella Riforma Ministeriale (in der „Rivista d'Italia“, 1920).
- Ingrossi, G., Cumulo d'impieghi, di pensioni e d'assegni. Mailand, Soc. editrice libaria, 1906.
- Leproux, A., Il codice del funzionario, Tip. pol. C, di M. 1926.
- Lolini, E., Burocrazia, Rom, La Voce, 1919.
- Pieni poteri e riforma burocratica, Il problema centrale della riforma burocratica, La riforma della burocrazia e l'attuazione della rivoluzione fascista, L'organizzazione scientifica dei servizi e del lavoro nell' amministrazione pubblica italiana (Aufsätze, vereinigt in dem Sammelbande „Per l'attuazione dello Stato Fascista“, 1928).
- Moccia, G., La cessione degli stipendi del personale dello Stato degli enti locali e parastatali. Rom, Tipogr. della Camera dei Deputati, 1921—29.
- Le competenze del personale statale, Rom, ebenda, 1921—29.
- Paccinotti, G., L'impiegato nelle pubbliche amministrazioni, Turin, U. T. E. T. 1907.
- Provvedimenti deliberati dal Comitato dei Ministeri per la riforma dell' Amministrazione dello Stato fino al tutto gennaio 1922, Rom, Camera dei Deputati, 1922.
- Rava, L., La pensione nello Stato e nelle amministrazioni locali, Bologna, Zanichelli.
- Relazione della Commissione Parlamentare d'inchiesta sull' ordinamento delle Amministrazioni dello Stato e sulla condizione del personale, istituita dalla legge 16 marzo 1921, n. 260, Rom, Camera dei Deputati, 1921.
- Relazione sull' uso dei poteri straordinari per la riforma dei tributi e della pubblica amministrazione, presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, e Allegati. Rom, ebenda, 1924.
- Répaci, F. A., Il costo della Burocrazia dello Stato. (in der „Riforma Sociale“ Mai 1932.)
- Spaventa, R., Burocrazia, Ordinamenti amministrativi e Fascismo, Mailand, Treves, 1928.
- Valenti, G., Per la riforma della pubblica amministrazione. Studi. Mailand, Unitas, 1919.
- Zotti, P., Lo stato economico dell' impiegato civile secondo il diritto vigente. Rom, Signorelli, 1919.