



... prüfen ... beraten ... optimieren
Rechnungshof Rheinland-Pfalz



Französische und deutsche Einflüsse in den Anfangsjahren des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz

1945 bis 1948

Prof. Dr. Stefan Fisch

Französische und deutsche Einflüsse in den Anfangsjahren des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz - 1945 bis 1948 ¹⁾

- Univ.-Prof. Dr. Stefan Fisch -

1. Vorbemerkungen

Meine Institution, die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, und der Rechnungshof Rheinland-Pfalz in Speyer sind seit ihren Gründungstagen im Jahre 1947 eng miteinander verbunden. Damals benötigte die eben erst ins Leben getretene „Akademie für Verwaltungswissenschaften“ unter anderem einen Haushaltsplan, und dessen Entwurf haben ihr Rechnungsprüfer aus dem nur wenige Monate älteren Rechnungshof aufgestellt.²⁾ Dieser eher unscheinbare Vorgang vor nunmehr fast sechzig Jahren wirft zwei grundsätzliche Fragen auf:

1. Eigentlich soll doch der Rechnungshof eines Staates erst im Nachhinein die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung aller staatlichen Behörden prüfen, aber nicht im Voraus gestalten. In Wirklichkeit tat der Rechnungshof Rheinland-Pfalz jedoch genau das. Er half 1947 nicht nur der jungen Hochschule in Speyer, sondern auch der Regierung des neuen Landes Rheinland-Pfalz, den ersten Haushaltsplan des Landes aufzustellen; dazu

1) Dieser Text ist 1997 als Vortrag zur Feier des fünfzigjährigen Bestehens des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz entstanden; vgl. Stefan Fisch: Französische und deutsche Einflüsse in den Anfangsjahren des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, in: Rechnungshof Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Kooperation der Finanzkontrolle in Europa. Fachtagung anlässlich des 50jährigen Bestehens des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz in Zusammenarbeit mit der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften und der Europäischen Organisation regionaler Einrichtungen der externen Finanzkontrolle am 27. Mai 1997, Speyer 1999, S. 349-358 + Dokumentenanhang. Dieser erste Text wurde für diese Publikation grundlegend überarbeitet und aktualisiert.

Dr. Fisch ist Professor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Lehrstuhl für Neuere und Neueste Geschichte, insbesondere Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte.

2) Monatsbericht des Präsidenten des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz (Dr. Oeftering) an die Militärregierung in Koblenz vom 7.7.1947 und Zweimonatsbericht vom 12.2.1948, Ministère des Affaires Etrangères, Archives de l'Occupation Française en Allemagne et Autriche Colmar (künftig: MAE-Colmar), Série Rhénanie-Palatinat, Caisse 1084 (künftig: RP 1084). - Die für diesen Vortrag benutzten Akten werden nachgewiesen, wenn sie an Archive abgegeben und dort öffentlich zugänglich sind. Auf detaillierte Nachweise von Akten aus der laufenden internen Registratur des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, die viele hier behandelte Vorgänge ebenfalls enthält, wird dagegen in Absprache mit der Leitung des Rechnungshofs verzichtet.

wurden eigens zwei Rechnungsprüfer für mehrere Monate in die damalige provisorische Landeshauptstadt Koblenz abgeordnet.³⁾ Wie kam es also, dass der Rechnungshof Rheinland-Pfalz die Exekutive bei ihrer finanziellen Zukunftsplanung so eng beraten hat?

2. Wenn er das schon 1947 tun konnte, dann war der Rechnungshof Rheinland-Pfalz damals offenbar schon bestens organisiert, während die junge Hochschule und vor allem das neue Land Rheinland-Pfalz noch allerlei Anlaufschwierigkeiten zu überwinden hatten. Der Rechnungshof ist nämlich die älteste der drei Institutionen. Die Landesverordnung über die Errichtung eines Rechnungshofs vom 30. April 1947 wurde zwar im Verordnungsblatt vom 27. Mai 1947 verkündet.⁴⁾ Diese 'Geburtsurkunde' bezeichnet jedoch nicht eine Gründung des Rechnungshofs aus dem Nichts; die Verordnung hat vielmehr Aufgabenstellung und Organisation einer älteren Institution neu bestimmt und ihr einen anderen Namen gegeben. Wie sah also das ältere Fundament aus, auf dem 1947 der neue Rechnungshof Rheinland-Pfalz aufbauen konnte?

2. **Der Weg von der Rechnungskammer Speyer (1945) zum Rechnungshof Rheinland-Pfalz (1947)**

Nach seinem nachträglichen Beitritt zum Potsdamer Abkommen der „Großen Drei“ übernahm Frankreich im Juli 1945 als letzte der Besatzungsmächte seine Zone im zerstörten und viergeteilten Deutschland, die von Trier und Koblenz bis nach Freiburg und Lindau reichte und anfangs auch das später aus ihr herausgelöste Saargebiet umfasste. Die zentrale Besatzungsverwaltung hatte ihren Sitz in Baden-Baden. An ihrer Spitze stand als Oberbefehlshaber *Général* Pierre Koenig. Ihm waren vier Vertreter für verschiedene Aufgaben 'beigeordnet', darunter der "Generalverwalter" Emile Laffon, der die zivile Verwaltung durch eine eigentlich sehr zivile "Militärregierung" leitete.⁵⁾ Das Gebiet der Besatzungszone war zunächst in die Provinz Pfalz und vier weitere

3) Monatsberichte des Präsidenten des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz (Dr. Oeftering) an die Militärregierung in Koblenz vom 2.5.1947 und 12.6.1947, MAE-Colmar RP 1084.

4) Landesverordnung über die Errichtung eines Rechnungshofs vom 30.4.1947, Verordnungsblatt der Landesregierung von Rheinland-Pfalz, Nr. 15 vom 27.5.1947, S. 232-233.

5) Die Amtsbezeichnung von Général Koenig lautete „Commandant en Chef Français en Allemagne“, die von Laffon „Administrateur Général, Adjoint au Gouvernement Militaire pour la Zone Française d'Occupation“.

(Regierungs-)Bezirke unterteilt, die jeweils einem Militärgouverneur unterstanden. Die historische Forschung hat an der Spitze dieser französischen Besatzungsverwaltung tiefe innere Konflikte aufdecken können, nachdem das französische Außenministerium seine entsprechenden Akten in einem eigenen Archiv für die Besatzungszeit in Deutschland und Österreich in Colmar zugänglich gemacht hat.⁶⁾ Die beiden Männer an der Spitze hatten sehr unterschiedliche Konzeptionen für das neue Deutschland. Der Oberbefehlshaber *Général* Koenig war eher konservativ; er hing den damaligen Plänen von *Général* de Gaulle an, Deutschland auf Dauer politisch zu schwächen durch seine Zersplitterung in viele kleinere Staaten und die Bildung eines Pufferstaats im Rheinland. Der Generalverwalter Laffon dagegen hatte technokratische Züge und stand dem Zentralismus der Sozialisten näher; er war gegen jede neue Kleinstaaterei und wollte die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der gesamten französischen Zone systematisch für Frankreich nutzbar machen.

Diesen grundsätzlichen Konflikt über die Verwaltung der französischen Zone spiegelt auch die Frühgeschichte der ersten Rechnungsprüfungsstelle in ihrem Gebiet überhaupt. Sie wurde schon am 12. Oktober 1945 gegründet, indem der Oberregierungspräsident in Neustadt auf Anordnung der französischen Militärregierung für die Provinz Hessen-Pfalz den damals etwas über 40 Jahre alten Oberregierungsrat Dr. Heinz Maria Oeftering zum Leiter der Rechnungskammer Speyer ernannte. Der Jurist Oeftering (1903 – 2004) war bis 1934 am Reichsfinanzhof in München und dann bis 1945 im Reichsfinanzministerium tätig gewesen, aber nicht in die NSDAP eingetreten, also nicht eigentlich ein Rechnungsprüfungsexperte, wohl aber ein politisch unbelasteter Mann mit vielfältigen Kontakten auf der Suche nach einer Aufgabe beim demokratischen Aufbau Deutschlands. Nach dem Krieg lebte er in Landau, der Heimat seiner Frau.⁷⁾ In Speyer stand das Gebäude der Oberpostdirektion relativ wenig

6) Vgl. u.a. Rainer Hudemann: Grundprobleme der französischen Besatzung in Deutschland, in: Institut Français de Stuttgart (Hg.): Die französische Deutschlandpolitik zwischen 1945 und 1949, Tübingen 1987, S. 27-40; Rainer Hudemann: Zentralismus und Dezentralisierung in der französischen Deutschland- und Besatzungspolitik 1945 - 1947, in: Winfried Becker (Hg.): Die Kapitulation von 1945 und der Neubeginn in Deutschland, Köln 1987, S. 181-209; Alain Lattard: Zielkonflikte französischer Besatzungspolitik in Deutschland. Der Streit Laffon - Koenig 1945 - 1947, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 39 (1991), S. 1-35.

7) Oeftering wurde mit Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1949 zum Ministerialdirektor im Bundesfinanzministerium berufen und wurde im Frühjahr 1957 für kurze Zeit Präsident des Bundesrechnungshofes, bevor er von 1957 bis zu seinem Ruhestand 1972 als Erster Präsident des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn die deutsche Eisenbahn entscheidend modernisierte.

zerstört zur Verfügung; wichtiger noch war, dass es allein hier in der ganzen französischen Zone einen kleinen Kern von kompetentem Personal gab, der aus dem alten Rechnungsamt Speyer für die bayerische Pfalz kam.⁸⁾

In der französischen Besatzungsverwaltung in Baden-Baden entstand über die geographische Ausdehnung des Tätigkeitsbereichs der neuen Rechnungskammer Speyer sofort eine heftige Auseinandersetzung: Sollte sie für die ganze französische Zone zuständig sein oder nur für das Gebiet von Hessen-Pfalz, also die Provinz Pfalz und den Bezirk Rheinhessen? Entsprechend undeutlich war der erste Auftrag formuliert, den Oeftering vom französischen Finanzoffizier in Neustadt erhielt: er sollte über die "Gestaltung des Rechnungsprüfungswesens in der französisch besetzten Zone unter besonderer Berücksichtigung des Gebietes Pfalz-Hessen" berichten.⁹⁾ Oeftering hielt sich in seinem Bericht diplomatisch bedeckt; seine Speyerer Rechnungskammer werde zwar "vorläufig" in der Provinz Hessen-Pfalz arbeiten,¹⁰⁾ aber in absehbarer Zeit mindestens das gesamte französisch besetzte linke Rheinufer oder sogar "die ganze französische Zone" erfassen.¹¹⁾ Für ein solches erweitertes Zuständigkeitsgebiet gab es durchaus Vorbilder: In der britischen Besatzungszone war wenige Monate zuvor ein zentraler Rechnungshof in Hamburg eingerichtet worden,¹²⁾ und aus Speyerer Sicht schien es im Herbst 1945 so, als könnte auch der Rechnungshof in München in ähnlicher Weise für die gesamte ameri-

8) Das Rechnungsamt Speyer war im Dritten Reich trotz der Gleichschaltung der Länder 1933 bis zuletzt Teil der "Zweigstelle für bayerische Angelegenheiten" beim Oberfinanzpräsidenten der Westmark gewesen.

9) Bericht des Leiters der Rechnungskammer Speyer (Dr. Oeftering) über "Gestaltung des Rechnungsprüfungswesens in der französisch besetzten Zone unter besonderer Berücksichtigung des Gebietes Pfalz-Hessen" vom 22.10.1945, französische Fassung MAE-Colmar, Série Affaires Economiques et Financiers, Caisse 2133 (künftig: AEF 2133).

10) Dies legte die von Oeftering erarbeitete Vorläufige Geschäftsordnung der Rechnungskammer Speyer vom 10.12.1945 fest, MAE-Colmar AEF 499.

11) Aktenvermerk des Präsidialdirektors Dr. Bieroth vom Oberregierungspräsidium Hessen-Pfalz, Abt. V (Finanzen), über eine Besprechung u.a. mit dem Sous-Directeur des Finances Publiques bei der Militärregierung Baden-Baden, Capitaine Vincenot, und dem Leiter der Rechnungskammer Speyer, Dr. Oeftering am 25.10.1945, Pfälzisches Landesarchiv Speyer, H 13, Nr. 487, Blatt 420.

12) Auf die grundlegende Finanztechnische Anweisung vom 5.8.1945 weist hin Hermann A. Dommach: Rechnungshöfe nach 1945 I: Zur Gründungsgeschichte des Bundesrechnungshofs (BRH), in: Theo Pirker (Hg.): Rechnungshöfe als Gegenstand zeitgeschichtlicher Forschung. Entwicklung und Bedeutung der Rechnungshöfe im 20. Jahrhundert, Berlin 1987, S. 77-92, hier S. 79, Anm. 9.

kanische Zone zuständig werden. Dementsprechend regte Oefftering an, die Rechnungskammer Speyer im Namen aufzuwerten und künftig "Rechnungshof" zu nennen. Er sah sich zunächst bestätigt, als der zuständige französische Finanzoffizier in Neustadt im Dezember 1945 dazu überging, den Begriff *Cour des Comptes* zu benutzen.

Allerdings rührte sich damals auch schon erster Widerstand gegen diesen konsequent zentralisierenden Plan. Auf deutscher Seite wurde er in Freiburg in Baden formuliert. Dort wollte man im entstehenden Finanzministerium keine zentrale Rechnungsprüfung und erst recht keinen unabhängigen Rechnungshof, sondern wäre mit internen Prüfungen zufrieden gewesen - eine aus der Sicht der zu Kontrollierenden vielleicht nachvollziehbare Position. Doch auch in Baden-Baden entwickelten sich die Dinge anders. Als der Generalverwalter Laffon Anfang November 1945 von der geplanten Einrichtung einer Rechnungskammer für die gesamte französische Besatzungszone erfuhr, hielt er dieses Projekt seines Finanzdirektors Auboyneau zwar für grundsätzlich gut, aber doch im Augenblick unzweckmäßig.¹³⁾ Erneut in dieser Frage angesprochen, präziserte Laffon Ende November 1945, man solle ihm keinesfalls vorwerfen können, ein einheitliches deutsches Verwaltungsorgan für die gesamte französische Besatzungszone geschaffen zu haben; das zonenweite Projekt müsse deshalb einen unbestimmteren Namen bekommen, etwa *Comité d'études financières*.¹⁴⁾ Das zielte natürlich auf die Einstellung des Oberkommandierenden *Général Koenig*, der grundsätzlich gegen zentrale deutsche Institutionen für die gesamten französischen Besatzungszone war. So entstand nun im Umfeld von Laffon der Plan zu einem zonenweiten *Institut de coordination des études financières*, das die Militärregierung auf Anfrage in allen Finanzfragen beraten sollte.¹⁵⁾ Außerdem sollte es allgemeine Richtlinien für die

13) Note des Directeur des Finances (Auboyneau) für den Administrateur Général (Laffon) vom 29.10.1945 sowie Note des Directeur Général de l'Economie et des Finances (Filippi) an den Directeur des Finances (Auboyneau) vom 9.11.1945 über Laffons Haltung, MAE-Colmar AEF 2133.

14) Note des Directeur des Finances (Auboyneau) vom 29.11.1945 über die Konferenz der Directeurs mit dem Administrateur Général (Laffon) am 27.11.1945, MAE-Colmar RP 1084.

15) Eine ausführliche Darstellung gibt aus einem von mir geleiteten Forschungsprojekt der Bericht von Heike Amos: Der "Beratende Finanzausschuß für die französische Besatzungszone". Aspekte seiner Tätigkeit 1946 bis 1948/49, Speyer 2005 (= Forschungsbericht des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung. 239), im Internet als PDF-Datei unter <http://www.foev-speyer.de/publikationen/download.asp?ID=239&REIHE=Spe&MB=N> verfügbar.

Rechnungsprüfung festlegen. Die Prüfung selbst sollte allerdings dezentral durch drei ihm zugeordnete Rechnungskammern in den damals noch fünf Verwaltungseinheiten der französischen Besatzungszone vorgenommen werden, eine für [Süd-]Württemberg-Hohenzollern und [Süd-]Baden gemeinsam, eine für das Saarland (in Saarbrücken) und schließlich die Rechnungskammer in Speyer, die es als einzige im Kern schon gab, für die Provinz Hessen-Pfalz (in Neustadt) und für das Oberpräsidium Rheinland-Hessen-Nassau (in Koblenz) gemeinsam.¹⁶⁾

Mit diesem territorialen Zuschnitt ist die Idee einer einzigen Rechnungsprüfungsinstitution wenn schon nicht für die ganze französische Zone, so doch wenigstens für das gesamte Gebiet des noch gar nicht existierenden späteren Landes Rheinland-Pfalz in Speyer erstmals am 12. Dezember 1945 zu greifen, und zwar auf französischer Seite bei den Mitarbeitern von Laffon. In gewisser Weise wurde mit dem Rechnungshof erstmals der Zuschnitt des erst noch in der Entstehung begriffenen Landes Rheinland-Pfalz festgelegt. Es handelte sich um den Versuch, möglichst viel von dem politisch gegen die Gaullisten nicht durchsetzbaren Idealprojekt zur Zentralisierung der Rechnungsprüfung zu retten, indem man sie wenigstens für mehrere der fünf mittleren Verwaltungseinheiten der französischen Besatzungszone zusammenfasste. Damit verband sich die ganz neue Absicht, der französischen Militärregierung ein Gremium aus Deutschen zu ihrer allgemeinen finanzpolitischen Beratung an die Seite zu stellen. Dieser weitreichende Gedanke war in Baden-Baden aus einer Art von 'produktivem Anders-Verstehen' des allerersten Berichts von Oeftering über die künftige Gestaltung des Rechnungsprüfungswesens entstanden. Um diesen Zusammenhang zu verstehen, muss noch einmal die Situation im Oktober 1945 vor Augen gestellt werden.

Nur zehn Tage nach Antritt seines Amtes in Speyer hatte Oeftering in seinem ersten Bericht die Technik der Rechnungsprüfung durch den Rechnungshof des Deutschen Reiches in Potsdam beschrieben – in durchaus konventioneller Weise, sie war ja nicht sein eigentliches Tätigkeitsgebiet gewesen. Erst ganz zum Schluss hatte Oeftering in den schon mit der Schreibmaschine geschriebenen Text noch zwei kurze ergänzende Sätze eingefügt. Darin wies er darauf

¹⁶⁾ "Projet d'Organisation d'un Institut de Coordination des Etudes Financières et des Sections de Comptes provinciales" (ohne Nennung des Verfassers) vom 12.12.1945 mit Hinweis auf die "répugnance du commandement français" gegenüber dem ersten Plan, MAE-Colmar RP 1084.

hin, dass der Rechnungshof gegenüber der Reichsregierung auch beratende Funktionen übernommen und für sie Gutachten zur "Gestaltung aller Gesetze mit finanzieller Auswirkung" und in "Fragen der Behördenorganisation und des Haushalts" erstellt hat.¹⁷⁾

Um diese Beschreibung der Tätigkeit eines Rechnungshofs nach deutscher Tradition aus der Hand Oeffterings seinen Vorgesetzten verständlich zu machen, übertrug sie der französische Finanzdirektor in Baden-Baden auf die Funktionsweise der ihm und seinen Vorgesetzten vertrauten französischen Verwaltung. Ein nach dem Modell des Potsdamer Reichsrechnungshofs zu schaffender Rechnungshof würde in dieser veränderten Perspektive die Aufgaben von drei verschiedenen französischen Institutionen verbinden: er würde in ordentlicher Rechnungsprüfung an seinem Sitz wie die *Cour des Comptes* in Paris prüfen, er würde örtliche Prüfungen und Erhebungen überall im Lande wie die *Inspection des Finances* anstellen, und schließlich wäre er in seiner Funktion als Ratgeber der Regierung bei allen Gesetzentwürfen mit finanziellen Auswirkungen mit dem *Conseil d'État* vergleichbar.¹⁸⁾ In diesen Dreiklang eingeordnet, gewann die Aufgabe der politisch-finanziellen Beratung erheblich an Gewicht, noch dazu, wenn man weiß, dass die französische Regierung als ihre Berater stets auch die *Inspecteurs des Finances* intensiv heranzog - und dass alle finanzpolitisch entscheidenden Stellen in Baden-Baden mit Mitgliedern dieses *Grand Corps* der französischen Verwaltung besetzt waren.¹⁹⁾

Auf diese Weise war in Baden-Baden im Umfeld von Laffon der erwähnte Plan zu drei Rechnungskammern entstanden, von denen eine in Speyer für das Gebiet des späteren Landes Rheinland-Pfalz zuständig werden sollte. Sie sollten einem zonenweiten, die Militärregierung zentral beratenden *Institut de coordination des études financières* untergeordnet werden. Die Beratungs-

17) Bericht des Leiters der Rechnungskammer Speyer vom 22.10.1945, MAE-Colmar AEF 2133.

18) Note des Directeur des Finances (Auboyneau) für den Administrateur Général (Laffon) vom 29.10.1945, MAE-Colmar RP 1084.

19) Der Directeur Général de l'Economie et des Finances Filippi, der Directeur des Finances Auboyneau und der Sous-Directeur des Finances Publics Mazodier waren Inspecteurs des Finances; Porträtzeichnungen bei Moreau, Claude Albert / Jouanneau-Irriera, Roger: *Présence Française en Allemagne. Essai de géographie cordiale de la Zone Française d'Occupation*, Paris 1949, S. 30 und 36.

aufgaben, die dieser "beratenden Behörde für die Vereinheitlichung des Finanz- und Rechnungsprüfungswesens in der französischen Zone" zufallen sollten und die für die französische Seite so wichtig waren, konkretisierte Oeftering wenige Wochen später in einem zweiten Bericht.²⁰⁾ Darin trat für ihn die traditionelle Rechnungsprüfung deutscher Art, die doch den Kern seines ersten Berichts ausgemacht hatte, jetzt völlig zurück, weil die neuen, politisch natürlich ungemein reizvollen „Aufgaben eines Finanzberaters der Militärregierung von großer Wichtigkeit und erheblichem Umfang" sein würden. Dank seines in sich widersprüchlichen Begriffs "beratende Behörde" oder *autorité consultative* konnte Oeftering auch deutlich einen "Schönheitsfehler" des Projekts benennen, der mehr war als nur das. Dieser Stelle fehlte jeglicher "staatliche Hintergrund" und sie würde deshalb niemandem Anordnungen geben können. Am Rande seines Berichts schlug er vor, auch einen Beirat aus den Leitern der Finanzabteilungen der Leitungsbehörden in den fünf deutschen Provinzen und Bezirken und einen zweiten Beirat aus den Leitern ihrer Rechnungskammern zu schaffen.

Diesen Bericht leitete Oeftering auf dem innerfranzösischen Dienstweg über den Finanzoffizier für Hessen-Pfalz in Neustadt an die Militärregierung nach Baden-Baden. Das gab dem *Délégué Supérieur* und Chef der regionalen Militärregierung für Hessen-Pfalz, *Général* Bouley, die Gelegenheit zur massiven Intervention gegen die zentralisierenden Pläne in Baden-Baden. Man müsse dieses *Institut de coordination* sehr aufmerksam überwachen, damit es seine rein beratenden Funktionen niemals überschreite; und weil der Schwerpunkt des Instituts bei der Rechnungsprüfung liege, die nach französischer Auffassung einen Teil der Finanzgerichtsbarkeit bildet,²¹⁾ würde es der Trennung der Gewalten völlig widersprechen, wenn man ihm einen Beirat aus Beamten der Finanzverwaltung zuordne.²²⁾ Und in weiteren Besprechungen musste der Baden-Badener Finanzdirektor erkennen, dass auch die anderen

20) Präsident der Rechnungskammer Speyer (Dr. Oeftering) an Sous-Directeur des Finances Publics in Baden-Baden (Capitaine Verneuil) vom 10.1.1946, MAE-Colmar RP 1084.

21) Vgl. z.B. die entsprechende Zurechnung der Cour des Comptes zum "contentieux financier" bei Quermonne, Jean-Louis: *L'appareil administratif de l'Etat*, Paris 1991, S. 91-92.

22) *Délégué Supérieur pour le Gouvernement Militaire de Hesse-Palatinat* (Bouley) an Directeur des Finances in Baden-Baden (Auboyneau) 15.1.1946, MAE-Colmar AEF 2133.

'Provinzfürsten' strikt gegen seine Zentralisierungsversuche eingestellt waren.²³⁾

Inzwischen war die Rechnungskammer Speyer durch den Oberregierungspräsidenten in Neustadt am 1. Februar 1946 auf eine feste Rechtsgrundlage gestellt worden, und am 19. Februar 1946 wurde sie feierlich eröffnet. Das damit verbundene "kleine Sektfrühstück" war sicherlich ein Glanzpunkt in diesen trüben Tagen der Not, denn der französische Finanzoffizier hatte großzügig einen Freigabebeschein für 200 Flaschen Sekt erteilt. Bei dieser Feier trafen aber auch die beiden Protagonisten der dezentralisierenden und der zentralisierenden Richtung aufeinander; und man kann das zwischen den Zeilen ihrer Festreden spüren. *Général* Bouley aus Neustadt sprach von einer stärkeren Teilhabe der Deutschen an der Verwaltung ihrer Provinz - und er meinte damit: nur ihrer Provinz.²⁴⁾ Finanzdirektor Auboyneau aus Baden-Baden dagegen hob hervor, dass das finanzielle Leben in der gesamten Zone ein Ganzes bilde. Deshalb sollten sich in Zukunft die Leiter der fünf geplanten Rechnungskammern regelmäßig in Speyer treffen und in einem Ausschuss ihre Ansichten austauschen - und er dachte damit auch an eine zonenweite Beratung der Besatzungsmacht.²⁵⁾

Aus dem anfangs so viel größer angelegten, zonenweit einheitlichen Projekt des Finanzdirektors wurde schließlich eine Woche später die Anweisung des Generalverwalters Laffon vom 26. Februar 1946, wegen des lokalen Partikularismus (nicht nur der deutschen Bevölkerung, sondern auch der französischen Besatzungsverwaltung) nun doch in jeder der fünf Provinzen eine eigene Rechnungskammer einzurichten. Das war Dezentralisierung pur, wie sie *Général* Koenig vertrat. Andererseits war nicht nur die traditionelle Rechnungsprüfung Aufgabe dieser Rechnungskammern, sondern auch die fachliche Beratung der Militärregierung. Zu diesem Zweck, und das war doch noch ein Stück der Zentralisierung, wie sie Laffon anstrebte, sollten sich die Präsidenten der

23) Note des Directeur Général de l'Economie et des Finances (Filippi) für den Administrateur Général (Laffon) vom 4.2.1946, MAE-Colmar AEF 2133.

24) Die "Note relative à l'inauguration de la Chambre des comptes de Spire" (ohne Datum) scheint die Vorlage für die Rede des Délégué Supérieur pour le Gouvernement Militaire de Hesse-Palatinat Bouley) bei der Eröffnung der Rechnungskammer Speyer am 19.2.1946 gewesen zu sein, MAE-Colmar AEF 2133.

25) Rede des Directeur des Finances in Baden-Baden (Auboyneau) bei der Eröffnung der Rechnungskammer Speyer am 19.2.1946, MAE-Colmar AEF 2133.

fünf Rechnungskammern zu einem *Comité Consultatif d'Etudes Financières* oder "Beratenden Finanzausschuss für die Französische Besatzungszone" vereinen. Zu dessen Präsidenten wurde Oeftering berufen.²⁶⁾ Binnen weniger Monate wurden daraufhin nach dem Vorbild der Rechnungskammer in Speyer und unter Übernahme ihrer grundlegenden Dienstvorschriften Rechnungskammern auch in Saarbrücken, in Tübingen, in Koblenz und zuletzt in Freiburg eingerichtet.²⁷⁾

Der weitere Weg, der von der Rechnungskammer Speyer zum Rechnungshof Rheinland-Pfalz führte, ist kürzer erzählt. Nachdem *Général* Koenig Ende August 1946 die Entscheidung für die Zusammenlegung der linksrheinischen Gebiete zu einem "rhein-pfälzischen Land" (*État rhéno-palatin*) bekannt gemacht hatte, sprach sich Oeftering auf eine Anfrage der französischen Seite Anfang Oktober 1946 dafür aus, die beiden Rechnungskammern in Speyer und Koblenz zusammenzulegen zu einem Rechnungshof für das ganze Land mit Sitz in Speyer und einer Außenstelle in Koblenz.²⁸⁾ Die Militärregierung in Baden-Baden genehmigte das schon am 24. Oktober 1946.²⁹⁾ Am 2. Januar 1947 ordnete Oeftering für die Rechnungskammer Speyer an, ab sofort den neuen Namen „Rechnungshof Rheinland-Pfalz“ zu verwenden. Er weigerte sich aber, die Amtsgeschäfte der Rechnungskammer Koblenz zu übernehmen, solange die Landesregierung die Rechtsverordnung über den neuen Rechnungshof noch nicht verabschiedet hatte. Dies geschah nach mehreren Terminverschiebungen erst in der Kabinettsitzung am 18. März 1947.

26) Rundschreiben des Administrateur Général (Laffon) an alle fünf Délégués Supérieurs (Koblenz/Bad Ems, Saarbrücken, Neustadt, Tübingen, Freiburg) vom 26.2.1946, MAE-Colmar AEF 2133 und RP 1084.

27) Die Generalfinanzkontrolle (man beachte den deutlich abweichenden Namen) für das Saargebiet in Saarbrücken wurde am 27.5.1946 eröffnet, die Rechnungskammer Tübingen am 28.6.1946, die Rechnungskammer Koblenz am 9.7.46 und zuletzt die Rechnungskammer Freiburg am 29.8.1946; vgl. jeweils die kurzen Notizen in dem monatlich für den internen Gebrauch herausgegebenen „Bulletin d'Activité du Commandement en Chef Français en Allemagne“.

28) Bericht des Präsidenten der Rechnungskammer Speyer (Dr. Oeftering) an Colonel Caplain beim Directeur Général de l'Economie et des Finances in Baden-Baden, MAE-Colmar AEF 499.

29) Directeur des Finances in Baden-Baden (Auboyneau) an Präsidenten des Beratenden Finanzausschusses für die französische Besatzungszone (Dr. Oeftering) 24.10.1946, MAE-Colmar AEF 499 und RP 1084.

Oeftering übernahm daraufhin am 2. April die neue Außenstelle Koblenz und machte seine Antrittsbesuche bei den wichtigsten Stellen in deren Bereich.³⁰⁾

In den sechs Monaten zwischen der grundsätzlichen Genehmigung der Militärregierung zur Fusion der beiden Rechnungskammern und der Verabschiedung der entsprechenden Landesverordnung hatte es im Hintergrund eine heftige Auseinandersetzung um die Stellung des Rechnungshofs gegenüber der Landesregierung gegeben. Oeftering sah ihn in der deutschen Tradition als "eine der Landesregierung gegenüber selbständige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde", der erste, noch von der Besatzungsmacht ernannte Ministerpräsident Dr. Boden (CDU) verlangte dagegen für die Landesregierung ein Mitbestimmungsrecht bei der inneren Ordnung des Rechnungshofs. Wie Oeftering bissig bemerkte, hätte das bis hin zur alleinigen Bestimmung der Exekutive "über Art, Umfang und Technik der Prüfung, der sie selbst unterzogen werden soll" gereicht, was für ihn unvereinbar mit der Unabhängigkeit des Rechnungshofs war. Ein Kompromiss gab schließlich dem Präsidenten des Rechnungshofs das Recht zu dessen innerer Organisation, stellte sie aber dann unter den Vorbehalt ihrer Genehmigung durch den Ministerpräsidenten.³¹⁾

Der standesamtliche ‚Geburtsschein‘ des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz trägt im Verborgenen noch die Unterschrift eines zweiten ‚Standesbeamten‘, und das kam so: Die Verordnung zu seiner Einrichtung wurde zwar am 18. März 1947 im Kabinett beschlossen und am 30. April vom Ministerpräsidenten förmlich ausgefertigt, doch erst im Verordnungsblatt vom 27. Mai 1947 verkündet, wenige Tage nach der Volksabstimmung über die rheinland-pfälzische Verfassung am 18. Mai 1947. Die entsprechende Nummer des Verordnungsblatts wurde jedoch erst Wochen später wirklich ausgegeben, die glaubwürdigsten Zeugen sprechen vom 16. Juni 1947.³²⁾ Der Grund für diese Verzögerung ihrer Bekanntmachung und damit ihres Inkrafttretens war, dass die Landesregierung die formelle Zustimmung der französischen Militärregierung einholen musste.

³⁰⁾ Monatsbericht des Präsidenten des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz (Dr. Oeftering) an die Militärregierung in Koblenz vom 2.5.1947, MAE-Colmar RP 1084.

³¹⁾ § 10 der Landesverordnung über die Errichtung eines Rechnungshofs vom 30.4.1947 (wie oben Anm. 4).

³²⁾ Monatsbericht des Präsidenten des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz (Dr. Oeftering) an die Militärregierung in Koblenz vom 7.7.1947, MAE-Colmar RP 1084.

Bei ihr aber war der Text der Landesverordnung irgendwo zwischen Koblenz, Bad Ems und Baden-Baden verloren gegangen³³⁾ und solange durfte das fertig gedruckte Verordnungsblatt nicht in die Öffentlichkeit gebracht werden.

3. Praxis der Beratung in Zusammenarbeit mit Exekutive und Legislative

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz führte also an seinem offiziellen 'Geburtstag' vor fünfzig Jahren schon ein höchst aktives Leben. Struktur und Aufgaben der künftigen Rechnungsprüfung in der französischen Besatzungszone Deutschlands waren im großen und ganzen schon im Februar 1946 bestimmt worden, lange vor der Umwandlung der beiden Rechnungskammern Speyer und Koblenz in den Rechnungshof Rheinland-Pfalz im Frühsommer 1947. Von dem ursprünglichen Projekt einer zentralen zonenweiten Rechnungsprüfung war allein der zentrale Beratende Finanzausschuss übriggeblieben; er wurde zuletzt bei der Vorbereitung der Währungsreform sehr wichtig. Die Beratung der Militärregierung durch unabhängige deutsche Fachleute war zugleich auch auf dezentraler Ebene wichtig und zu einer Hauptaufgabe der einzelnen Rechnungskammern geworden.³⁴⁾ Für die deutsche Tradition der Rechnungsprüfung war das ein ganz wichtiger und neuer Akzent.

Der Katalog der Beratungsaufgaben, die vor fünfzig Jahren von den Rechnungsprüfern in Speyer übernommen wurden, liest sich auch heute noch ganz modern: "Sparen" auch in der Verwaltung war ein ganz großes Thema. Beim Fehlen von älteren Zentralbehörden, auf denen man hätte aufbauen können, kamen aus Speyer z.B. Vorschläge zu einer effizienten Neuorganisation der zentralen Kassen und zum Abbau der vielen kleinen Kassen im Bereich der Selbstverwaltung oder zur Zusammenlegung von Mittelbehörden.

33) Auf dem Genehmigungsschreiben des Administrateur Général in Baden-Baden (Laffon) an den Délégué Supérieur au Gouvernement Militaire de l'Etat Rhéno-Palatin in Bad Ems (General Hettier de Boislambert) vom 8.4.1947 ist bei der Erwähnung des Verordnungstexts mit Bleistift vermerkt "Ou en est ce?", MAE-Colmar RP 1084. In Baden-Baden forderte man dann am 18.4.1947 den Text an; Bad Ems übersandte ihn am 11.6.1947 mit der Mitteilung, er sei inzwischen genehmigt, was in Baden-Baden zur Randnotiz vom 17.6.1947 führte "Cette approbation n'aurait du être donnée que sur notre autorisation", MAE-Colmar AEF 499.

34) Erstmals schreibt Art. III, Absatz 3 der Rundverfügung des Oberregierungspräsidenten (Dr. Eichenlaub) zur "Errichtung einer Rechnungskammer beim Oberregierungspräsidium Hessen-Pfalz" vom 1.2.1946 vor, dass die Rechnungskammer Speyer "alle Vorarbeiten und Untersuchungen finanzieller Art, die von ihr verlangt werden", vorzunehmen habe; abgedruckt in den Amtlichen Mitteilungen des Oberregierungspräsidiums Hessen-Pfalz, Nr. 8 vom 9.2.1946.

Die Entlastung der Verwaltung von verwaltungsfremden Aufgaben, etwa bei der Aufsicht über Kirchen- und Stiftungsvermögen, war ein anderes Thema; die Vereinfachung der Gesetzgebung ein drittes, etwa bei der landesweiten Vereinheitlichung der Vorschriften für die Brandversicherung oder die Notare.

Zu dieser Beratung durch den Rechnungshof gehörte auch seine breite Amtshilfe für die Verwaltung nahe dem Kernbereich der Rechnungsprüfung in Form seiner eingangs bereits erwähnten Mitarbeit bei der Aufstellung von Haushaltsvoranschlägen. Als diese für eine parlamentarische Demokratie essentielle Arbeit im Frühjahr 1947 für das neue Land Rheinland-Pfalz "infolge Mangels sachkundiger Beamter in den Ministerien ins Stocken zu geraten drohte",³⁵⁾ sprang der Rechnungshof ein. Oeftering konnte bald von einem geradezu traumhaften Erfolg seines engen Mitarbeiters Albert Manke berichten. Ihm war es "trotz erheblicher Widerstände" aus den Ministerien gelungen, deren Anforderungen "wesentlich (z.T. um 50 % und mehr) herabzusetzen".³⁶⁾ Manke sah später durchaus die Problematik einer Vermischung der Aufgaben in einer derartigen "Arbeitsgemeinschaft" von Rechnungshof und Finanzministerium; sie "mochte gewiss gewagt erscheinen, erwies sich aber schnell als außerordentlich glücklich".

Nach diesem Muster der Zusammenarbeit zwischen Rechnungshof und Exekutive bildete sich dann seit dem Sommer 1947 eine ähnliche "Arbeitsgemeinschaft" mit dem Haushaltsausschuss des rheinland-pfälzischen Landtags heraus. Bald war der gesamten Ministerialbürokratie klar, dass in jeder Plenarsitzung des Landtags und in jeder Sitzung seines Finanzausschusses der Präsident des Rechnungshofs oder sein Koblenzer Vertreter auf einem eigens vorgesehenen Platz anwesend war und Rückfragen der Abgeordneten beantwortete. Offenbar schätzten die Abgeordneten sehr schnell ihren engen Kontakt mit dem ständigen Vertreter des Rechnungshofs. Das verlangte von ihm ein besonderes Verständnis von der Rolle seiner Behörde, des Rechnungshofs, gegenüber dem Parlament, wofür es aus der Weimarer

³⁵⁾ Monatsbericht des Präsidenten des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz (Dr. Oeftering) an den Chef du Service Financier du Gouvernement Militaire en Rhénanie-Hesse-Nassau [sic!] (Colonel Noury) vom 12.6.1947, MAE-Colmar RP 1084.

³⁶⁾ Präsident des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz (Dr. Oeftering) an den Chef du Service Financier du Gouvernement Militaire en Rhénanie-Palatinat (Colonel Noury) vom 23.6.1947, MAE-Colmar RP 1084.

Republik kaum Vorbilder gab.³⁷⁾ Er musste unter allen Umständen den Anschein vermeiden, durch eine unmittelbare Einwirkung des Rechnungshofs auf das Parlament solle die Regierung überspielt werden. Richtschnur seines Verhaltens waren vielmehr Unparteilichkeit und Sachlichkeit - denn sie wurden letztlich von allen Seiten geschätzt. Damals kursierte das Scherzwort, der Vertreter des Rechnungshofs sei den ganzen Tag im Restaurant zu finden: er frühstücke mit der DP, esse Mittag mit der SPD, trinke Kaffee mit der KPD und sitze beim Abendbrot mit der CDU. Dieses gute Verhältnis zu allen Landtagsfraktionen gründete auf dem einwandfreien Funktionieren der Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs, an dem letztlich Regierung wie Opposition interessiert waren und sind, denn es geht dabei ja um das Geld der Bürger und Unternehmen als Steuerzahler.

4. Zusammenfassung

Die innerfranzösischen Konflikte bei der Gründung des Rechnungshof Rheinland-Pfalz waren insgesamt weniger als man glaubt von dem bisher in der Forschung hervorgehobenen Gegensatz zwischen Koenig und Laffon bestimmt, dem Gegensatz zwischen dem geopolitischen, an der Verteidigungsfähigkeit Frankreichs und der Zerschlagung Preußens und Deutschlands orientierten Denken von de Gaulle einerseits und den Ideen Laffons von der wirtschaftlichen Einheit der französischen Besatzungszone andererseits. Stattdessen ist viel eher der auch sonst oft zu findende Konflikt zwischen der Zentrale und der Peripherie von herausragender Bedeutung gewesen, verbunden mit dem Fehlen einer Bereitschaft zur Unterwerfung unter formal höhere Stellen bei den sehr eigenständigen *men on the spot*, wie diese 'Männer vor Ort' im britischen Kolonialreich hießen.

Die klassischen deutschen Vorstellungen von der Rechnungsprüfung wurden *de facto* erheblich erweitert durch ein 'produktives Anders-Verstehen' auf französischer Seite, bei dem die prospektiven Aufgaben der Beratung vor der Entscheidung stärkeres Gewicht erhielten. Anders als in der Spätzeit der Weimarer Republik handelte es sich dabei jedoch nicht einfach um die Aneignung von Regierungsaufgaben durch eine andere, aber ebenso hierar-

³⁷⁾ Vgl. Franz-O. Gilles: Weimarer Republik. Der Reichsrechnungshof zwischen obrigkeitsstaatlicher Tradition und geforderter Demokratisierung, in Theo Pirker (Hg.): Rechnungshöfe, S. 19-35, besonders S. 21-25.

chisch organisierte und dem Parlament noch ferner stehende Bürokratie.³⁸⁾ Das Selbstverständnis des neuen Rechnungshofs war anders. Schon bei der Eröffnung der Rechnungskammer Speyer im Februar 1946 hatte ihr Präsident Oeftering darauf hingewiesen, dass die Rechnungsprüfung sich auf einen Haushalt zu beziehen habe, der von einem Parlament frei beschlossen ist. Damals konnte von einer gewählten Volksvertretung noch keine Rede sein, aber Oeftering ging davon aus, dass die demokratischen Institutionen bald wiedererstehen würden und hoffte darauf, dass "einmal, wenn wir wieder arbeitsfähige politische Volksvertretungen haben, eine enge Zusammenarbeit der Volksvertretung mit der Rechnungskammer erwachsen" werde.³⁹⁾

³⁸⁾ Bracher, Karl Dietrich: Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie, Königstein/Düsseldorf 1978⁶, S. 33.

³⁹⁾ Rede des Präsidenten der Rechnungskammer Speyer bei ihrer Eröffnung am 19.2.1946.