

---

# Einführung in die prozessorientierte Rechnungsprüfung

---

Kerstin Nöh

---

### **Herausgeber**

Landschaftsverband Westfalen-Lippe

LWL-Rechnungsprüfungsamt

Piusallee 7

48133 Münster

Telefon: 0251 591-5361

Telefax: 0251 591-227

E-Mail: [rechnungspruefungsamt@lwl.org](mailto:rechnungspruefungsamt@lwl.org)

Internet LWL: [www.lwl.org](http://www.lwl.org)

Internet LWL-Rechnungsprüfungsamt: [www.lwl-rpa.de](http://www.lwl-rpa.de)

### **Bearbeitung**

Kerstin Nöh

Prüferin im LWL-Rechnungsprüfungsamt und Prozessmanagerin (IHK)

### **Bearbeitungsstand**

11.01.2023

### **Urheberrecht**

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung der Leitung des LWL-Rechnungsprüfungsamtes. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Rechtliche Grundlagen</b>	<b>2</b>
<b>2.1</b>	<b>Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit</b>	<b>2</b>
<b>2.1.1</b>	<b>Zweckmäßigkeit</b>	<b>3</b>
<b>2.1.2</b>	<b>Wirtschaftlichkeit</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Begrifflichkeiten und Definitionen</b>	<b>5</b>
<b>3.1</b>	<b>Prozess</b>	<b>5</b>
<b>3.2</b>	<b>Geschäftsprozess</b>	<b>6</b>
<b>3.2.1</b>	<b>Kernprozesse</b>	<b>6</b>
<b>3.2.2</b>	<b>Unterstützende Prozesse</b>	<b>7</b>
<b>3.2.3</b>	<b>Management- bzw. Führungsprozesse</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>Vorgehen bei der Prozessorientierten Rechnungsprüfung</b>	<b>8</b>
<b>4.1</b>	<b>Vorbereitung</b>	<b>9</b>
<b>4.1.1</b>	<b>Auswahl eines Prozesses</b>	<b>9</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Informationssammlung</b>	<b>12</b>
<b>4.2</b>	<b>Untersuchung des Geschäftsprozesses</b>	<b>13</b>
<b>4.2.1</b>	<b>Methoden zur Untersuchung des Geschäftsprozesses</b>	<b>133</b>
<b>4.3</b>	<b>Dokumentation des Prozesses</b>	<b>16</b>
<b>4.3.1</b>	<b>Detaillierungsgrad festlegen</b>	<b>16</b>
<b>4.3.2</b>	<b>Modellierungssprache wählen</b>	<b>18</b>
<b>4.3.3</b>	<b>Gestaltungs- und Modellierungsrichtlinien beachten</b>	<b>20</b>
<b>4.3.4</b>	<b>Grundsätze der Prozessmodellierung beachten</b>	<b>20</b>
<b>4.3.5</b>	<b>Qualitätssicherung</b>	<b>22</b>
<b>4.4</b>	<b>Prozess-Optimierung</b>	<b>22</b>
<b>4.4.1</b>	<b>Schwachstellenanalyse</b>	<b>22</b>
<b>4.4.2</b>	<b>Lösungsansätze/Empfehlungen</b>	<b>27</b>
<b>5</b>	<b>Fazit</b>	<b>29</b>

## Literaturverzeichnis

Allweyer	Allweyer, Thomas: Geschäftsprozessmanagement. Bochum 2005
Best / Weth	Best, Eva / Weth, Martin: Process Excellence – Praxisleitfaden für erfolgreiches Prozessmanagement. 4. Auflage 2010
Bayer /Kühn	Bayer/Kühn: Prozessmanagement für Experten. 1. Auflage 2013
Brecht-Hadraschek / Feldbrügge	Brecht-Hadraschek / Feldbrügge: Prozessmanagement leicht gemacht. 1. Auflage 2005
Fischermann	Fischermann, Guido: Praxishandbuch Prozessmanagement. 9. Auflage 2010
Gadatsch	Gadatsch, Andreas: Grundkurs Geschäftsprozess-Management - Methoden und Werkzeuge für die IT-Praxis: Eine Einführung für Studenten und Praktiker. 3. Auflage 2004
Gronau	Gronau, Norbert: Geschäftsprozessmanagement in Wirtschaft und Verwaltung. 2. Auflage 2017
Pescholl	Pescholl, Andreas: Business Process Reengineering - Eine praxisorientierte Sicht. 1. Auflage 2008
Posluschny	Posluschny, Peter: Praxishandbuch Prozessmanagement. 2. Auflage 2016
Richter-von-Hagen	Richter-von Hagen, Cornelia / Stucky, Wolfried: Business-Process- und Workflow-Management. 1. Auflage 2004
Wilhelm	Wilhelm, Rudolf: Prozessorganisation. 2. Auflage 2007

## Quellenverzeichnis

URL: <http://www.wirtschaftslexikon24.net>

URL: <https://de.wikipedia.org/wiki/Gesch%C3%A4ftsprozessanalyse>

URL: <http://www.olev.de/b/bpmn.htm>

URL: [https://prozessmanagement.me/prozessmanager/methoden/turtle\\_diagramm/](https://prozessmanagement.me/prozessmanager/methoden/turtle_diagramm/)

URL: <https://wi-lex.de/index.php/lexikon/entwicklung-und-management-von-informationssystemen/systementwicklung/hauptaktivitaeten-der-systementwicklung/problemanalyse/grundsaeetze-ordnungsmaessiger-modellierung/>

URL: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/kennzahlen-41897>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Prüfmaßstäbe.....	2
Abbildung 2: Prozessaufbau.....	5
Abbildung 3: Prozesstypen.....	8
Abbildung 4: Prozesslandkarte.....	11
Abbildung 5: Ausgrenzung eines Prozesses.....	11
Abbildung 6: Turtle-Chart.....	15
Abbildung 7: Möglicher Detaillierungsgrad der Prozessanalyse - Teil 1.....	17
Abbildung 8: Möglicher Detaillierungsgrad der Prozessanalyse –Teil 2.....	18
Abbildung 9: BPMN-Basis-Werkzeuge.....	19
Abbildung 10: Modellierungsbeispiel.....	20
Abbildung 11: Lösungsansätze.....	28

## Abkürzungsverzeichnis

BPMN 2.0	Business Process Model and Notation 2.0
KomHVO	Kommunalhaushaltsverordnung
GO	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
IKS	Internes Kontrollsystem
LWL	Landschaftsverband Westfalen-Lippe
LWL-RPA	LWL-Rechnungsprüfungsamt
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung

Bezüglich aller Standardabkürzungen verweisen wir auf den Duden.

### 1 Einleitung

In Zeiten schmaler Haushaltsbudgets sind Verwaltungen besonders gefordert, ihre Verwaltungsabläufe optimal - also bürgerorientiert und kostengünstig - auf die zu erledigenden Aufgaben auszurichten. Dabei zählt nicht allein das Ergebnis des Verwaltungshandelns, sondern der **gesamte Geschäftsprozess** zur Leistungserstellung.

Doch wo und an welchen Stellen eines Verwaltungsablaufes liegen genau die Optimierungspotentiale? Wie können Verschwendungsherde identifiziert werden?

Die Prüfung des Verwaltungshandelns unter Anwendung der Prüfungsmaßstäbe **Zweckmäßigkeit** und **Wirtschaftlichkeit** gehört zu den Kernaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung. Beide Maßstäbe können mit Hilfe einer Geschäftsprozessanalyse geprüft werden.

Mit der „**Einführung in die prozessorientierte Rechnungsprüfung**“ wird eine Methodik zur Geschäftsprozessanalyse beschrieben, welche Transparenz und Klarheit über die zu prüfenden Verwaltungsabläufe herstellt. Anhand geeigneter Prüffragen werden die transparent gewordenen Verwaltungsschritte analysiert und mögliche Prozessschwächen aufgezeigt. Die hierbei erstellten Prozessmodelle können auch zur Sicherung des Verwaltungswissens im Rahmen eines Wissensmanagements dienen.

Nutzen Sie diesen Prüfungsansatz zur Steigerung der Akzeptanz der örtlichen Rechnungsprüfung. Erweitern Sie Ihre Methodenkompetenzen und gehen Sie einen weiteren Schritt in Richtung „**Nutzenstifter**“ für die geprüften Stellen.

Die „**Einführung in die prozessorientierte Rechnungsprüfung**“ wird ständig aktualisiert und bezieht sich vorrangig auf die Rechtslage und Praxis in Nordrhein-Westfalen und beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe.

Thomas Streffing

Leiter des LWL-Rechnungsprüfungsamtes

## 2 Rechtliche Grundlagen

Die für die örtliche Rechnungsprüfung relevanten Prüfungsmaßstäbe

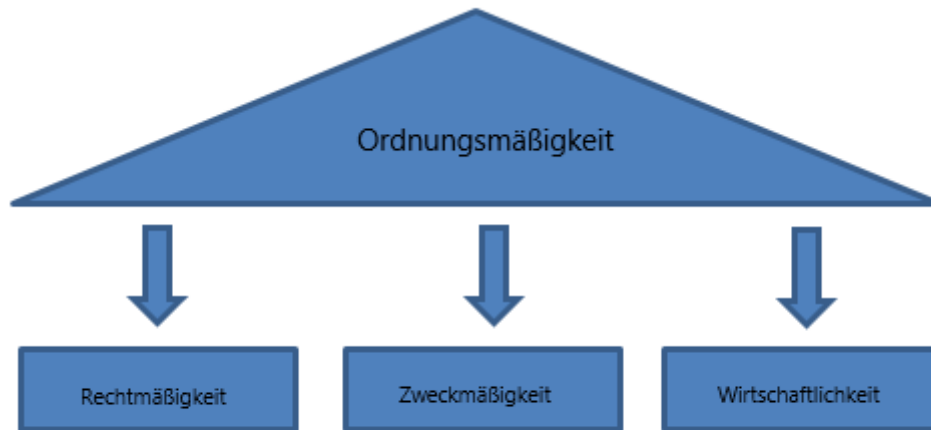


Abbildung 1: Prüfmaßstäbe.

werden in dem Skript

### „Streffing: Einführung in die örtliche Rechnungsprüfung“

des LWL-Rechnungsprüfungsamtes ausführlich erläutert.

Die nachfolgend aufgeführten Definitionen (Kapitel 9.5) zur Prüfung der Verwaltung auf **Zweckmäßigkeit** und **Wirtschaftlichkeit** wurden aus diesem Skript übernommen.

#### 2.1 Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit

Gem. § 104 Abs. 2 Nr. 1 GO kann der Rat der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit übertragen.

Im Rahmen dieser Aufgabenübertragung können Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen (= Managementkontrollen) durchgeführt werden. Ein interner gegenwärtiger Entscheidungsvorgang kann dabei jedoch nicht geprüft werden.

### 2.1.1 Zweckmäßigkeit

Der Grundsatz der Zweckmäßigkeit bzw. Effektivität verlangt, „die richtigen Dinge zu tun“, also einen hohen Zielbeitrag zu leisten (Wirkungsorientierung). Die Verpflichtung der Verwaltung, sich zweckmäßig zu verhalten, ergibt sich mittelbar aus § 68 Abs. 1 S. 1 VwGO.

Danach sind vor Erhebung der Anfechtungsklage **Rechtmäßigkeit** und **Zweckmäßigkeit** des Verwaltungsakts in einem Vorverfahren nachzuprüfen. Gleichzeitig wird aus dieser Formulierung deutlich, dass zwischen Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit zu differenzieren ist. Praktischer Anwendungsbereich für diese Differenzierung ist die Regelung in § 114 VwGO, aus der sich ergibt, dass den Gerichten nur eine Rechtmäßigkeits-, nicht hingegen eine Zweckmäßigkeitskontrolle obliegt.

Eine derartige Zweckmäßigkeitskontrolle kann allerdings die örtliche Rechnungsprüfung, gem. § 104 Abs. 2 Nr. 1 GO ausüben.

Als Zweck wird in der Regel der Beweggrund einer zielgerichteten Tätigkeit oder eines Verhaltens verstanden. Das Ziel als Anlass für eine Handlung wird als Zweck bezeichnet. Ziele geben dem Handelnden Orientierung. Ohne Ziele kann nicht gesteuert werden, ist weder Erfolg noch wirtschaftliches Handeln möglich.

Zweckmäßigkeit als Prüfungsmaßstab betrifft also die Frage, ob die Verwaltung sich überhaupt Ziele setzt und ihr Handeln daran orientiert. Aktivitäten, die nicht geeignet sind, ein Ziel zu erreichen, sind zweckwidrig.

### 2.1.2 Wirtschaftlichkeit

Der **Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bzw. Effizienz** verlangt, „die Dinge richtig zu tun“, also ein günstiges Verhältnis von Mitteleinsatz und Ergebnis zu erreichen.

Die Verpflichtung der Verwaltung, sich wirtschaftlich zu verhalten, ist in § 75 Abs. 1 S. 2 GO normiert und damit im Grunde ein Fall der Rechtmäßigkeit.



Oder anders: wer sich unwirtschaftlich verhält, handelt rechtswidrig.

Da die Aufgabe der Wirtschaftlichkeitsprüfung in § 104 Abs. 2 Nr. 1 GO als besonderer Beispielfall aufgezählt wird, ist es angezeigt, diesen Prüfungsmaßstab besonders anzuführen.

Wirtschaftlichkeit ist das Verhältnis zwischen erreichtem Ergebnis (Ertrag) und dafür benötigtem Mitteleinsatz (Aufwand). Die Wirtschaftlichkeit lässt sich erhöhen, indem man ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Zielerreichung und Mitteleinsatz anstrebt und erreicht.

Nach dem Maximalprinzip ist mit einem bestimmten vorgegebenen Einsatz von Mitteln das bestmögliche Ergebnis zu erzielen. Nach dem Minimalprinzip, das dem Grundsatz der Sparsamkeit entspricht, ist ein bestimmtes vorgegebenes Ergebnis mit möglichst geringem Einsatz an Mitteln zu erzielen.

Die Wirtschaftlichkeit erfährt eine Begrenzung durch den Grundsatz der Rechtmäßigkeit. Dies bedeutet, dass sich wirtschaftliches Handeln im Rahmen des sonstigen Rechts halten muss.

Oder anders: Die Frage nach der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns stellt sich erst, wenn es im Übrigen rechtmäßig ist.

**Auf keinen Fall kann rechtswidriges Verhalten damit gerechtfertigt werden, dass es wirtschaftlicher als rechtmäßiges Verhalten ist!**

Zur Prüfung des Prüfmaßstabs Wirtschaftlichkeit werden im LWL-RPA zwei verschiedene Methoden angewandt. Die Ablauforganisation wird durch eine Geschäftsprozessanalyse im Rahmen der prozessorientierten Rechnungsprüfung geprüft. Investitionsmaßnahmen werden mittels Wirtschaftlichkeitsrechnungen, d. h. anhand mathematischer Verfahren aus der Betriebswirtschaft, die eine Beurteilung der Vorteilhaftigkeit von Investitionen auf Basis ihrer Kosten, ihres Nutzens sowie ihrer Zahlungsreihen ermöglichen, geprüft. Mehr dazu finden Sie in dem Skript

### „Einführung in die Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns“

des LWL-Rechnungsprüfungsamtes.

## 3 Begrifflichkeiten und Definitionen

Die Beschäftigung mit Grundbegriffen und Definitionen dient dazu, ein gemeinsames Verständnis vom Prozessmanagement zu erlangen.

### 3.1 Prozess

Unter einem Prozess wird die Folge logisch zusammenhängender Aktivitäten zur Erstellung einer Leistung oder Veränderung eines Objektes (Transformation) verstanden. Ein Prozess hat einen definierten Anfang (Auslöser, Input) und ein definiertes Ende (Ergebnis, Wert, Output).<sup>1</sup>



Abbildung 2: Prozessaufbau.

**Prozesse** einer Behörde können beispielsweise sein:

- die Prüfung und Genehmigung eines Urlaubantrages
- die Bestellung von Arbeitsmitteln
- die Bearbeitung eines Sozialhilfeantrages

Der **Input/Auslöser** eines Prozesses ist beispielsweise:

- ein eingegangener Antrag
- ein eingetretener Bedarf
- ein erlassenes Gesetz

---

<sup>1</sup> Quelle: <http://www.wirtschaftslexikon24.net/Lesedatum> 11.01.2023.