

**Illerhues**

**Einführung  
in die  
prozessorientierte  
Rechnungsprüfung**



## **Herausgeber**

Landschaftsverband Westfalen-Lippe

LWL-Rechnungsprüfungsamt

Piusallee 1 - 3

48133 Münster

Telefon: 0251 591-5361

Telefax: 0251 591-227

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

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

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

## **Bearbeitung**

Thomas Illerhues

Referatsleiter im LWL-Rechnungsprüfungsamt

Anja Gerdes

Studentin im berufsbegleitenden Weiterbildungsstudiengang

„Organizational Management“ an der Ruhr-Universität Bochum

## **Bearbeitungsstand**

08.04.2011

## **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 fürervielfältigungen, 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>2</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>3.3</b>	<b>Prozessmodell.....</b>	<b>8</b>
<b>3.3.1</b>	<b>Prozessmodellierung.....</b>	<b>9</b>
<b>3.3.2</b>	<b>Möglichkeiten der Modellierung .....</b>	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>Vorgehen bei der prozessorientierten Rechnungsprüfung.....</b>	<b>16</b>
<b>4.1</b>	<b>Vorbereitung.....</b>	<b>18</b>
<b>4.1.1</b>	<b>Erstellung einer Prozesslandkarte .....</b>	<b>18</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Ausgrenzen des Prozesses.....</b>	<b>20</b>
<b>4.1.3</b>	<b>Definition des Detaillierungsgrads .....</b>	<b>20</b>
<b>4.1.4</b>	<b>Identifikation der prozessrelevanten Organisationseinheiten .....</b>	<b>23</b>
<b>4.1.5</b>	<b>Das Analyseverfahren – Interview oder Workshop.....</b>	<b>23</b>
<b>4.1.6</b>	<b>Formulierung des Leitfadens .....</b>	<b>25</b>
<b>4.1.7</b>	<b>Identifikation der Experten .....</b>	<b>28</b>
<b>4.2</b>	<b>Durchführung des Verfahrens .....</b>	<b>29</b>
<b>4.3</b>	<b>Nachbereitung.....</b>	<b>30</b>
<b>4.3.1</b>	<b>Grafische und schriftliche Dokumentation.....</b>	<b>30</b>
<b>4.3.2</b>	<b>Verifizierung der aufgenommenen Ergebnisse.....</b>	<b>31</b>
<b>4.3.3</b>	<b>Schwachstellenanalyse .....</b>	<b>31</b>
<b>4.3.4</b>	<b>Prozessoptimierung.....</b>	<b>33</b>
<b>5</b>	<b>Fazit.....</b>	<b>35</b>

## Literaturverzeichnis

*Allweyer, Thomas*: Geschäftsprozessmanagement. Bochum 2005

*Best, Eva / Weth, Martin*: Process Excellence – Praxisleitfaden für erfolgreiches Prozessmanagement. 4. Auflage 2010

*Binner, Hartmut F.*: Handbuch der prozessorientierten Arbeitsorganisation – Methoden und Werkzeuge zur Umsetzung. Hannover 2004

*Gadatsch, Andreas*: Grundkurs Geschäftsprozess-Management - Methoden und Werkzeuge für die IT-Praxis: Eine Einführung für Studenten und Praktiker. 3. Auflage 2004

*Pescholl, Andreas*: Business Process Reengineering - Eine praxisorientierte Sicht. 1. Auflage 2008

*Richter-von Hagen, Cornelia / Stucky, Wolfried*: Business-Process- und Workflow-Management. 1. Auflage 2004

*Rosenkranz, Friedrich*: Geschäftsprozesse - Modell- und computergestützte Planung. 2. Auflage 2005

*Rothlauf, Jürgen*: Total Quality Management in Theorie und Praxis – Zum ganzheitlichen Unternehmensverständnis. 3. Auflage 2010

*Schneider, Gabriel / Geiger, Ingrid Katharina*: Prozess- und Qualitätsmanagement mit zahlreichen Beispielen, Repetitionsfragen und Antworten. 1. Auflage 2008

*Theden, Philipp / Colsman, Hubertus*: Qualitätstechniken. 4. Auflage 2005

*Wilhelm, Rudolf*: Prozessorganisation. 2. Auflage 2007

## Quellenverzeichnis

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

## Abkürzungsverzeichnis

<b>allg.</b>	<b>allgemein</b>
<b>bzw.</b>	<b>beziehungsweise</b>
<b>etc.</b>	<b>et cetera</b>
<b>GO</b>	<b>Gemeindeordnung</b>
<b>ggf.</b>	<b>gegebenenfalls</b>
<b>IKS</b>	<b>Internes Kontrollsystem</b>
<b>lfd.</b>	<b>laufenden</b>
<b>LWL</b>	<b>Landschaftsverband Westfalen-Lippe</b>
<b>LWL-RPA</b>	<b>LWL-Rechnungsprüfungsamt</b>
<b>NRW</b>	<b>Nordrhein-Westfalen</b>
<b>o. Ä.</b>	<b>oder Ähnliche[s]</b>
<b>o. ä.</b>	<b>oder ähnlich</b>
<b>o. g.</b>	<b>oben genannten</b>
<b>u. a.</b>	<b>unter anderem</b>
<b>usw.</b>	<b>und so weiter</b>
<b>vgl.</b>	<b>vergleiche</b>
<b>VwGO</b>	<b>Verwaltungsgerichtsordnung</b>
<b>z. B.</b>	<b>zum Beispiel</b>

## 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 Prüfungsmaßstäbe setzen zwingend eine Geschäftsprozessanalyse voraus und werden im Ergebnis Antworten auf die oben angeführten Fragestellungen liefern.

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 erstellte Dokumentation dient schließlich der Sicherung des erarbeiteten Wissens.

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.

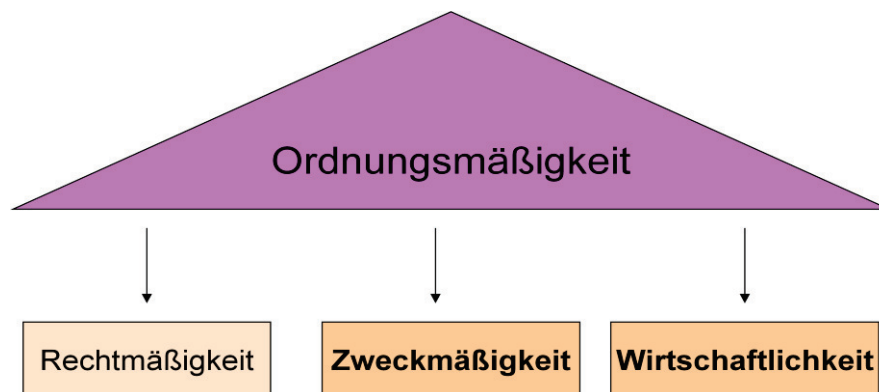
Die „**Einführung in die prozessorientierte Rechnungsprüfung**“ wird ständig aktualisiert und bezieht sich vorrangig auf die Rechtslage und Praxis in Nordrhein-Westfalen und beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe.

Thomas Streffing

Leiter des LWL-Rechnungsprüfungsamtes

## 2 Rechtliche Grundlagen

Die für die örtliche Rechnungsprüfung relevanten Prüfungsmaßstäbe



werden in dem Skript

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

des LWL-Rechnungsprüfungsamtes ausführlich erläutert.

Die nachfolgend aufgeführten Definitionen (Kapitel 2.1) zur Prüfung der Verwaltung auf **Zweckmäßigkeit** und **Wirtschaftlichkeit** wurden aus diesem Skript übernommen.

### 2.1 Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit

Gem. § 103 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 Verpflich-

tung 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 obliegt allerdings der örtlichen Rechnungsprüfung, wenn der Rat ihr diese Aufgabe gem. § 103 Abs. 2 Nr. 1 GO übertragen hat.

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 Handeln 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.



## LWL-Rechnungsprüfungsamt

---

Da die Aufgabe der Wirtschaftlichkeitsprüfung in § 103 Abs. 2 Nr. 1 GO als besonderer Beispielsfall der Aufgabenübertragung auf die örtliche Rechnungsprüfung 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, in dem 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!**

Das LWL-Rechnungsprüfungsamt orientiert sich bei der prozessorientierten Rechnungsprüfung an der Vorgehensweise zur Prozessanalyse nach Eva Best und Martin Weth, welche in den nachfolgenden Kapiteln näher beschrieben wird.

## 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>



**Prozesse** einer Behörde können beispielsweise

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

sein.

Ein **Input/Auslöser** eines Prozesses kann beispielsweise

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

sein.

Ein **Output/Ergebnis** eines Prozesses kann beispielsweise

- ein genehmigter/abgelehnter Antrag
- ein Sozialhilfebescheid
- eine versandte Bestellung

sein.

---

<sup>1</sup> Quelle: [www.wirtschaftslexikon24.net](http://www.wirtschaftslexikon24.net)

## 3.2 Geschäftsprozess

Ein **Geschäftsprozess** ist eine besondere Spezifikation eines Prozesses, der sich inhaltlich besonders auf das Unternehmen/eine Behörde und dessen **Geschäftsziel** bezieht. Ein Geschäftsprozess ist demnach eine Abfolge von Aktivitäten, die der **Erzeugung eines Produktes oder einer Dienstleistung** dienen. Er wird durch ein oder mehrere Ereignisse (z. B. Eingang eines Antrags) gestartet und durch ein oder mehrere Ereignisse (z. B. Antrag genehmigt/Antrag abgelehnt) abgeschlossen. Außerdem unterliegt diesem Prozess eine Organisationsstruktur.<sup>2</sup>

Innerhalb des LWL lassen sich z. B. die Geschäftsprozesse anhand der gebildeten Produkte im Haushaltsplan identifizieren. Infolgedessen können alle Prozesse, die der Herstellung des definierten Produktes (i. d. R. einer Dienstleistung) dienen, als Geschäftsprozesse betitelt werden.

Geschäftsprozesse lassen sich weiterhin in nachfolgend beschriebene Prozess-typen differenzieren.

### 3.2.1 Kernprozesse

Geschäftsprozesse bestehen aus unternehmens-/behördenspezifischen Kombinationen von Kernprozessen. Ein Kernprozess spiegelt insofern maßgeblich die Kernkompetenzen eines Unternehmens/einer Behörde wider.

Folglich umfasst der **Kernprozess** alle Tätigkeiten, die der **direkten** Erfüllung der Kunden- bzw. Bürgerbedürfnisse dienen.

Kernprozesse des LWL-Rechnungsprüfungsamtes sind beispielsweise

- die Prüfung des Jahresabschlusses
- die Prüfung des Gesamtabchlusses
- die Durchführung von Pflichtprüfungen
- usw.

---

<sup>2</sup> Vgl.: Richter- von Hagen, Cornelia/ Stucky, Wolfried (2004): Business-Process- und Workflow-Management, S. 23