

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Emsdetten im Jahr
2025*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	6
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Emsdetten	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Überörtliche Prüfung	8
0.2.1 Grundlagen	8
0.2.2 Prüfungsbericht	8
0.2.3 Nachhaltigkeitsaspekte in der Prüfung	9
0.2.4 Konsolidierungsmöglichkeiten	10
0.2.5 Verfahren nach Prüfungsabschluss	10
0.2.6 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3 Prüfungsmethodik	11
0.3.1 Kennzahlenvergleich	11
0.3.2 Erfüllungsgrad	12
0.3.3 gpa-Kennzahlenset	12
0.4 Prüfungsablauf	13
0.5 Anlage 1: Zusammenfassung aller Feststellungen und Empfehlungen	14
0.6 Anlage 2: Nachhaltigkeit in der Stadt Emsdetten	19
0.6.1 Nachhaltigkeitsinstrumente	19
0.6.2 Nachhaltigkeitsindikatoren	21
1. Finanzen	31
1.1 Managementübersicht	31
1.2 Aufbau des Teilberichtes	32
1.3 Inhalte, Ziele und Methodik	32
1.4 Haushaltssituation	33
1.4.1 Haushaltsstatus	33
1.4.2 Ist-/ Plan-Ergebnisse	34
1.4.3 Eigenkapital	37
1.4.4 Verbindlichkeiten	38
1.4.5 Haushaltskonsolidierung	39
1.5 Haushaltssteuerung	41
1.5.1 Nachhaltigkeitshaushalt	41
1.5.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	42
1.5.3 Kredit- und Anlagemanagement	45
1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen	53

2.	Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	57
2.1	Managementübersicht	57
2.2	Aufbau des Teilberichtes	58
2.3	Inhalte, Ziele und Methodik	58
2.4	Zahlungsabwicklung	59
2.4.1	Aufwendungen	59
2.4.2	Einzahlungen	60
2.4.3	Prozessbetrachtungen	66
2.5	Vollstreckung	69
2.5.1	Aufwendungen	70
2.5.2	Vollstreckungsforderungen	71
2.5.3	Zusätzliche Erläuterungen zur Vollstreckung	76
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	78
3.	Gremienarbeit	80
3.1	Managementübersicht	80
3.2	Aufbau des Teilberichtes	81
3.3	Inhalte, Ziele und Methodik	81
3.4	Örtliche Gremienstrukturen	82
3.5	Sitzungsmanagement	86
3.6	Aufwendungen Gremienmitglieder	89
3.6.1	Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder für gewählte Mitglieder	90
3.6.2	Entschädigungen im kommunalen Ehrenamt	93
3.7	Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder	96
3.8	Digitalisierung der Gremienarbeit	99
3.9	Veröffentlichungspflicht gemäß Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW	102
3.10	Anlage: Ergänzende Tabelle	103
4.	Personal, Organisation und Informationstechnik	105
4.1	Managementübersicht	105
4.2	Aufbau des Teilberichtes	106
4.3	Inhalte, Ziele und Methodik	106
4.4	Orientierungsrahmen	107
4.4.1	Personal	108
4.4.2	Organisation	115
4.4.3	Informationstechnik	120
4.5	Personalressourcen	126
4.5.1	Personalquoten	127
4.5.2	Stellenbesetzung	131
4.5.3	Altersstruktur	132
4.5.4	Querschnittsaufgaben	133
4.6	Digitalisierungsniveau	134

4.7	Anlage 1: Berechnungsschritte Personalquoten	138
4.8	Anlage 2: Ergänzende Tabellen	141
5.	Gebäudewirtschaft - Klimaschutz	143
5.1	Managementübersicht	143
5.2	Aufbau des Teilberichtes	144
5.3	Inhalte, Ziele und Methodik	144
5.4	Klimaschutzstrategie in der Stadt Emsdetten	145
5.5	Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft	148
5.5.1	Städtischer Gebäudebestand	148
5.5.2	Organisation	150
5.5.3	Planung von Klimaschutzmaßnahmen	151
5.5.4	Finanzmitteleinsatz für die Sanierung städtischer Gebäude	154
5.5.5	Treibhausgasbilanz	159
5.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	165
6.	Kommunales Krisenmanagement	166
6.1	Managementübersicht	166
6.2	Aufbau des Teilberichtes	167
6.3	Inhalte, Ziele und Methodik	167
6.4	Strukturen und Ausgangssituation	168
6.5	Prävention und Vorbereitung	169
6.5.1	Erkennen von Risiken	170
6.5.2	Vorplanung	171
6.5.3	Regelungen zur Einbindung von Spontanhelfenden	172
6.6	Organisation	173
6.6.1	Stab für außergewöhnliche Ereignisse (SAE)	174
6.6.2	Stabsraum	175
6.6.3	Notstromversorgung	176
6.6.4	Handlungsfähigkeit im Krisenfall	177
6.6.5	Dienstanweisung SAE	178
6.7	Schulung und Übung	179
6.7.1	Schulung der SAE-Mitglieder	180
6.7.2	Übung der SAE-Mitglieder	181
6.8	Bevölkerungsinformation und Medienarbeit	182
6.8.1	Krisenkommunikation	182
6.8.2	Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung	183
6.9	Nachbereitung und Evaluation	184
6.10	Anlage: Übersicht Erfüllungsgrad im kommunalen Krisenmanagement	186
6.11	Anlage: Ergänzende Tabelle	188
	Kontakt	191

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Emsdetten

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Emsdetten stellt die gpaNRW nachfolgend die Haushaltssituation sowie die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Handlungsfelder dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der **Anlage 1** aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Verschiedene Krisen belasten seit einigen Jahren die städtischen Haushalte und beeinflussen gegebenenfalls auch die in dieser überörtlichen Prüfung betrachteten Handlungsfelder. Soweit möglich, haben wir die Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Die **Haushaltssituation** der Stadt Emsdetten hat sich im Betrachtungszeitraum zunächst positiv entwickelt. Die in den Jahren 2019 bis 2022 erzielten Jahresüberschüsse haben die interkommunal überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung weiter gestärkt. Mit Haushaltsdefiziten in den Jahren 2023 und 2024 hat jedoch eine negative Trendwende eingesetzt, die sich nach den Plandaten auch mittelfristig fortsetzen wird. Aktuell ist die Stadt Emsdetten haushaltsrechtlich noch uneingeschränkt handlungsfähig, da sie die erwarteten Fehlbeträge bis 2027 durch die Ausgleichsrücklage abdecken kann. Dennoch besteht ein steigender Konsolidierungsbedarf, zumal die Ausgleichsrücklage zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums vollständig aufgezehrt wäre.

Eine wachsende Belastung ergibt sich zudem durch die Gesamtverbindlichkeiten. Diese sind in Emsdetten zwar noch geringer als bei den meisten Vergleichsstädten. Im Betrachtungszeitraum haben sich aber insbesondere die Investitionskredite im Kernhaushalt deutlich erhöht. Die Plandaten lassen einen weiteren Anstieg mit steigender Kapitaldienstbelastung erwarten.

Bei der **Haushaltssteuerung** gewinnt der Aspekt der Nachhaltigkeit an Bedeutung. Um dies zu unterstützen, könnte die Stadt Emsdetten die Planung der finanziellen Ressourcen noch stärker mit Nachhaltigkeitszielen und -kennzahlen verknüpfen. Vor Investitionsentscheidungen führt die Stadt Emsdetten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch. Da diese dezentral von den jeweils zuständigen Fachdiensten erstellt werden, empfiehlt die gpaNRW, hierfür Wertgrenzen und Mindeststandards zu definieren. Zudem sollte die Stadt einen verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Kredit- und Anlagemanagement festlegen.

In den Handlungsfeldern **Zahlungsabwicklung und Vollstreckung** ist die Stadt Emsdetten bereits solide aufgestellt. In der Zahlungsabwicklung hat sie den Personaleinsatz in den letzten Jahren aufgrund steigender Fallzahlen erhöht. Der Personaleinsatz sowie die entstehenden Aufwendungen sind dadurch auf ein interkommunal leicht überdurchschnittliches Niveau gestiegen. Um die Effizienz zu erhöhen, strebt die Stadt an, den Automatisierungsgrad weiter zu

steigern. Bei der Vollstreckung liegen Personaleinsatz und Aufwendungen interkommunal im mittleren Bereich. Dabei erreicht die Stadt Emsdetten eine hohe Erfolgsquote. Den relativ hohen Bestand offener Vollstreckungsforderungen sollte sie weiter abbauen.

Die Aufwendungen für die **Gremienarbeit** der Stadt Emsdetten liegen trotz verhältnismäßig vieler Sitzungstermine interkommunal auf unterdurchschnittlichem Niveau. Die Gremienstruktur stellt sich weitgehend unauffällig dar. Durch die umfangreiche Beteiligung von sachkundigen Bürgerinnen und Bürgern sowie sachkundigen Einwohnenden sind mehrere der freiwilligen Ausschüsse jedoch ungewöhnlich stark besetzt. Die gpaNRW empfiehlt, die Ausschussgrößen zu überprüfen. Zudem sollte die Stadt Emsdetten einmal je Wahlperiode eine Bedarfsermittlung zu den Fraktionszuwendungen durchführen. Die Gremienarbeit ist in Emsdetten bereits weitgehend digitalisiert. Die Stadt sollte sich ergänzend mit den formalen und technischen Voraussetzungen für digitale und hybride Sitzungen befassen, um die Handlungsfähigkeit des Rates in Krisensituationen sicherzustellen.

Im Prüfgebiet **Personal, Organisation und Informationstechnik** zeigt sich, dass die Stadt Emsdetten bereits gute Voraussetzungen geschaffen hat, um aktuellen Herausforderungen zu begegnen. Diese Herausforderungen ergeben sich aus der demografischen Entwicklung, dem Fachkräftemangel sowie den steigenden Anforderungen an die Digitalisierung und die IT-Sicherheit. Personalentwicklung und -management sind in Emsdetten bereits sehr gut ausgeprägt. Die Stadtverwaltung ist auf einem guten Weg zu einer ausgeglichenen Altersstruktur ihrer Belegschaft. Zudem hat sie Strategien entwickelt, um den Wissenstransfer beim Wechsel von Mitarbeitenden zu unterstützen.

Das zentrale Prozessmanagement ist solide aufgestellt und sollte dauerhaft in der Lage sein, zur stetigen Optimierung der Arbeitsabläufe beizutragen. Bei der IT- und Digitalisierungsstrategie sowie der IT-Sicherheit nimmt die Stadt Emsdetten eine Spitzenposition unter den Vergleichsstädten ein. Sie erreicht bereits ein gutes Digitalisierungsniveau und sollte weiter daran arbeiten, letzte Medienbrüche abzubauen. Geringes Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW beim IT-Service in den Bereichen Projektmanagement und Lizenzmanagement.

Um ihrer Vorbildfunktion in Bezug auf den **Klimaschutz** gerecht zu werden, strebt die Stadt Emsdetten bis zum Jahr 2040 die bilanzielle Treibhausgasneutralität für das gesamte Stadtgebiet an. Zum Erreichen dieses Ziels kann beitragen, dass der Anteil Erneuerbarer Energien am Stromverbrauch in Emsdetten bereits deutlich höher ist als in den meisten Vergleichsstädten (siehe unter 0.6.2 Nachhaltigkeitsindikatoren). Als Vorreiter möchte der Konzern Stadt Emsdetten die bilanzielle Treibhausgasneutralität bereits bis 2038 erreichen. Für ihre **Gebäudewirtschaft** hat die Stadt im „Fahrplan Klimaneutraler Gebäudebetrieb“ Maßnahmen und Prioritäten festgelegt, um die hierdurch verursachten Emissionen entsprechend zu reduzieren. Hervorzuheben ist der konkrete und realitätsbezogene Ansatz der Stadt. Sie fokussiert sich auf ein umsetzbar erscheinendes Maßnahmenpaket und geht davon aus, verbleibende Restemissionen kompensieren zu müssen. Die erforderlichen Finanzressourcen sollte die Stadt in der langfristigen Finanzplanung berücksichtigen.

Für ein **Kommunales Krisenmanagement** hat die Stadt Emsdetten bereits organisatorische und technische Grundlagen geschaffen. Um eine koordinierte und effektive Krisenbewältigung sicherzustellen, sollte sie diese gezielt weiterentwickeln. Dazu sollte sie für alle ermittelten Risiken konkrete Handlungspläne entwickeln. Sie sollte für den Stab für außergewöhnliche Ereignisse (SAE) klare Zuständigkeiten und Abläufe festlegen und sicherstellen, dass der SAE-Raum

im Krisenfall kurzfristig einsatzbereit ist. Weiteres Verbesserungspotenzial bieten regelmäßige Schulungen und Übungen sowie Kommunikationsregeln für den Krisenfall.

0.2 Überörtliche Prüfung

0.2.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage vieler Städte und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen¹. Ein Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen.

Wir wollen mit unserer Prüfung eine wirtschaftliche, krisenfeste, klimaresiliente, nachhaltige und digitalisierte Stadtverwaltung sowie die Sicherstellung der Aufgabenerfüllung unterstützen.

Bei der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte lässt sich die gpaNRW von ihren Zielen leiten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, die strategische und operative Steuerung zu unterstützen sowie auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl der Prüfungsschwerpunkte stimmt die gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikerinnen und Praktikern ab.

Der Prüfungsbericht richtet sich an die Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Städte zu leisten.

0.2.2 Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht, den Teilberichten und dem gpa-Kennzahlen-set:

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen zum Prüfungsablauf und zur Prüfungsmethodik, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen sowie eine Übersicht der Nachhaltigkeitsindikatoren im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Städte.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-Kennzahlen-set enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlen-set aufgebaut ist.

¹ § 75 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

Die in dem Bericht genannten **Rechtsgrundlagen** haben wir in der Fassung angewendet, die zum Zeitpunkt des geprüften Sachverhaltes galten.

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten². Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin. Bei der Ist-Erhebung von Vollzeitstellen nutzen wir eine einheitliche Definition, die in den Anleitungen zur Datenerhebung enthalten ist.

0.2.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt grundsätzlich einer festen Struktur:

Wertung: Einleitend treffen wir eine wertende Aussage zu unserem Prüfungsergebnis innerhalb eines Abschnitts. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Sollvorstellung: Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im folgenden Abschnitt dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Stadt gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage. Die Sollvorstellung ist *kursiv* gedruckt.

Analyse: Im Anschluss an die Sollvorstellung analysiert die gpaNRW die individuelle Situation in der geprüften Stadt.

Empfehlung: Letztlich weisen wir dann die bei der Prüfung erkannten Verbesserungspotenziale als Empfehlung aus.

Feststellungen, die eine Stellungnahme der Stadt während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) kennzeichnen wir im Prüfungsbericht mit einem Zusatz.

0.2.3 Nachhaltigkeitsaspekte in der Prüfung

Die Vereinten Nationen haben am 25. September 2015 auf dem UN-Nachhaltigkeitsgipfel in New York das Zielsystem Agenda 2030 mit 17 Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals - kurz SDGs) und 169 Unterzielen beschlossen. Diese Ziele sollen weltweit eine nachhaltige Entwicklung in ökonomischer, ökologischer und sozialer Hinsicht unterstützen. Die Kommunen sind dabei Schlüsselakteure, damit die Ziele umgesetzt werden können. Viele Städte und Gemeinden sind sich ihrer Verantwortung bewusst und haben bereits damit begonnen, ein wirkungsorientiertes kommunales Nachhaltigkeitsmanagement³ aufzubauen.

Nachhaltigkeit ist ein Querschnittsthema, welches sich über nahezu alle Aufgabenbereiche einer Stadt erstreckt und damit auch in vielen unserer Prüfungsthemen Platz findet.

² KGSt-Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes“ in der jeweils aktuellen Fassung.

³ Ein kommunales Nachhaltigkeitsmanagement ist ein Bündel an Prozessen, Maßnahmen und Instrumenten, welches die Entwicklung der Nachhaltigkeit in der Kommune fördert

So gehen wir insbesondere in den Prüfgebieten Finanzen, Personal, Organisation und IT sowie Gebäudewirtschaft - Klimaschutz konkret auf relevante Nachhaltigkeitsaspekte und -aktivitäten ein.

In Anlage 2 haben wir darüber hinaus die von den Städten eingesetzten Nachhaltigkeitsinstrumente und im interkommunalen Vergleich die Nachhaltigkeitsindikatoren dargestellt. Die Nachhaltigkeitsindikatoren ersetzen dabei die aus vorherigen Prüfungen bekannten Strukturmerkmale.

0.2.4 Konsolidierungsmöglichkeiten

Die gpaNRW zeigt den formellen Handlungsrahmen einer Stadt auf, macht den unterschiedlichen Ressourceneinsatz durch den Vergleich der Städte transparent und weist dabei auf Ansätze für Veränderungen hin.

Der in den Städten festgestellte Ressourceneinsatz ist im interkommunalen Vergleich sehr unterschiedlich. Orientierung bietet der Überblick über die Streuung der Werte, insbesondere im Vergleich zu den Viertelwerten. In einzelnen Teilberichten zeigen wir Möglichkeiten für einen sparsamen Ressourceneinsatz oder zur Verbesserung der Ertragssituation.

Oftmals ist für eine langfristige Einsparung zunächst ein erhöhter Ressourceneinsatz notwendig. Dies gilt zum Beispiel bei Maßnahmen des Klimaschutzes.

Der Prüfung liegt keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Es ist daher möglich, dass in anderen Bereichen weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die über in diesem Prüfungsbericht beschriebene Handlungsmöglichkeiten hinausgehen.

0.2.5 Verfahren nach Prüfungsabschluss

Die Stadt nimmt zu allen Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichts nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW Stellung.

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sowie die Stellungnahmen der Städte werden auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht.

0.2.6 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Nach der letzten überörtlichen Prüfung haben die mittleren kreisangehörigen Städte aufgrund der geänderten Rechtslage erstmals die Stellungnahme zu den im Prüfungsbericht enthaltenen Feststellungen und Empfehlungen nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW abgegeben.

Die Stadt Emsdetten hat zunächst die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung am 08. Dezember 2020 in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses beraten. In der Ratssitzung am 17. Dezember 2020 wurde die Stellungnahme nach § 105 GO NRW beschlossen.

Die ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden durch die Fachbereiche geprüft und teilweise bereits umgesetzt. So hat die Stadt Emsdetten z.B. eine zentrale Vergabestelle und

ein zentrales Fördermittelmanagement eingerichtet. Für beide Themen ist das 2024 eingerichtete Sachgebiet 2001 „Fördermanagement und Vergabe“ zuständig. Das Fördermittelmanagement hat die Stadt durch eine Dienstanweisung, eine Checkliste zu den Zuständigkeiten, klare Prozessabläufe und ein standardisiertes Berichtswesen optimiert.

Im Bereich der Bauaufsicht hat die Stadt Emsdetten das digitale Baugenehmigungsverfahren eingeführt. Seit der Einführung wertet sie sowohl die Laufzeiten der Verfahren als auch die Fallzahlenentwicklung aus und erhält so Informationen zur Auslastung des Personals. Ein Bauinvestitionscontrolling befindet sich zurzeit im Aufbau.

Im Jugendamt hat die Stadt organisatorische Änderungen vorgenommen. Die Hilfen zur Erziehung sowie die Eingliederungshilfen werden dort nun spezialisiert bearbeitet. Nach einer im September 2025 abgeschlossenen Software-Umstellung soll nun mit dem Aufbau eines Finanz- und Fachcontrollings begonnen werden.

Ein zentrales Controlling oder eine Berichterstattung zur Umsetzung der Empfehlungen hat die Stadt Emsdetten nicht eingerichtet.

0.3 Prüfungsmethodik

0.3.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist eine prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Städten und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht in allen Fällen unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

Die Stadt soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir folgende Werte dar:

- die Extremwerte, also das Minimum und das Maximum, und
- drei Viertelwerte.

Viertelwerte teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Der erste Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Der zweite Viertelwert entspricht dem Median und liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Der dritte Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte von maximal 131 mittleren kreisangehörigen Städten⁴ einbezogen.

Im Prüfgebiet Finanzen erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft. Der Schwerpunkt unserer Analyse liegt darin, ob die Haushaltswirtschaft nachhaltig ausgerichtet ist. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Nicht immer kann eine Stadt alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Städte vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert der Stadt mit „k. A.“. Sollte die Kennzahl der Stadt nicht mit den Kennzahlen der Vergleichsstädte vergleichbar sein, erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k. A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Stadt hin.

Im Jahr 2022 erfolgte eine neue Zensuserhebung in Deutschland. Zwischenzeitlich wurden insbesondere die Zahlen der Einwohnerinnen und Einwohner auf die neue Basis umgestellt und danach fortgeschrieben. In unserer Prüfung verwenden wir ausnahmslos Daten auf der fortgeschriebenen Basis des Zensus 2022.

0.3.2 Erfüllungsgrad

Um bei steuerungsrelevanten Themen messen zu können, inwieweit eine Stadt die Anforderungen unserer Sollvorstellung umsetzt, ermittelt die gpaNRW Erfüllungsgrade. Dafür führen wir standardisierte Interviews und analysieren Unterlagen. Wir drücken den Erfüllungsgrad in einem Prozentwert aus und stellen ihn zur Standortbestimmung auch im interkommunalen Vergleich dar.

0.3.3 gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus Handlungsfeldern, die die gpaNRW in vorangegangenen Prüfungen betrachtet hat. Ergänzt wird das gpa-Kennzahlenset durch Kennzahlen, die wir erstmalig in der aktuellen Prüfung der mittleren kreisangehörigen Städte erhoben haben.

Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Städten eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten können die Städte diese für ihre interne Steuerung nutzen.

⁴ Ohne Berücksichtigung der Stadt Salzkotten, die seit 01.01.2025 den Status einer mittleren kreisangehörigen Kommune hat, in 2023/2024 jedoch bereits im Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen geprüft worden ist.

0.4 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Emsdetten hat die gpaNRW von Januar bis November 2025 durchgeführt.

Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Emsdetten hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Grundlage haben wir die Daten und Sachverhalte analysiert.

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Emsdetten die Jahre 2023 und 2024. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten der Stadt Emsdetten berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Dirk Hungermann
Finanzen	Markus van der Zee
Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	Markus van der Zee
Gremienarbeit	Martin Cyperski
Personal, Organisation und IT	Julia de Jong
Gebäudewirtschaft - Klimaschutz	Sabine Ewald
Kommunales Krisenmanagement	Martin Cyperski

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

Am 25. November 2025 hat die gpaNRW den Verwaltungsvorstand der Stadt Emsdetten über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 16. Januar 2026

Im Auftrag

gez.

Manfred Wiethoff

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Dirk Hungermann

Projektleitung

0.5 Anlage 1: Zusammenfassung aller Feststellungen und Empfehlungen

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2025 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Emsdetten führt Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in den dezentralen Organisationseinheiten durch. Festgeschriebene gesamtstädtische Vorgaben, Standards und Wertgrenzen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat die Stadt noch nicht vorgelegt. Es existieren allerdings bereits etablierte Ansätze und Prozesse in einzelnen Bereichen der Verwaltung.	E1.1	Die Stadt Emsdetten sollte gesamtstädtische Mindeststandards für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in einer Dienstanweisung regeln und den dezentralen Organisationseinheiten Arbeitshilfen bereitstellen. Sie kann dafür auf gute Ansätze einzelner dezentraler Organisationseinheiten zurückgreifen.
		E1.2	Die Stadt Emsdetten sollte Wertgrenzen nach § 13 Abs. 1 KomHVO NRW festlegen, oberhalb derer ein Wirtschaftlichkeitsvergleich verpflichtend durchzuführen ist, um den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten.
F2	Die Stadt Emsdetten hat für ihr Kreditmanagement noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen schriftlich fixiert.	E2	Die Stadt Emsdetten sollte grundlegende strategische und organisatorische Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. Der Handlungsrahmen sollte Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnisse, Verfahrensregelungen und einen klar definierten zulässigen Umfang von Kreditgeschäften enthalten.
F3	Für ihr Anlagemanagement hat die Stadt Emsdetten noch keinen grundlegenden und strategischen Handlungsrahmen schriftlich fixiert.	E3	Die Stadt Emsdetten sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken.
Zahlungsabwicklung und Vollstreckung			
F1	Die Stadt Emsdetten verfolgt ihre Forderungen grundsätzlich gut strukturiert, erzielt zwischen 2020 und 2024 jedoch eine vergleichsweise geringe Erfolgsquote durch Mahnungen.	E1	Die Stadt Emsdetten sollte die Gründe für die geringe Erfolgsquote bei den Mahnungen untersuchen.
F2	Die Stadt Emsdetten bietet bereits mehrere elektronische Zahlungsmöglichkeiten an. Das E-Payment kann sie noch erweitern. Schriftliche Regelungen zum E-Payment hat die Stadt noch nicht in einer Dienstanweisung fixiert.	E2	Die Stadt Emsdetten sollte die Möglichkeit des E-Payment-Verfahrens - wie bereits von ihr geplant - weiter ausdehnen und entsprechende schriftliche Regelungen hierzu treffen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Emsdetten erreicht in der Vollstreckung mit durchschnittlichen Aufwendungen eine hohe Erfolgsquote. Der Bestand an Vollstreckungsforderungen liegt allerdings auf einem hohen Niveau.	E3	Die Stadt Emsdetten sollte den bereits begonnenen Abbau des Bestandes offener Vollstreckungsforderungen durch geeignete Maßnahmen weiter fortsetzen.
Gremienarbeit			
F1	Die Stadt Emsdetten hat eine weitestgehend unauffällige Gremienstruktur. Lediglich die Ausschussgrößen und Besetzungen einzelner Ausschüsse sind auffällig.	E1	Die Stadt Emsdetten sollte die Größen und die Besetzungen der Ausschüsse frühzeitig zur neuen Wahlperiode rechtlich und organisatorisch überprüfen.
F2	Die Stadt Emsdetten hat eine erhöhte Zahl an Anregungen und Beschwerden. Darüber hinaus hält die Stadt Emsdetten verhältnismäßig viele Sitzungstermine ab.	E2.1	Die Stadtverwaltung Emsdetten sollte bei der Bearbeitung von Anregungen und Beschwerden die wichtigen Kriterien wie die Absenderangabe oder die Einwohnermerkmale überprüfen.
		E2.2	Die Verwaltung sollte prüfen, ob die Sitzungsanzahl angemessen ist.
F3	Die Stadt Emsdetten hat bislang keine konkreten Vorgaben zur Fahrkostenerstattung nach der Entschädigungsverordnung Nordrhein-Westfalen festgelegt.	E3	Die Stadt sollte Regelungen zur Fahrkostenerstattung nach der Entschädigungsverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen in ihrer Hauptsatzung erlassen.
F4	Die Stadt Emsdetten hat keine Regelungen zur Ausstattung von Einzelratsmitgliedern. Zudem führt sie keine Bedarfsanalyse über die Höhe der Fraktionszuwendungen durch.	E4.1	Die Stadt Emsdetten sollte eine Regelung zur Ausstattung von Einzelratsmitgliedern treffen. Dabei ist sicherzustellen, dass Einzelratsmitglieder nicht benachteiligt sind.
		E4.2	Die Stadt Emsdetten sollte mindestens einmal je Wahlperiode den Bedarf für Fraktionen/Einzelratsmitglieder ermitteln.
F5	Die Stadt Emsdetten hat ihre Gremienarbeit bereits weitgehend digitalisiert. Eine Entscheidung für digitale und hybride Sitzungen hat sie noch nicht getroffen.	E5	Die Stadt Emsdetten sollte digitale und hybride Gremiensitzungen ermöglichen, um die Handlungs- und Beschlussfähigkeit des Rates in Krisensituationen zu sichern.
Personal, Organisation und IT			
F1	Die Stadt Emsdetten erzielt im Bereich Rekrutierung und Einstellungsverfahren bereits ein gutes Ergebnis. Geringes Verbesserungspotential ist bei der Fluktuationsplanung vorhanden.	E1	Um die bereits gute Datenlage abzurunden, sollte die Stadt Emsdetten die vorhandene Fluktuationsplanung um weitere Fluktuationsgründe sowie (saisonale) Arbeitsmengenschwankungen erweitern.
F2	Das zentrale Prozessmanagement der Stadt Emsdetten ist bereits solide organisiert. Es sind kleinere Verbesserungsmöglichkeiten in Bezug auf die personelle Ausstattung des zentralen Prozessmanagements vorhanden.	E2	Um eine kontinuierliche Erhebung und Optimierung ihrer Prozesse zu gewährleisten, sollte die Stadt Emsdetten den Stellenbedarf für ein zentrales Prozessmanagement analytisch ermitteln. Auf Basis dieses Ergebnisses sollte sie bedarfsgerechte Stellenanteile an zentraler Stelle schaffen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	In Bezug auf die Stellenbemessung hat sich die Stadt Emsdetten bereits gut positioniert. Sie überprüft regelmäßig den überwiegenden Teil ihres Personalbestandes. Im Hinblick auf die Vollständigkeit der Dokumentation hat sie noch Potenzial.	E3	Die Stadt Emsdetten sollte ihre guten, jedoch noch nicht flächendeckend vorhandenen, Strukturen zur Personalbemessung auf die gesamte Verwaltung ausweiten. Die kleineren Dokumentationslücken in Bezug auf Ziele und Rahmenbedingungen zur Stellenbemessung sollte sie in diesem Zusammenhang schließen.
F4	Die Stadt Emsdetten erfüllt bereits weitgehend die Sollvorstellung der gpaNRW zur IT- und Digitalisierungsstrategie. Kleinere Potenziale sind im IT-Controlling vorhanden.	E4	Die Stadt Emsdetten sollte den Prozess der Ausweitung der Kennzahlen für ihr IT-Controlling kurzfristig vorantreiben und hieraus geeignete Maßnahmen ableiten. Zur Beschleunigung dieses Prozesses sollte die Stadt ggf. eine zeitweise personelle Verstärkung prüfen.
F5	Der IT-Service der Stadt Emsdetten arbeitet bereits auf soliden Grundlagen. In den Themenfeldern Projektmanagement und Lizenzmanagement gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	E5.1	Die Stadt Emsdetten sollte verwaltungsweite Richtlinien und Standards zu Projektphasen und Projektmanagementmethoden festschreiben und klare Verantwortlichkeiten definieren. Auf der Grundlage der vorhandenen dezentralen Projektüberwachung sollte die Stadt Emsdetten ein gesamtstädtisches Projektcontrolling etablieren. Wir empfehlen zudem den Einsatz einer geeigneten Software.
		E5.2	Die Stadt Emsdetten sollte das Verhältnis zwischen gekauften und tatsächlich genutzten Lizenzen regelmäßig, mindestens jedoch einmal jährlich auswerten und nicht benötigte Lizenzen identifizieren. Eine geeignete Softwarelösung oder ein Tabellenkalkulationsprogramm könnten diesen Prozess unterstützen.
F6	Die Stadt Emsdetten erreicht ein solides Digitalisierungsniveau. In Bezug auf die verwaltungsweite Nutzung des Dokumentenmanagementsystems sowie den Abbau letzter Medienbrüche hat sie noch Potenzial.	E6	Die Stadt Emsdetten sollte mit Hilfe interner, organisatorischer Maßnahmen Lösungen erarbeiten, welche eingehende Papierdokumente frühestmöglich einer digitalen Bearbeitung zuführen. Sie sollte darüber hinaus in der Bürgerschaft für die Nutzung der digitalen Angebote aktiv werben.
Gebäudewirtschaft - Klimaschutz			
F1	Die Stadt Emsdetten unterhält überdurchschnittlich viel Gebäudefläche.	E1	Die Stadt Emsdetten sollte in allen Bereichen regelmäßig die Notwendigkeit von eigenen oder angemieteten Immobilien überprüfen.
F2	Die Stadt Emsdetten hat erkannt, dass eine vollständige Treibhausgas-Neutralität der städtischen Gebäude bis 2038 angesichts der erforderlichen Finanzressourcen kaum umsetzbar ist. Sie hat daher einen realisierbar erscheinenden individuellen Fahrplan erarbeitet, der Maßnahmen priorisiert und Restemissionen zur Kompensation vorsieht.	E2	Die Stadt Emsdetten sollte den Finanzmittelbedarf für den „Fahrplan Klimaneutraler Gebäudebetrieb 2038“ in ihren finanzwirtschaftlichen Planungen berücksichtigen.
F3	Die Stadt Emsdetten schaffte, nach eigenen Angaben, durch eigene Klimaschutzmaßnahmen in den letzten Jahren eine Reduzierung der THG-Emissionen	E3	Die Stadt Emsdetten sollte regelmäßig bewerten, ob die eigenen ambitionierten Ziele der bilanziellen THG-Neutralität 2038 für die kommunalen Liegenschaften im

Feststellung		Empfehlung	
	innerhalb des Konzerns. Es stellt sich trotzdem als sehr ambitioniert dar, die beschlossene bilanzielle THG-Neutralität bis zum Jahr 2038 zu erreichen.		Konzern Stadt Emsdetten erreichbar sind. Ist dies nicht der Fall, sollte sie weitere Maßnahmen initiieren oder ggf. die Ziele anpassen.
Kommunales Krisenmanagement			
F1	Die Stadt Emsdetten ermittelt ihre Risiken und bewertet diese anhand von Eintrittswahrscheinlichkeiten und Schadensausmaß. Lediglich das Risiko für Extremwetterereignisse hat die Stadt Emsdetten nicht bewertet.	E1	Die Stadt Emsdetten sollte den eingeschlagenen Weg konsequent fortsetzen und die erkannten Risiken hinsichtlich Eintrittswahrscheinlichkeiten sowie Schadensausmaße in regelmäßigen Zeitabständen neu bewerten.
F2	In der Stadt Emsdetten fehlen in Teilen abgestimmte Handlungspläne mit klar definierten Zuständigkeiten und Abläufen. Die Zusammenarbeit und Abstimmung mit übergeordneten Stellen sind nicht durchgängig sichergestellt. Eine zentrale Informationsstruktur zur Ablage und Weitergabe krisenrelevanter Daten ist bislang nicht vorhanden.	E2	Die Stadt Emsdetten sollte auf Basis einer Risikobewertung eine ganzheitliche Krisenstrategie mit konkreten Handlungsplänen für alle ermittelten Szenarien entwickeln. Die Stadt muss Arbeits-, Informations- und Kommunikationsstrukturen mit dem Kreis Steinfurt schaffen, um eine koordinierte Krisenbewältigung zu gewährleisten.
F3	Die Stadt Emsdetten hat bislang keine Vorkehrungen getroffen, um Hilfsangebote von Spontanhelfenden strukturiert zu prüfen und zu koordinieren.	E3	Die Stadt Emsdetten sollte ein Verfahren entwickeln, um Spontanhelfende im Ereignisfall gezielt, koordiniert und nachvollziehbar einzubinden.
F4	Die Stadt Emsdetten hat einen SAE eingerichtet. Die Zusammensetzung des SAE ist festgelegt, jedoch fehlt die Transparenz über die Aufgabenwahrnehmung im Ereignisfall. Standardisierte Abläufe bestehen bislang nicht.	E4	Die Stadt Emsdetten sollte die Zusammenarbeit im SAE durch abgestimmte Strukturen, klare Abläufe und regelmäßige Abstimmungen verbessern. Die Transparenz über Aufgaben und Zuständigkeiten aller Beteiligten ist sicherzustellen. Darüber hinaus sollte sie eine Mehrschichtfähigkeit gewährleisten.
F5	Die Stadt Emsdetten hält einen Raum für den SAE vor. Zuständigkeiten für kurzfristige Einsatzbereitschaft, Ausstattung und Sicherung des Raumes sind noch nicht klar geregelt.	E5	Die Stadt Emsdetten sollte durch eine klare Zuständigkeitsregelung sicherstellen, dass der SAE-Raum spätestens innerhalb von zwei Stunden einsatzbereit ist. Darüber hinaus sollte sie verbindliche Zugangsregelungen erstellen.
F6	Die Stadt Emsdetten hat zentrale Einrichtungen mit Notstromanlagen ausgestattet und führt regelmäßige Funktionstests durch. Sie hat Vorkehrungen getroffen, um eine vollständige Einsatzfähigkeit von mindestens 72 Stunden sicherzustellen. Bislang hat sie ihre Notstromstrategie noch nicht vollständig dokumentiert.	E6	Die Stadt Emsdetten sollte anhand einer Berechnung überprüfen, ob die Kraftstoffversorgung für mindestens 72 Stunden sichergestellt ist und das Ergebnis dokumentieren.
F7	Die Stadt Emsdetten hat bislang nicht festgelegt, welche kommunalen Kernfunktionen im Krisenfall zwingend aufrechtzuerhalten sind.	E7	Die Stadt Emsdetten sollte zentrale kommunale Funktionen im Sinne der Daseinsvorsorge für den Krisenfall verbindlich nennen und die hierfür erforderlichen personellen, technischen und organisatorischen Ressourcen vorplanen.
F8	Die Stadt Emsdetten verfügt über eine Arbeitsanweisung für den SAE. Die Zuständigkeiten und Abläufe im Krisenfall sind darin allerdings nur grob geregelt.	E8	Die Stadt Emsdetten sollte unter Beachtung der Mindestinhalte aus dem Krisenstabserlass die vorhandene Arbeitsanweisung ergänzen. Bestehende mündliche Absprachen mit Dritten – etwa zur Versorgung – sollten schriftlich fixiert und in die Arbeitsanweisungen der beteiligten Organisationseinheiten aufgenommen werden.

Feststellung		Empfehlung	
F9	Die Stadt Emsdetten hat noch keine Regelungen zu Schulungen und Fortbildungen der Mitglieder des SAE getroffen.	E9	Die Stadt Emsdetten sollte eine Regelung für Schulungen für den SAE treffen, die Zuständigkeiten, Inhalte und Intervalle verbindlich festlegt. Sie sollte die Mitglieder des SAE regelmäßig schulen und fortbilden, damit diese im Krisenfall handlungsfähig sind und rollensicher agieren können.
F10	Die Stadt Emsdetten verfügt über keine Regelungen zu Übungen des SAE.	E10	Die Stadt Emsdetten sollte ein Übungsplan für den SAE entwickeln und regelmäßig praktische Übungen durchführen. Dabei sollte auch die Zusammenarbeit mit relevanten externen Stellen wie Kreis, Nachbarkommunen, Polizei, Feuerwehr und Hilfsorganisationen einbezogen werden, um Abläufe und Zuständigkeiten im Ereignisfall zu erproben und die Krisenresilienz zu fördern.
F11	Die Stadt Emsdetten verfügt über keine schriftlich fixierte Kommunikationsregelung für den SAE.	E11	Die Stadt sollte eine verbindliche Kommunikationsregelung für den SAE erarbeiten, die interne Abläufe sowie die externe Krisenkommunikation klar strukturiert. Dabei sollten Zuständigkeiten, Kommunikationswege sowie der Einsatz von Warnmitteln konkret definiert und mit vorbereiteten Vorlagen hinterlegt werden.
F12	Die Stadt Emsdetten informiert die Bevölkerung derzeit nur begrenzt über bestehende Risiken und Verhaltenshinweisen außerhalb akuter Krisen.	E12	Die Stadt Emsdetten sollte neben der Nutzung vorhandener Flyer weitere Kanäle wie die städtische Homepage, Social Media und Bürgerinformationsveranstaltungen nutzen, um die Bevölkerung kontinuierlich über Risiken, Warnmittel und Selbsthilfemöglichkeiten zu informieren. Ziel ist es, die Resilienz der Bürgerinnen und Bürger auch außerhalb von Krisenlagen gezielt zu stärken.
F13	Ein Verfahren zur Bewertung interner Abläufe und Wirksamkeit des Krisenmanagements existiert nicht. Die Stadt Emsdetten tauscht die gewonnenen Erkenntnisse lediglich mündlich aus und hält diese teilweise per E-Mail fest.	E13	Die Stadt Emsdetten sollte ein verbindliches Verfahren zur Nachbereitung von außergewöhnlichen Ereignissen und Übungen etablieren. Dieses sollte eine strukturierte Bewertung der internen Abläufe, eine nachvollziehbare Dokumentation von Erkenntnissen sowie die Ableitung konkreter Verbesserungsmaßnahmen beinhalten.

0.6 Anlage 2: Nachhaltigkeit in der Stadt Emsdetten

Ziel der gpaNRW in dieser Prüfung ist unter anderem aufzuzeigen, wie weit sich die mittleren kreisangehörigen Städte in NRW bereits mit dem Thema Nachhaltigkeit auseinandergesetzt haben. Dazu haben wir abgefragt, welche Nachhaltigkeitsinstrumente von der Stadt eingesetzt werden oder geplant sind.

Zudem haben wir Nachhaltigkeitsindikatoren im inter- und intrakommunalen Vergleich dargestellt.

0.6.1 Nachhaltigkeitsinstrumente

Instrumente für eine wirkungsorientierte Nachhaltigkeitssteuerung sind eine Nachhaltigkeitsstrategie, Nachhaltigkeitscheck/Nachhaltigkeitsprüfung, Nachhaltigkeitsberichte und ein Nachhaltigkeitshaushalt⁵. Auf den Nachhaltigkeitshaushalt gehen wir in der Finanzprüfung detaillierter ein.

Für die gpaNRW steht im Vordergrund, durch die Darstellung unterschiedlicher Lösungsansätze und Umsetzungsstände, zu einem Ideen- und Erfahrungsaustausch unter den Städten beizutragen. Die Nachhaltigkeitsinstrumente werden in den Städten in ihrer Art und Ausprägung unterschiedlich definiert und gelebt.

0.6.1.1 Nachhaltigkeitsstrategie

Die kommunale Nachhaltigkeitsstrategie stellt den Ausgangspunkt und den Leitfaden für nachhaltiges Handeln dar. Sie dient dazu, wesentliche Eckpunkte und Inhalte für eine nachhaltige Entwicklung vor Ort zu dokumentieren. Die Strategie wird dabei in Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Politik sowie weiteren Beteiligten (Unternehmen, Bürgerschaft) entwickelt und von der Politik beschlossen. Inhaltlich werden strategische und operative Ziele, Maßnahmen sowie notwendige Ressourcen erarbeitet und Indikatoren bestimmt, um die Ziele messen zu können. Einen interkommunalen Vergleich von Nachhaltigkeitsindikatoren stellen wir im Kapitel 0.6.2.1 und 0.6.2.2 dar.

Die **Stadt Emsdetten** verfolgt aktiv eine klar ausgerichtete Nachhaltigkeitsstrategie. Hierzu zählt die Stadt alle langfristigen Konzepte, die das Ziel haben, die Entwicklung Emsdettens ökologisch verträglich, sozial gerecht und wirtschaftlich tragfähig zu gestalten. Die Stadt hat im Rahmen des Zukunftsprozesses „Emsdetten 2038“ acht strategische Ziele formuliert, die bis zum Jahr 2038 erreicht werden sollen:

- Miteinander und Teilhabe - Förderung von Begegnung, gesellschaftlichem Miteinander und demokratischer Teilhabe für alle Generationen und Bevölkerungsgruppen

⁵ vgl. KGSt B 02/2024 – Kommunales Nachhaltigkeitsmanagement und Bertelsmann Stiftung 27.11.2018 - Wirkungsorientiertes Nachhaltigkeitsmanagement in Kommunen, LAG21

- Aufwachsen - Schaffung eines attraktiven Lebensraums mit guten Bedingungen für Kinder und Jugendliche sowie deren Beteiligung an wichtigen Entscheidungsprozessen der Stadt
- Klimaneutralität - Erreichung der Klimaneutralität des „Konzerns Stadt Emsdetten“ (Stadtverwaltung, Abwasserwerk, Stadtwerke und TKRZ) spätestens bis 2038
- Wohnen - Entwicklung Emsdettens zu einem noch attraktiveren Lebensort mit vielfältigem Wohnungsangebot für alle Generationen und Bevölkerungsschichten
- Innenstadt und Hof Deitmar - Weiterentwicklung der Innenstadt gemeinsam mit dem Hof Deitmar als attraktiven und vielfältig nutzbaren Lebens- und Begegnungsraum
- Gesundheit - Förderung einer gesundheitsbewussteren und gesünderen Stadt sowie Sicherstellung der medizinischen Grund- und Notfallversorgung für die Einwohnerinnen und Einwohner
- Mobilität - Aktive Steuerung und Unterstützung der Mobilitätswende hin zu einer auf den Umweltverbund ausgerichteten Mobilität, Förderung von Mobilitätsalternativen zum Auto und Beitrag zu den übergeordneten Klimaschutzziele
- Natur und Ökologie - Steigerung der Artenvielfalt und Pflanzendiversität durch Maßnahmen wie begrünte Dächer und Hausfassaden, ökologische Landwirtschaft und ein verändertes Bewusstsein für den Ressourcenverbrauch

Die Ziele wurden in einem partizipativen Prozess mit Vertretern aus Politik und Verwaltung sowie mit lokalen Akteuren entwickelt und vom Rat der Stadt Emsdetten beschlossen.

Das Thema Nachhaltigkeit findet sich auch in einigen weiteren Konzepten der Stadt Emsdetten wieder:

- Mit dem klimaneutralen Gebäudefahrplan bündelt Emsdetten systematisch Maßnahmen zur energetischen Sanierung und zum nachhaltigen Betrieb der städtischen Gebäude (nähere Informationen hierzu finden sich im Teilbericht 5 Gebäudewirtschaft - Klimaschutz).
- Mit dem zentralen Fördermittelmanagement liefert die Stadt eine Gesamtübersicht über bestehende und geplante strategische Konzepte. Alle Projekte werden darin in enger Abstimmung mit lokalen, nationalen und internationalen Vorgaben, Leitlinien und Entwicklungszielen entwickelt.

Die „Emsdettener Nachhaltigkeitswoche“ fand im März 2025 unter dem Leitsatz „Anpacken statt stehenbleiben“ statt. Mit einem vielseitigen Programm zu Umwelt, Klima und nachhaltigem Handeln vermittelte die Stadt der interessierten Öffentlichkeit praxisnahe Ansätze für mehr Nachhaltigkeit im Alltag.

0.6.1.2 Nachhaltigkeitscheck/ Nachhaltigkeitsprüfung

Der Nachhaltigkeitscheck/eine Nachhaltigkeitsprüfung soll die voraussichtlichen Wirkungen eines Vorhabens auf die nachhaltige Entwicklung abschätzen. Dazu beurteilt die Verwaltung die

Ratsvorlagen auf ihre wahrscheinlichen Auswirkungen für eine nachhaltige Entwicklung. So können die Vorlagenerstellenden zum Beispiel durch die Beantwortung von Leitfragen kenntlich machen, ob das geplante Vorhaben nachhaltigkeitsfördernd, -hemmend oder -neutral ist. Der Nachhaltigkeitscheck dient als zusätzliche Entscheidungsgrundlage. Er hat grundsätzlich einen themenübergreifenden Charakter und umfasst alle relevanten Handlungsfelder der nachhaltigen Entwicklung.

Einen standardisierten Nachhaltigkeitscheck in dieser Form hat die **Stadt Emsdetten** bislang noch nicht etabliert. In ihren Ausschuss- bzw. Ratsvorlagen stellt die Stadt jedoch bereits standardmäßig die Klimarelevanz dar. Dieser Punkt soll bei der politischen Entscheidungsfindung die Auswirkungen der jeweiligen Maßnahme auf das Klima verdeutlichen.

0.6.1.3 Nachhaltigkeitsberichtswesen

Der Nachhaltigkeitsbericht informiert in der Regel über den aktuellen Stand und die bisherige Entwicklung des Themas. Er kann Informationen zum Stand der Instrumente, Prozesse und Maßnahmen, Analysen zur operativen und strategischen Zielerreichung, den Zielbezug zu Indikatoren, finanzielle und personelle Ressourcen sowie Empfehlungen zur Strategieanpassung enthalten.

Die Adressaten können Verwaltungsführung, Rat und Bürgerschaft sein. Der Berichtsrhythmus wird im Vorfeld festgelegt.

Die **Stadt Emsdetten** hat bisher keinen eigenständigen Nachhaltigkeitsbericht im klassischen Sinne veröffentlicht. Stattdessen dokumentiert sie ihre Nachhaltigkeitsaktivitäten durch einzelne Berichte. Die themenspezifischen Dokumente bieten Einblicke in die Maßnahmen und Fortschritte der Stadt im Bereich der nachhaltigen Entwicklung. Auf diese Weise erreicht die Stadt eine hohe Akzeptanz in der Gesellschaft und fördert die kontinuierliche Verbesserung ihrer Strategien.

Emsdetten versteht Nachhaltigkeit nicht als einmalige Initiative, sondern als dauerhaften Prozess, der regelmäßig evaluiert und fortgeschrieben wird. Daher plant die Stadt bis 2026 die Erstellung eines umfassenden Nachhaltigkeitsberichts.

0.6.2 Nachhaltigkeitsindikatoren

Nachhaltigkeitsindikatoren dienen dazu, die Wirksamkeit der Maßnahmen und Instrumente zu Nachhaltigkeitsaspekten fortlaufend zu messen und zu bewerten. Für eine erste allgemeine Einschätzung kann auf bestehende Kennzahlenkonzepte zur nachhaltigen Entwicklung zurückgegriffen werden.

Für die kommunale Ebene in NRW ist insbesondere das von der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (LAG 21) entwickelte Indikatorenset von Bedeutung. In ihrem Nachhaltigkeitsbericht nrwkommunal⁶ stellte die LAG 21 neben Befragungsergebnissen bisher Indikatoren zu verschiedenen Themenbereichen für alle nordrhein-westfälischen Kommunen im Zeitverlauf

⁶ vgl. LAG 21, Nachhaltigkeitsbericht nrwkommunal 2022, <https://www.lag21.de/files/default/pdf/Themen/nn-transfer-n/lag21-nrwkommunal-2022.pdf>.

dar. Wenngleich die LAG 21 nunmehr auf die Darstellung der Indikatoren in ihrem Bericht verzichtet und die qualitativen Befragungsergebnisse in den Vordergrund stellt⁷, erlauben die seither definierten Indikatoren einen guten flächendeckenden Überblick.

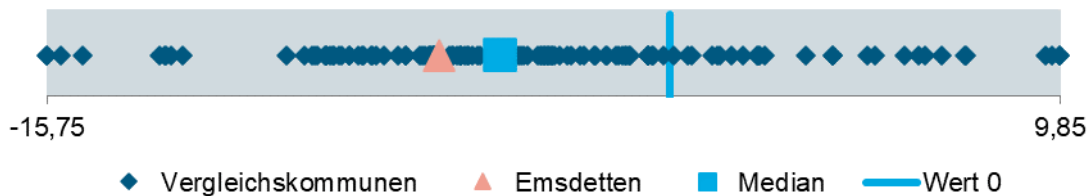
Wir haben in unserer Prüfung der mittleren kreisangehörigen Städte dieses Indikatorenset aufgegriffen, weil eine nachhaltige Entwicklung und ein nachhaltiges Handeln von zentraler, strategischer Bedeutung sind. Wir möchten der Politik und der Verwaltung mit dem Indikatorenset der LAG 21 einen Gesamtüberblick zur Nachhaltigkeit geben und einen Vergleich innerhalb der mittleren kreisangehörigen Städte ermöglichen. Dazu haben wir die Nachhaltigkeitsindikatoren aus allgemein zugänglichen Datenquellen⁸ und eigenen Erhebungen ermittelt und einen interkommunalen Vergleich erstellt.

Im Folgenden stellen wir zunächst auf der Basis von Streu- und Balkendiagrammen eine Auswahl von Nachhaltigkeitsindikatoren für die Stadt Emsdetten dar. Indikatoren mit einer hohen Aussagekraft und strategischen Relevanz erhalten den Vorrang. Die in den vorangegangenen überörtlichen Prüfungen dargestellten Strukturkennzahlen wurden, soweit möglich, in die Nachhaltigkeitsindikatoren überführt.

0.6.2.1 Ausgewählte Nachhaltigkeitsindikatoren im interkommunalen Vergleich

Die **Bevölkerungsentwicklung** ist ein Kontextindikator und zeigt bei einem positiven Prozentwert, dass die Bevölkerung in dem Stadtgebiet bis 2050 gegenüber dem Jahr 2025 wächst. Bei einem negativen Prozentwert verringert sich die Bevölkerung.

Bevölkerungsentwicklung bis 2050 in Prozent



Die Bevölkerungszahlen der **Stadt Emsdetten** waren in den vergangenen Jahren relativ konstant und zeigen nur geringe Schwankungen. Gegenüber 2012 sind die Einwohnerzahlen zum Jahresende 2024 von 35.448 auf 36.159⁹ angestiegen. Die Bevölkerungsprognose zeigt für Emsdetten allerdings einen negativen Trend. Demnach wird sich die Einwohnerzahl bis 2050 um 5,85 Prozent verringern.

Die Prognose geht für die meisten mittleren kreisangehörigen Städte von einem Bevölkerungsrückgang aus. Der Median liegt bei -4,30 Prozent. Für Emsdetten ist daher mit einem leicht

⁷ vgl. LAG 21, Nachhaltigkeitsbericht nrwkommunal, <https://www.lag21.de/files/default/pdf/Themen/nn-transfer-n/nrwkommunal-2024.pdf>

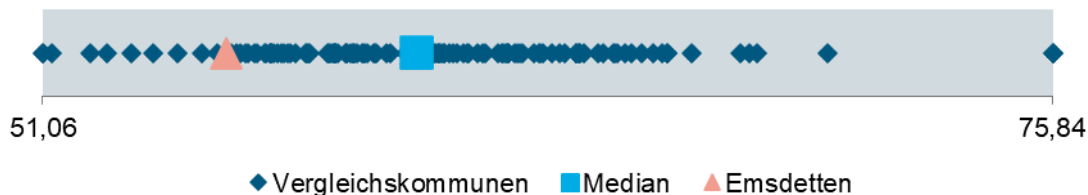
⁸ IT.NRW, Energieatlas NRW vom LANUV NRW u.a.

⁹ Einwohnerzahlen 2012 bis 2022 auf Basis Zensus 2011 und ab 2023 auf Basis Zensus 2022

stärkeren Rückgang zu rechnen als bei den meisten Vergleichsstädten. Es gibt in diesem Vergleich allerdings auch Städte, die bis 2050 eine positive Bevölkerungsentwicklung erwarten.

Der **Abhängigenquotient** zeigt das Verhältnis der wirtschaftlich abhängigen Bevölkerung zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Als wirtschaftlich abhängig gelten dabei altersmäßig nicht erwerbsfähige Personen unter 15 Jahre und über 65 Jahren.

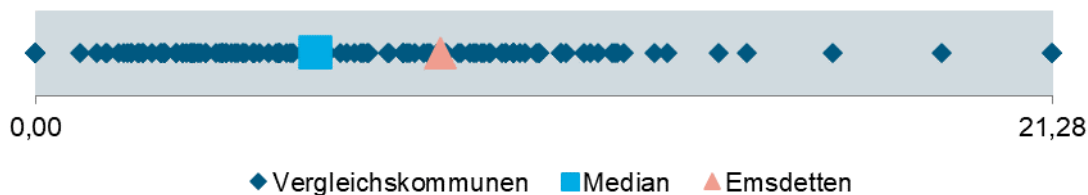
Abhängige Personen je 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (Abhängigenquotient) 2025



In **Emsdetten** sind 55,6 Prozent der Bevölkerung nicht im erwerbsfähigen Alter. Der Quotient lag 2012 bei 50,9 Prozent und ist bis 2016 noch auf 48,2 Prozent gesunken. Danach ist der Wert aufgrund der demografischen Entwicklung stetig angestiegen, insbesondere durch den steigenden Anteil älterer Menschen. Interkommunal positioniert sich die Stadt Emsdetten unterhalb des ersten Viertelwertes. Der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist in Emsdetten demnach höher als in den meisten Vergleichsstädten.

Der Indikator der **Schulabgehenden ohne Abschluss** bezieht sich auf das SDG 4 „Hochwertige Bildung“. Ein fehlender Schulabschluss ist häufig mit schlechteren Zukunftsaussichten für die Betroffenen verbunden.

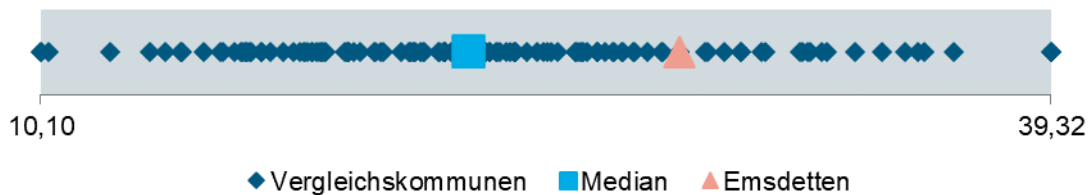
Schulabgehende allgemeinbildende Schulen ohne Abschluss in Prozent 2024



Der Anteil der Schulabgehenden ohne Schulabschluss liegt in **Emsdetten** 2024 bei 8,47 Prozent und damit höher als in den meisten Vergleichsstädten (Median: 5,88 Prozent). In den Jahren 2020 bis 2022 lagen die Werte für Emsdetten zwischen 2,90 und 1,59 Prozent und damit noch deutlich niedriger. Bereits 2023 zeichnete sich der Anstieg mit 6,67 Prozent ab.

Die **Betreuungsquote der unter 3-Jährigen** bezieht sich auf das SDG 4 „Hochwertige Bildung“. Sie ist ein wichtiger Indikator für die soziale und ökonomische Dimension einer nachhaltigen Entwicklung. Bildung, Chancengleichheit und Demografischer Wandel sind dabei ebenso bedeutend wie die finanzielle Situation von Familien oder alleinerziehenden Familien.

Betreuungsquote der unter 3-Jährigen in Prozent 2025

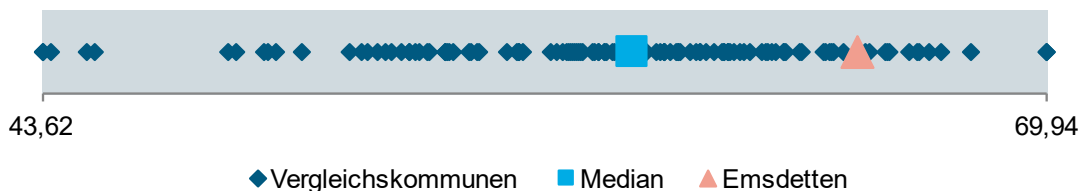


Die Betreuungsquote für Kinder unter drei Jahren liegt in **Emsdetten** bei 28,59 Prozent. Der Anteil der unter 3-Jährigen, die in einer Kindertageseinrichtung oder in öffentlich geförderter Kindertagespflege betreut werden, ist damit höher als in 75 Prozent der Vergleichsstädte. Gegenüber 2012 hat sich die Quote für Emsdetten deutlich erhöht. Damals lag sie noch bei 10,27 Prozent.

Weitere Kennzahlenvergleiche zur Tagesbetreuung für Kinder enthält der Teilbericht **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

Die **Wahlbeteiligung bei der letzten Kommunalwahl** bezieht sich auf das Ziel SDG 16 „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“. Sie zeigt an, wie inklusiv und repräsentativ kommunale Entscheidungsfindungsprozesse von der eigenen Bevölkerung wahrgenommen werden.

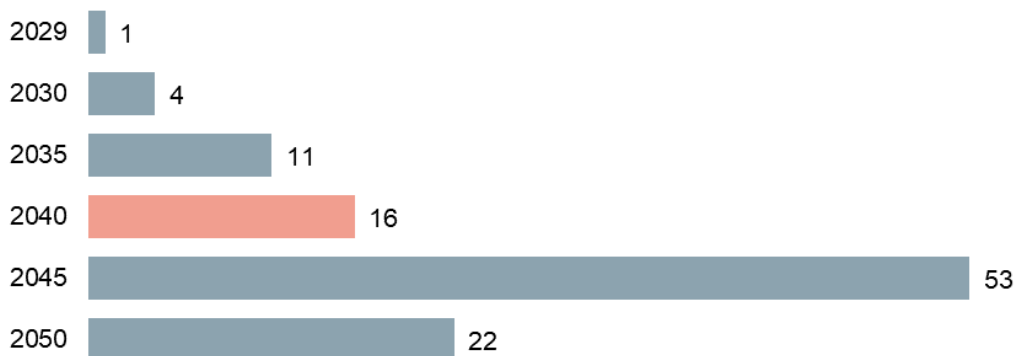
Wahlbeteiligung Kommunalwahl in Prozent 2025



Die Wahlbeteiligung bei der Kommunalwahl 2025 lag in **Emsdetten** bei 65,01 Prozent und damit auf einem interkommunal hohen Niveau. Nur in 14 von 130 Vergleichsstädten war die Beteiligung noch höher. Der Median liegt bei 59,08 Prozent.

Mit dem **Zieljahr des Erreichens der CO₂/THG-Neutralität** zeigt sich, bis wann die Kommune treibhausgasneutral werden will. Dies steht im Einklang mit dem Ziel SDG 13 „Maßnahmen zum Klimaschutz“. Dazu erheben wir in allen mittleren kreisangehörigen Städten, in welchem Jahr die CO₂/Treibhausgasneutralität erreicht werden soll.

Zieljahr der CO₂/Treibhausgas-Neutralität

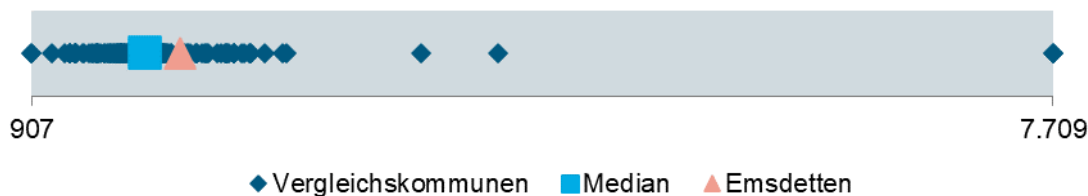


Die **Stadt Emsdetten** strebt die bilanzielle Treibhausneutralität bis 2040 an. Sie gehört damit zur Minderheit der Vergleichsstädte, die ein ambitionierteres Ziel verfolgen als das von der Landesregierung festgelegte Zieljahr 2045.

Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Teilbericht 5 Gebäudewirtschaft - Klimaschutz. In diesem Teilbericht wird u.a. der Investitionsbedarf in den städtischen Gebäudebestand im Hinblick auf das Zieljahr der Treibhausgasneutralität näher analysiert.

Die **Steuereinnahmekraft** je Einwohnerin bzw. Einwohner ist ein Indikator für die wirtschaftliche und finanzielle Lage einer Stadt und bezieht sich auf das SDG 16 „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“.

Steuereinnahmekraft je EW in Euro 2024



Die Steuereinnahmekraft ist in **Emsdetten** seit 2012 von 1.058 auf 1.899 Euro je Einwohnerin bzw. Einwohner gestiegen. Damit liegt Emsdetten über dem bei 1.667 Euro je EW liegenden Median der mittleren kreisangehörigen Städte. Die hohe Steuerkraft hat dazu geführt, dass die Stadt in den Jahren 2022 bis 2024 keine Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erhalten hat. Für das Jahr 2025 hat sie wieder Schlüsselzuweisungen eingeplant. Zur Entwicklung der Haushaltssituation verweisen wir auf den Teilbericht 1 Finanzen.

Nachhaltigkeitsindikatorenset der Stadt Emsdetten im intra- und interkommunalen Vergleich

Auf den nachfolgenden Seiten bilden wir das gesamte Indikatorenset der LAG 21 als inter- und intrakommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Städte ab. Detaillierte Informationen zur Aussagekraft und Differenzierung der einzelnen Indikatoren enthält der Nachhaltigkeitsbericht der LAG 21¹⁰. Wenn wir für Kennzahlen keinen Wert ermitteln können, geben wir in der entsprechenden Spalte den Hinweis „keine Angabe (k. A.)“.

Aufgrund des Zensus 2022 haben alle einwohnerbezogenen Nachhaltigkeitsindikatoren im Jahr 2012 eine andere Datenbasis als die aktuellen Werte. Dies ist bei der Betrachtung der zeitlichen Entwicklung zu berücksichtigen. Die betroffenen Werte des Jahres 2012 sind in der Tabelle mit einem Sternchen gekennzeichnet.

¹⁰ vgl. LAG 21, Nachhaltigkeitsbericht nrwkommunal 2022, <https://www.lag21.de/files/default/pdf/Themen/nn-transfer-n/lag21-nrwkommunal-2022.pdf>.

Nachhaltigkeitsindikatoren ¹¹ der Stadt Emsdetten

Themenbereich / Indikator	Emsdetten 2012	Emsdetten aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr
Kontextindikatoren Demografie¹²									
Bevölkerungsentwicklung bis 2050 in Prozent	k. A.	-5,85	-15,75	-6,51	-4,30	-1,03	9,85	131	2025
Abhängigenquotient (Abhängige Personen je 100 Personen im erwerbsfähigen Alter)	50,90*	55,56	51,06	57,58	60,26	62,74	75,84	131	2025
Anteil der EW** 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent ¹³	23,08*	19,71	17,77	19,15	19,91	20,44	25,69	131	2025
Anteil der EW** ab 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent ¹⁴	4,75*	6,65	5,16	6,62	7,26	7,95	10,19	131	2025
Bildung und Betreuung									
Schulabgehende allgemeinbildende Schulen ohne Abschluss in Prozent	5,42	8,47	0,00	3,42	5,88	9,36	21,28	131	2024
Schulabgehende allgemeinbildende Schulen mit höherem Schulabschluss ¹⁵ in Prozent	19,64	22,03	19,67	36,96	42,62	48,22	67,95	131	2024
Betreuungsquote der unter 3-Jährigen in Prozent	10,27*	28,59	10,10	18,28	22,49	26,21	39,32	131	2025

¹¹ vgl. LAG 21, Nachhaltigkeitsbericht nrwkommunal 2022, <https://www.lag21.de/files/default/pdf/Themen/nn-transfer-n/lag21-nrwkommunal-2022.pdf>

¹² Als Vergleichsjahr ist hier das Jahr 2025 ausgewiesen. Die gpaNRW verwendet für das Vergleichsjahr 2025 durchgängig die Einwohnerzahlen am Stichtag 31.12.2024 auf der Basis des Zensus 2022.

¹³ Die gpaNRW berücksichtigt beim Jugendanteil die Bevölkerung unter 21 Jahre. Die LAG 21 stellt stattdessen die Bevölkerung unter 15 Jahren dar.

¹⁴ Die gpaNRW berücksichtigt beim Altenanteil die Bevölkerung über 80 Jahre. Die LAG 21 stellt stattdessen die Bevölkerung über 65 Jahren dar.

¹⁵ Als höherer Schulabschluss wird die Allgemeine Hochschulreife sowie die Fachhochschulreife berücksichtigt.

Themenbereich / Indikator	Emsdetten 2012	Emsdetten aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr
Betreuungsquote der 3 bis unter 6-Jährigen in Prozent	94,50*	98,67	64,97	92,35	95,66	98,08	108	131	2025
Wahlen									
Wahlbeteiligung Kommunalwahl in Prozent	k. A.	65,01	43,62	55,91	59,08	61,96	69,94	131	2025
Wahlbeteiligung Bundestagswahl in Prozent	k. A.	86,41	74,91	81,35	83,64	85,18	88,61	131	2025
Wahlbeteiligung Europawahl in Prozent	k. A.	69,78	50,88	61,24	64,42	67,29	73,33	131	2024
Fläche¹⁶									
Siedlungs- und Verkehrsfläche je EW* in qm	47,51*	47,08	237	396	510	663	1.467	131	2024
Flächenneuinanspruchnahme (Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche seit dem Vorjahr in ha)	35,51	3,00	-23,00	0,50	3,00	9,00	49,00	131	2024
Neu erstellte Wohngebäude je 10.000 EW*	24,66*	9,45	0,36	4,27	7,11	10,13	26,46	131	2024
Klima und Energie									
Zieljahr der CO ₂ /Treibhausgasneutralität ¹⁷	k. A.	2040	2029	2040	2045	2045	2050	107	2025
Anteil erneuerbare Energien am Stromverbrauch in Prozent	k. A.	57,98	5,09	10,19	22,18	42,81	359	131	2024
Mobilität									
Pendelndensaldo je 100 EW*	-0,02*	-3,59	-26,15	-12,96	-6,44	0,52	27,38	131	2024

¹⁶ Die Erhebung für die Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung erfolgt seit dem Jahr 2016 durch das Amtliche Liegenschaftskataster-Informationssystem (ALKIS). Zuvor lagen der Erhebung die Automatisierten Liegenschaftsbücher (ALB) zugrunde. Mit dieser Umstellung gingen auch Änderungen und Erweiterungen des Nutzungsartenkatalogs einher, sodass die verwendeten Definitionen und Abgrenzungen nicht in vollem Umfang übereinstimmen. Die Vergleichbarkeit der Werte für die Siedlungs- und Verkehrsfläche ist daher nicht in vollem Umfang gegeben.

¹⁷ Eigene Erhebungen.

Themenbereich / Indikator	Emsdetten 2012	Emsdetten aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr
PKW-Dichte (Zugelassene PKW je 1.000 EW*)	510*	603	540	620	643	670	1.135	131	2025
Veränderung der polizeilich erfassten Straßenverkehrsunfälle seit dem Vorjahr in Prozent	-2,53	-8,13	-33,80	-8,71	-0,44	6,31	38,00	131	2024
Kommunale Finanzen¹⁸									
Steuereinnahmekraft je EW* in Euro	1.058*	1.899	907	1.473	1.667	1.923	7.709	131	2024
Gesellschaftliche Teilhabe / Armut									
Mindestsicherungsquote ¹⁹ in Prozent	5,90*	6,50	4,80	6,65	7,80	9,55	14,60	131	2024
Arbeit und Wirtschaft									
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort je 1.000 Erwerbsfähige (Arbeitsplatzdichte)	572*	635	227	433	545	669	1.140	131	2024
Beschäftigungsquote am Wohnort in Prozent	57,21*	68,97	51,48	62,83	64,53	67,00	73,53	131	2024
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort am 30.06.	13.374	16.098	6.593	10.933	13.936	17.900	26.724	131	2024
Gewerbeanmeldungen für Neugründungen je 1.000 EW*	6,44*	7,01	4,72	6,03	6,85	7,61	15,58	131	2024

¹⁸ Die gpaNRW analysiert im Teilbericht Finanzen die Schuldenlage der Kommunen. Die Indikatoren der LAG 21 zur Verschuldung nutzen Daten von IT.NRW. Diese Daten beinhalten teilweise andere Beurteilungen / Zuordnungen von kommunalen Beteiligungen und Eigenbetrieben als es in unserer Prüfungsdefinition und -darstellung vorgesehen ist. Daher kann es zu erheblichen Abweichungen kommen, sodass wir an dieser Stelle auf die Darstellung von Verschuldungsindikatoren verzichten und auf den Teilbericht Finanzen verweisen.

¹⁹ Als Mindestsicherungsleistungen werden die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II, laufende Hilfen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach dem SGB XII, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII und Regelleistungen nach dem AsylbLG verstanden.

Themenbereich / Indikator	Emsdetten 2012	Emsdetten aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr
Arbeitslosenanteil in Prozent (Verhältnis der nicht erwerbstätigen Personen im erwerbstätigen Alter zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten)	5,89	5,87	4,07	6,11	7,21	8,47	13,00	131	2024
Gesundheit									
Sterbefälle von Personen unter 65 Jahren je 10.000 EW*	14,46*	19,19	9,46	14,09	15,65	17,96	25,34	131	2024

* Der Wert aus dem Jahr 2012 beruht auf Daten des Zensus 2011 und ist daher mit den aktuellen (Vergleichs-)Werten auf der Basis des Zensus 2022 nur eingeschränkt vergleichbar.

** EW = Einwohnerinnen und Einwohner

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Emsdetten** im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Haushaltssituation

Die Stadt Emsdetten hat ihre Haushaltssituation in den in dieser Prüfung betrachteten Haushaltsjahren im Vergleich zur letzten überörtlichen Finanzprüfung zunächst deutlich verbessern können. Zwischen 2019 und 2022 ist es der Stadt gelungen, ausschließlich Jahresüberschüsse zu erzielen. In den Jahren 2023 und 2024 verzeichnet sie dagegen Jahresfehlbeträge und kann ihren Haushalt jeweils nur fiktiv ausgeglichen. Insgesamt konnte die Stadt ihre Ausgleichsrücklage zwischen 2019 und 2024 dennoch deutlich stärken.

Der in den Haushaltsjahren 2023 und 2024 begonnene Trend negativer Jahresergebnisse setzt sich in der Haushaltsplanung ab 2025 bis zum Ende der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung kontinuierlich fort. Die Stadt erwartet in diesem Zeitraum kumulierte Jahresfehlbeträge in Höhe von 66 Mio. Euro. Die verschlechterte Haushaltslage basiert vor allem auf Entwicklungen, die außerhalb des Einflussbereichs der Stadt liegen. Hierzu zählt insbesondere die allgemeine Kreisumlage.

Die Stadt Emsdetten ist im Haushaltsjahr 2025 haushaltsrechtlich noch uneingeschränkt handlungsfähig. Im Hinblick auf die ab 2025 erwartete Entwicklung der Jahresergebnisse sieht die gpaNRW jedoch einen steigenden **Konsolidierungsbedarf**. Die Stadt sollte geeignete Maßnahmen ergreifen, um entgegen ihrer aktuellen Planung zeitnah wieder einen Haushaltsausgleich zu erzielen und damit ihr Eigenkapital zu stabilisieren.

Die **Eigenkapitalausstattung** der Stadt Emsdetten ist derzeit solide und profitiert von den Jahresüberschüssen der Jahre 2019 bis 2022. Sofern jedoch die zwischen 2025 und 2028 prognostizierten Jahresfehlbeträge eintreten, wird dies nicht nur das Eigenkapital mindern, sondern auch die Ausgleichsrücklage bis zum Ende der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung 2028 vollständig aufzehren. Emsdetten stünde dann die Pufferfunktion der Ausgleichsrücklage als Risikovorsorge nicht mehr zur Verfügung.

Die **Gesamtverbindlichkeiten** des Konzerns Stadt Emsdetten sind 2023 interkommunal verglichen leicht unterdurchschnittlich. Gegenüber 2022 stiegen sie jedoch um über 29 Mio. Euro auf rund 121 Mio. Euro. Dies bedeutet eine Steigerung in Höhe von etwa 31 Prozent. Hauptsächlich hierfür sind deutlich gestiegene Investitionskredite im Kernhaushalt. Die Haushaltsplandaten ab 2025 lassen einen weiteren Anstieg erwarten.

Haushaltssteuerung

Die Stadt Emsdetten hat mit dem Zukunftsprozess „Emsdetten 2038“ eine vom Rat beschlossene **Nachhaltigkeitsstrategie** mit acht strategischen Zielen entwickelt, die durch weitere Konzepte ergänzt wird. Obwohl die Stadt noch keinen klassischen **Nachhaltigkeitshaushalt** hat, bildet sie Ziele und Kennzahlen zur Zielerreichung bereits im Haushaltsplan ab und plant die zur Umsetzung benötigten finanziellen Ressourcen ein. Die Prioritäten zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele ergeben sich aus verschiedenen partizipativ ausgerichteten Einzelkonzepten. Zukünftig könnte die Stadt einen umfassenden Nachhaltigkeitshaushalt entwickeln, der nachhaltige Ziele und Kennzahlen noch enger verknüpft.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen führt die Stadt Emsdetten dezentral und projektspezifisch durch. Übergreifende Vorgaben oder standardisierte Verfahren hat sie bisher nicht festgelegt. Um die Qualität und Vergleichbarkeit ihrer Untersuchungen weiter zu optimieren, sollte die Stadt verbindliche Mindeststandards in einer Dienstanweisung festlegen. Ergänzend sollten praxisnahe Arbeitshilfen bereitgestellt werden, um die Organisationseinheiten bei der Durchführung zu unterstützen. Dabei kann die Stadt auf bereits vorhandene, gut etablierte Verfahren aufbauen. Mit der Festlegung von Wertgrenzen nach § 13 Abs. 1 KomHVO NRW könnte sie zudem den Arbeitsaufwand reduzieren.

Die Stadt Emsdetten hat bisher keine strategischen Festlegungen für ihr **Kredit- und Anlagemanagement** schriftlich getroffen. Um Verbindlichkeit und Rechtssicherheit zu schaffen, sollte sie die in der Stadt praktizierte und etablierte Vorgehensweise beispielsweise in einer gemeinsamen Dienstanweisung oder einer Richtlinie für das Kredit- und Anlagemanagement verschriftlichen. Die Stadt hat jederzeit einen Überblick über ihr Kreditportfolio und berichtet hierüber regelmäßig gegenüber dem Stadtrat.

1.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Anschließend folgt *kursiv* gedruckt die **Sollvorstellung**. Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im Kapitel dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage.

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Stadt und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

1.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen gibt die gpaNRW einen Kurzüberblick über die Haushaltssituation der **Stadt Emsdetten**. Methodisch stellt die gpaNRW wesentliche Kennzahlen zur Haushaltssituation im Zeitverlauf und interkommunalen Vergleich dar.

Sie beantwortet darüber hinaus folgende Fragen zur Haushaltssteuerung:

- Hat die Stadt Nachhaltigkeitsziele und -kennzahlen in ihrem Haushalt integriert?
- Führt die Stadt bei Investitionsentscheidungen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen routine- und standardmäßig durch?
- Beschäftigt sich die Stadt mit den relevanten Anforderungen ihres Kredit- und Anlageportfolios?

In der Anlage dieses Teilberichts liefern ergänzende Tabellen zusätzliche Informationen. Diese zeigen neben der Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen aus der aktuellen Prüfung die Zusammensetzung und Entwicklung einzelner (Bilanz-)Posten sowie ergänzende Berechnungen.

1.4 Haushaltssituation

Die gpaNRW stellt die Haushaltssituation auf Basis der festgestellten Jahresabschlüsse 2019 bis 2023 und des aufgestellten Jahresabschlusses 2024 dar.

Für die Plandaten berücksichtigen wir den bekannt gemachten Haushaltsplan 2025 einschließlich der mittelfristigen Haushaltsplanung bis 2028.

1.4.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Emsdetten erreicht zwischen 2019 und 2024 stets zumindest einen fiktiven Haushaltsausgleich. Gemäß dem Haushaltsplan 2025 erwartet die Stadt im kompletten Planungszeitraum bis 2028 ausschließlich Defizite.
- Obwohl die Stadt Emsdetten gemäß ihren Plandaten ihre Ausgleichsrücklage 2028 vollständig verzehren wird, ist ihr Haushalt 2025 fiktiv ausgeglichen und damit lediglich anzeigepflichtig.

Haushaltsstatus* Stadt Emsdetten 2019 bis 2025

Haushaltsstatus	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ausgeglichener Haushalt	x	x	x	x			
Fiktiv ausgeglichener Haushalt					x	x	x

* Der Haushaltsstatus in den Ist-Jahren bis 2024 bemisst sich am Jahresergebnis, der Haushaltsstatus im Plan-Jahr 2025 am Haushaltsplan.

Die Höhe der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage zeigen, inwieweit die Stadt aktuell und in den kommenden Jahren negative Jahresergebnisse ausgleichen kann.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Emsdetten 2024 bis 2028

Grund- und Kennzahlen	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis in Tausend Euro**	-7.039	-17.722	-17.567	-16.195	-14.579
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	52.235	34.513	16.945	751	0,00
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	112.484	112.484	107.954***	107.954	94.127
Veränderung der Ausgleichsrücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-7.039	-17.722	-17.567	-16.195	-751
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	-13.828
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	12,81
Fehlbetragsquote in Prozent	4,10	10,76	11,95	12,97	13,41

* 2024: Ist, ab 2025: Plan

** Die Jahresergebnisse im PLAN berücksichtigen die Jahresergebnisse nach Abzug globaler Minderaufwand. Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss vorweg und ordnet die Jahresergebnisse direkt der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage zu.

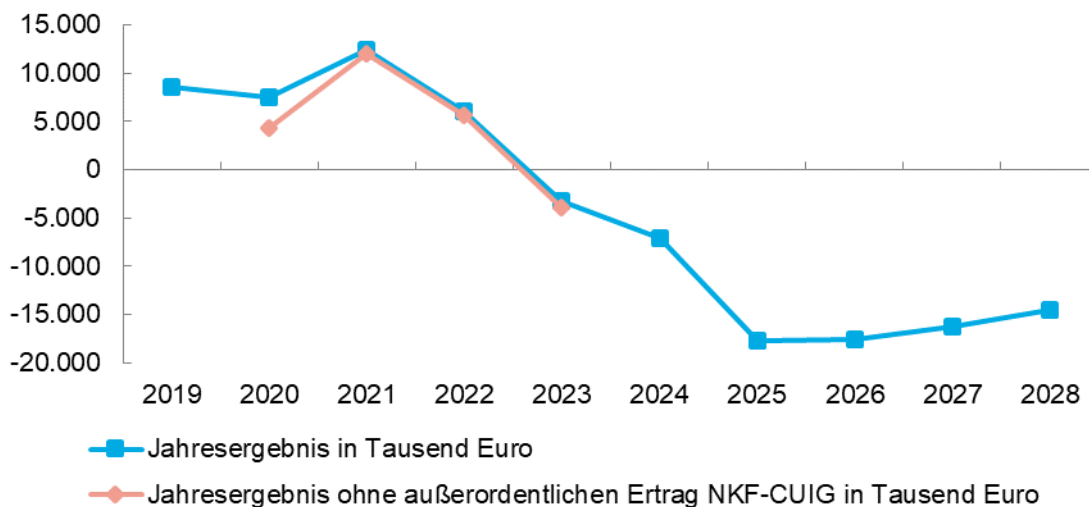
*** Nach dem NKF-CUIG20 steht den Kommunen gemäß § 6 Abs. 2 im Jahr 2025 für die Aufstellung der Haushaltssatzung 2026 das einmalig auszuübende Recht zu, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. In der Darstellung ist die Ausbuchung der kumulierten Bilanzierungshilfe gegen die allgemeine Rücklage im Jahr 2026 in Höhe von 4,53 Mio. Euro berücksichtigt.

1.4.2 Ist-/ Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Emsdetten realisiert in den Jahren 2019 bis 2022 Überschüsse. In den Haushaltsjahren 2023 und 2024 erreicht sie jeweils nur einen fiktiven Haushaltsausgleich.
- Ab 2025 erwartet die Stadt Emsdetten bis zum Ende der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung 2028 ausschließlich Fehlbeträge in kumulierter Höhe von 66,06 Mio. Euro.

²⁰ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG)

Jahresergebnisse sowie Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG Stadt Emsdetten in Tausend Euro 2019 bis 2028*

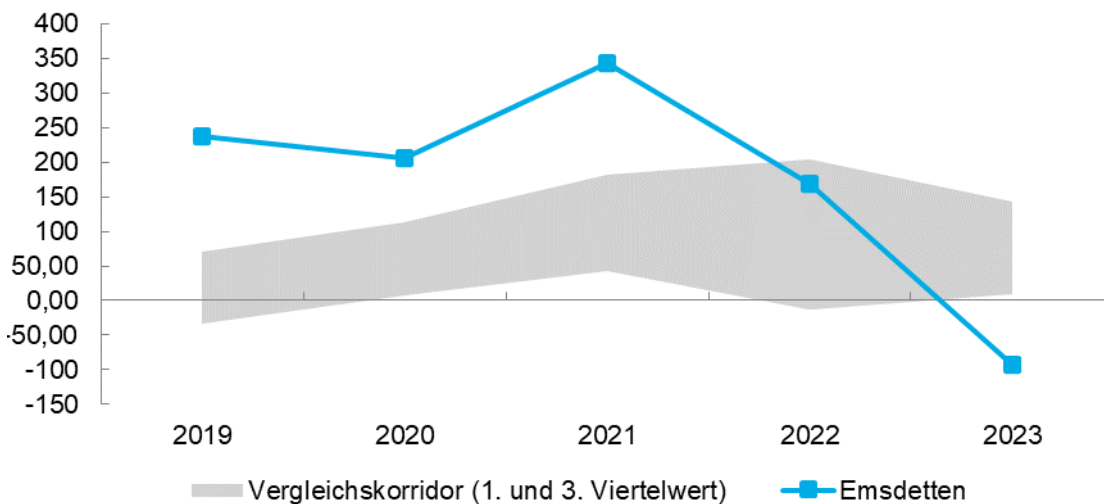


* bis 2024: IST, ab 2025: PLAN

Die einzelnen Jahresergebnisse stehen in der **Tabelle 2 in der Anlage** dieses Teilberichts.

Interkommunal verglichen positioniert sich die **Stadt Emsdetten** wie folgt:

Jahresergebnis je EW* in Euro 2019 bis 2023

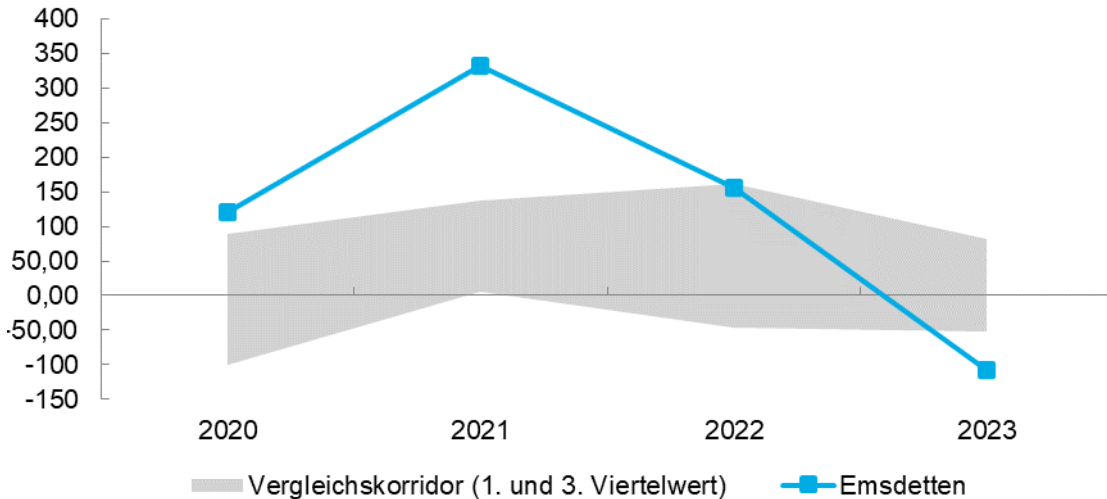


* Einwohnerin bzw. Einwohner

Der Vergleichskorridor erfasst den Wertebereich der Städte zwischen dem ersten und dritten Viertelwert. Oberhalb und unterhalb des Vergleichskorridors liegen die jeweils 25 Prozent der Städte mit den höchsten bzw. niedrigsten Werten.

Die **Tabelle 3 in der Anlage** enthält die Werte zur Abbildung.

Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je EW in Euro 2020 bis 2023



Die **Tabelle 4 in der Anlage** enthält die Werte zur Abbildung.

Einen Einfluss auf die Höhe der Steuererträge und der Jahresergebnisse haben die festgelegten Steuerhebesätze. Im Vergleich positioniert sich die Stadt Emsdetten mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesätze Stadt Emsdetten in von Hundert 2024

Steuerart	Emsdetten	Durchschnittswert der Größenklasse lt. IT.NRW	Durchschnittswert des Kreises	Durchschnittswert des Regierungsbezirks	fiktiver Hebesatz
Grundsteuer A	326	320	349	303	259
Grundsteuer B	575	621	569	608	501
Gewerbesteuer	450	436	447	455	416

* arithmetisches Mittel

Zum 1. Januar 2025 erfolgte eine Reform der Grundsteuer. Ziel und Vorgabe des Bundesgesetzgebers war es, dass die Grundsteuerreform insgesamt aufkommensneutral gestaltet werden soll. Die Stadt Emsdetten hat auf eine Differenzierung der Hebesätze für Wohngebäude und Nichtwohngebäude verzichtet. 2025 hat sie die vom Land Nordrhein-Westfalen berechneten, aufkommensneutralen Hebesätze gewählt: Für die Grundsteuer B berücksichtigt sie einen Hebesatz von 759 v. H. und für die Grundsteuer A einen Hebesatz von 363 Hebesatzpunkten.

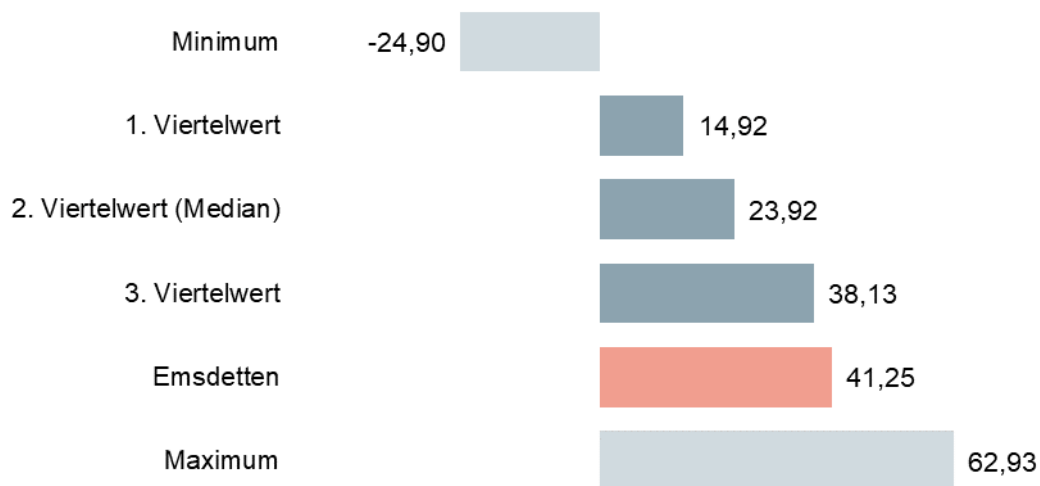
Den Hebesatz für die Gewerbesteuer belässt Emsdetten unverändert bei 450 Hebesatzpunkten.

1.4.3 Eigenkapital

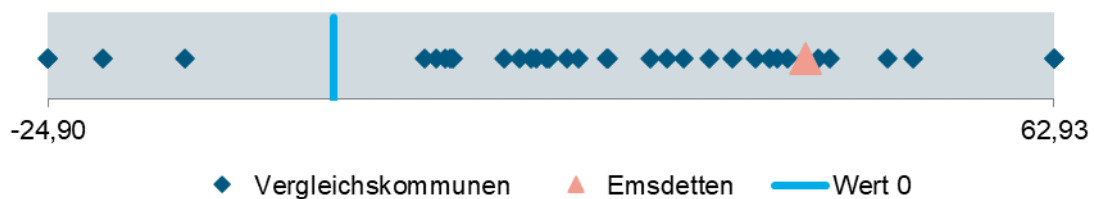
- Die Stadt Emsdetten verfügt 2023 über eine überdurchschnittliche Eigenkapitalquote 1. Ihre Ausgleichsrücklage ist zu diesem Zeitpunkt höher als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte.
- Gemäß ihren Plandaten wird die Stadt Emsdetten ihre Ausgleichsrücklage bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums im Jahr 2028 vollständig in Anspruch nehmen müssen. Sie verfügt über Eigenkapital in ausreichender Höhe, um die Bilanzierungshilfe 2026 in voller Höhe erfolgsneutral zu verrechnen.

Die einzelnen Positionen zum Eigenkapital stehen in der **Tabelle 5 in der Anlage** dieses Teilberichts.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 33 eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Weitere Eigenkapitalkennzahlen 2023

Kennzahlen	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent	40,60	-27,47	10,20	22,21	36,64	62,49	33

Kennzahlen	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	65,65	-6,21	39,87	47,50	59,59	82,39	33
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent	65,28	-8,40	36,71	44,58	59,04	82,28	33
Ausgleichsrücklage je EW in Euro	1.658	0,00	67,96	387	1.002	2.438	33

1.4.4 Verbindlichkeiten

- Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Emsdetten sind vergleichsweise gering. Über 50 Prozent der Vergleichsstädte verfügen 2023 einwohnerbezogen über einen höheren Wert.
- Die Haushaltsplandaten der Stadt Emsdetten deuten darauf hin, dass die Konzernverbindlichkeiten in den kommenden Jahren durch die Aufnahme weiterer Kredite steigen werden.

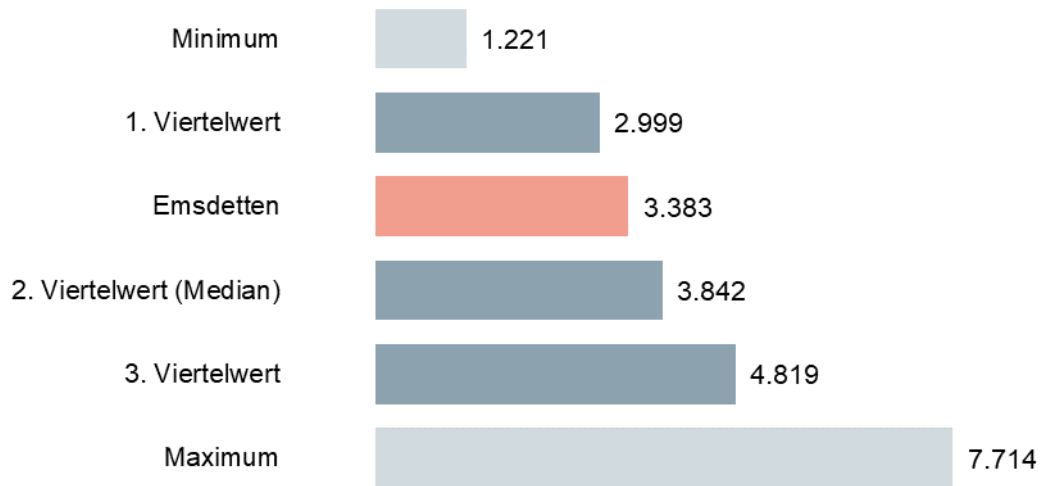
Für die Berechnung der Gesamtverbindlichkeiten 2023 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt Emsdetten mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert.

Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Städte verglichen. Soweit von anderen Städten nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

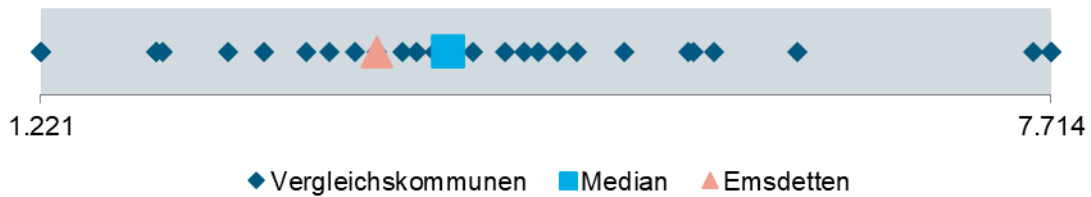
In der Stadt Emsdetten fließen die Verbindlichkeiten der Stadtwerke Emsdetten GmbH und des Abwasserwerks (eigenbetriebsähnliche Einrichtung) mit in die Berechnungen ein. Die einzelnen Positionen der Gesamtverbindlichkeiten Konzern stehen in der **Tabelle 6 in der Anlage** dieses Teilberichts.

Interkommunal verglichen positioniert sich die Stadt Emsdetten mit ihren Gesamtverbindlichkeiten Konzern wie folgt:

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die geplanten Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigen, inwieweit eine Stadt zukünftig in der Lage ist, eigenständig Investitionen und Darlehenstilgungen zu finanzieren oder ob sie hier auf eine Fremdfinanzierung angewiesen ist.

Salden der Finanzplanung Stadt Emsdetten in Tausend Euro 2025 bis 2028

Grund- und Kennzahlen	2025	2026	2027	2028
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-10.942	-11.970	-10.192	-8.132
Saldo aus Investitionstätigkeit	-17.253	-11.338	-3.764	3.106
Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-28.196	-23.308	-13.956	-5.026
Saldo aus Finanzierungstätigkeit	11.231	6.399	-1.350	-3.777
Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-16.964	-16.908	-15.305	-8.803

1.4.5 Haushaltskonsolidierung

Um auch in schwierigeren Zeiten einen Haushaltsausgleich zu erreichen, sollte eine Stadt freiwillige Leistungen und Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen, auf den Prüfstand stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Dies gilt insbesondere für Städte, die ihre Ausgleichsrücklage verbraucht haben und

haushaltsrechtlichen Einschränkungen unterliegen. Eine Stadt kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. In diesen Fällen sollten jedoch Kompensationsmaßnahmen möglichst einen ausgeglichenen Haushalt sicherstellen sowie eine Überschuldung vermeiden.

1.4.5.1 gpa-Kennzahlenset

Anhand des gpa-Kennzahlensets können die Städte frühzeitig Entwicklungen erkennen und diese bei Bedarf entgegensteuern – oder aber positive Entwicklungen weiter vorantreiben. Das gpa-Kennzahlenset dient somit als Indikator und Steuerungshilfe. Die Städte können die Kennzahlen für die strategische und operative Steuerung nutzen und sie in die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse integrieren.

In manchen Handlungsfeldern kann das gpa-Kennzahlenset zudem Ansätze für mögliche Konsolidierungsfelder bieten. Wir verweisen auf den Teilbericht **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden..** In dieser Prüfungsrunde stellt die gpaNRW für die ausgewählten Handlungsfelder besonders aussagekräftige und steuerungsrelevante Kennzahlen im interkommunalen Vergleich dar:

- Haushaltssituation,
- Zahlungsabwicklung und Vollstreckung,
- Gremienarbeit,
- Personal,
- Informationstechnik,
- Schulen Bewirtschaftung,
- Soziales,
- Hilfe zur Erziehung,
- Tagesbetreuung für Kinder,
- Spiel- und Bolzplätze,
- Bauaufsicht sowie
- Straßenbegleitgrün.

Ebenso ermöglicht die gpaNRW die Fortschreibung der eigenen Kennzahlen über ein entsprechendes Tool auf ihrer Internetseite.

1.4.5.2 NKF-Kennzahlenset

Das **NKF-Kennzahlenset NRW** ermöglicht einer Stadt darüber hinaus eine sachgerechte Beurteilung ihrer wirtschaftlichen Lage anhand einheitlicher Kriterien. Die gpaNRW stellt auf ihrer

Internetseite ein Excel-Dokument zum Ermitteln der NKF-Kennzahlen bereit. Zudem stellt sie dort interkommunale Vergleichswerte der Kennzahlen zur Verfügung.

1.5 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt betrachtet die gpaNRW die nachhaltige Haushaltssteuerung der **Stadt Emsdetten** anhand der Themen „Nachhaltigkeitshaushalt“ und „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Investitionsentscheidungen“. Des Weiteren prüfen wir, ob die Stadt Regelungen zum Kredit- und Anlagemanagement getroffen hat.

1.5.1 Nachhaltigkeitshaushalt

Die Städte befinden sich in einer frühen Phase der Implementierung einer wirkungsorientierten Nachhaltigkeitssteuerung. Prozesse zur Nachhaltigkeitssteuerung müssen noch etabliert werden und sich bewähren. Entsprechend treffen wir in dieser Prüfung keine Feststellungen und geben keine Empfehlungen zum Thema Nachhaltigkeitshaushalt. Für die gpaNRW steht im Vordergrund, durch die Darstellung unterschiedlicher Lösungsansätze und Umsetzungsstände zu einem Ideen- und Erfahrungsaustausch unter den Städten beizutragen.

Die Grundlage für einen Nachhaltigkeitshaushalt ist die Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie durch die Stadt, in der spezifische Ziele festgelegt werden. Detaillierte Informationen zur Strategie und den Zielen sind im Vorbericht zu finden.

Der Nachhaltigkeitshaushalt baut auf dem produktorientierten bzw. wirkungsorientierten Haushalt, den die Städte bereits im Rahmen der NKF-Einführung implementiert haben, auf. Zudem stellt der Nachhaltigkeitshaushalt dar, welche finanziellen Ressourcen auf Produktebene aufgewendet werden müssen, um die Ziele zu erreichen. Da der Nachhaltigkeitshaushalt eine Form der wirkungsorientierten Steuerung sein kann, sollte er in bereits vorhandene Strukturen eines wirkungsorientierten Haushaltes integriert werden. Dadurch werden Parallelstrukturen vermieden.

- Einen Nachhaltigkeitshaushalt hat die Stadt Emsdetten noch nicht etabliert. Mit der Abbildung einiger Ziele und Kennzahlen sowie Nachhaltigkeitsmaßnahmen hat sie jedoch bereits eine gute Grundlage für eine systematische Integration von Nachhaltigkeit in den kommunalen Haushalt geschaffen.

Der Rat der **Stadt Emsdetten** hat bereits mehrere Strategien beschlossen, die zentrale Elemente einer klassischen Nachhaltigkeitsstrategie enthalten. Die Stadt verfolgt im Bereich Nachhaltigkeit ambitionierte Ziele und setzt zahlreiche Maßnahmen um, die bereits Bestandteil des kommunalen Haushalts sind. Im Rahmen des Zukunftsprozesses „Emsdetten 2038“ hat die Stadt acht strategische Ziele formuliert. Die Stadt bündelt zudem Maßnahmen zur energetischen Sanierung im „Klimaneutralen Gebäudefahrplan“ und koordiniert ihre Projekte über ein zentrales Fördermittelmanagement. Mit der Ausrichtung der Nachhaltigkeitswoche vermittelte sie im März 2025 praxisnahe Ansätze für nachhaltiges Handeln im Alltag. Nähere Ausführungen zu den Nachhaltigkeitsprojekten der Stadt Emsdetten finden sich im Vorbericht im Kapitel 0.6.1.1 „Nachhaltigkeitsstrategie“.

Über einen eigenständigen Nachhaltigkeitshaushalt im klassischen Sinne verfügt die Stadt Emsdetten bisher noch nicht. Ein solcher Haushalt würde typischerweise bedeuten, dass ökologische, soziale und wirtschaftliche Nachhaltigkeitsziele systematisch in die kommunale Haushaltsplanung integriert werden. Im Haushaltsplan stellt Emsdetten aber bereits Ziele und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung auf Produktebene dar. Die erforderlichen finanziellen Ressourcen zur Erreichung der Ziele plant die Stadt im Haushaltsplan ein. Die Produktverantwortung liegt bei den Fachdiensten.

Die Prioritäten zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele ergeben sich aus verschiedenen Einzelkonzepten, wie dem integrierten Mobilitätskonzept und dem klimaneutralen Gebäudefahrplan. Diese Konzepte wurden partizipativ entwickelt und finden gemäß einer Einschätzung der Stadt breite Unterstützung in der Gesellschaft.

Auch wenn bisher eine systematische Verknüpfung von Zielen mit überprüfbaren Kennzahlen über alle Handlungsfelder hinweg noch fehlt, lässt sich erkennen, dass Kennzahlen zur Bewertung und Steuerung in Emsdetten zunehmend an Bedeutung gewinnen. Auf Grundlage der bereits beschlossenen Ziele und der einzelnen Maßnahmen kann die Stadt die vorhandenen Kennzahlen stetig weiterentwickeln. In einem nächsten Schritt könnte Emsdetten zu einem späteren Zeitpunkt einen Nachhaltigkeitshaushalt entwickeln, der die finanziellen Mittel konsequent mit Nachhaltigkeitszielen und -kennzahlen verknüpft.

Um ihr Handeln noch stärker an den Zielen des Klimaschutzes auszurichten, nimmt die Stadt Emsdetten eine Nachhaltigkeitsprüfung explizit im Hinblick auf den Klimaschutz für sämtliche Beschlussvorlagen vor. Beschlussvorlagen enthalten in Emsdetten zudem stets Hinweise zu den möglichen finanziellen Auswirkungen in Bezug auf die zu treffenden Beschlüsse. Somit stehen jedem politischen Mandatsträger haushaltswirtschaftliche Informationen zur Verfügung, die eng mit den klimarelevanten Auswirkungen der Beschlüsse verknüpft sind.

1.5.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Eine Stadt kann durch routinemäßige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ein effizientes Verwaltungshandeln und eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft im Sinne des § 75 Abs. 1 GO NRW unterstützen. Insbesondere bei Investitionen, die die Haushaltslage über einen langen Zeitraum belasten können, sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Vorfeld der Investitionsentscheidung sinnvoll.

Wirtschaftlichkeit ist das günstigste Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck einer Maßnahme und den einzusetzenden Mitteln. Die Stadt sollte sich systematisch und sorgfältig mit den wirtschaftlichen Auswirkungen aller Maßnahmen auseinandersetzen. In dieser Prüfung konzentriert sich die gpaNRW auf Investitionen, da Investitionsentscheidungen in der Regel nur schwer wieder rückgängig gemacht werden können. Dabei sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass auch alle Alternativen berücksichtigt werden, die anstelle einer Investition getroffen werden könnten, zum Beispiel Mieten und Leasing. Aufwand und die Methodik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollten in einem angemessenen Verhältnis zur Maßnahme stehen. Der nordrhein-westfälische Verordnungsgeber sieht daher in § 13 Abs. 1 KomHVO NRW eine Festlegung von Wertgrenzen durch den Rat vor. Vor der Veranschlagung von Investitionen oberhalb der Wertgrenze soll ein Wirtschaftlichkeitsvergleich mehrerer in Frage kommender Möglichkeiten vorliegen.

Üblicherweise beginnt eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit einer Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfes. Daraus können konkrete Ziele, Prioritäten und etwaige Zielkonflikte erarbeitet und die relevanten Handlungsalternativen abgeleitet werden. Die Handlungsalternativen werden im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsberechnung mithilfe geeigneter Methoden miteinander verglichen. Nach Abschluss der Maßnahme können in einer abschließenden Erfolgskontrolle Erfahrungen für die Durchführung zukünftiger Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gewonnen werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Emsdetten führt Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in den dezentralen Organisationseinheiten durch. Festgeschriebene gesamtstädtische Vorgaben, Standards und Wertgrenzen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat die Stadt noch nicht vorgelegt. Es existieren allerdings bereits etablierte Ansätze und Prozesse in einzelnen Bereichen der Verwaltung.

Eine Stadt sollte routinemäßig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Dazu sollte sie den gesamten Prozess einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung systematisch, transparent, vergleichbar, objektiv, vollständig und nachvollziehbar ausgestalten. Die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollten den politischen Entscheidungstragenden adressatengerecht kommuniziert werden. Nach § 13 Abs. 1 KomHVO NRW sollte der Rat einer Stadt Wertgrenzen festlegen, ab welcher Investitionshöhe ein Wirtschaftlichkeitsvergleich gefordert wird. Unterhalb der Wertgrenze sollten mindestens Kostenberechnungen vorliegen und Folgekosten bewertet werden.

Die **Stadt Emsdetten** führt Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bedarfsorientiert und zielgerichtet durch. Dieses Vorgehen ermöglicht es ihr nach eigener Aussage, begrenzte Ressourcen effizient einzusetzen und Analysen dort zu vertiefen, wo sie für die Entscheidungsfindung besonders relevant sind. Die Wirtschaftlichkeit von Investitions- und Beschaffungsentscheidungen stellt Emsdetten durch eine Kombination aus Bedarfsermittlung, Kosten-Nutzen-Abwägung sowie der Einhaltung vergaberechtlicher Vorgaben sicher. Je nach Umfang und Bedeutung der Maßnahme kommen ergänzend spezifische Methoden wie Lebenszyklusanalysen zum Einsatz. Qualitative Kriterien fließen ebenfalls in die Entscheidungsfindung ein. Häufig betrachtet die Stadt dabei etwa drei bis fünf Varianten. In einigen Vergabeverfahren nutzt sie zusätzlich Bewertungsmatrizen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erfolgen in Emsdetten - wie in vielen anderen Kommunen - dezentral in den jeweils zuständigen Organisationseinheiten. Die Analysen orientieren sich an den jeweiligen Projektanforderungen und variieren daher in ihrer Ausgestaltung. Die Stadt hat bisher keine gesamtstädtischen zentralen Vorgaben für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen getroffen. Über Dienstanweisungen, Richtlinien oder sonstige einheitliche Standards hierzu verfügt sie derzeit noch nicht. In Förderverfahren richten sich Ablauf und Anforderungen häufig nach den Vorgaben der jeweiligen Förderprogramme.

In Emsdetten führen die jeweils fachlich zuständigen Organisationseinheiten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen individuell durch. Ein herausragendes Beispiel für die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten ist das Projekt „Kardinal-von-Galen-Schule“. Im Rahmen der Maßnahmenplanung hat die Stadt dort einen Nachhaltigkeitsprozess nach den Kriterien der Deutschen Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen (DGNB) etabliert. Ein zentraler Bestandteil ist die Lebenszyklusbetrachtung über 50 Jahre. Dabei werden ökologische, ökonomische und funktionale Aspekte

berücksichtigt. Besonderes Augenmerk liegt auf der Auswahl nachhaltiger Baumaterialien unter Umwelt- und Gesundheitsaspekten. Der Prozess wird ergebnisoffen geführt und durch einen externen Auditor begleitet. Die Bewertung erfolgt auf Grundlage wirtschaftlicher Kriterien und berücksichtigt neben den Investitionskosten auch langfristige Faktoren wie Betriebskosten, Instandhaltung, Ressourceneffizienz und Folgekosten. Ziel der Stadt ist eine nachhaltige und zukunftsfähige Nutzung des Gebäudes.

Bei einzelnen städtischen Bauvorhaben, etwa der Erweiterung der Feuerwache oder dem Neubau einer dritten städtischen Kindertageseinrichtung, hat die Stadt Emsdetten bewusst auf eine Nachhaltigkeitszertifizierung verzichtet. Wegen der geringen Nettogrundfläche dieser Gebäude wären die Fixkosten der Zertifizierung unverhältnismäßig hoch gewesen.

Zur Reduzierung des Energieverbrauchs und der Lichtverschmutzung modernisiert die Stadt Emsdetten ihre Straßenbeleuchtung durch den Einsatz intelligenter, radarbasierten Leuchten. Diese passen ihre Lichtstärke bedarfsgerecht an das Verkehrsaufkommen an. Die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme prüft Emsdetten anhand einer Amortisationsrechnung.

Im Rahmen ihrer Klimaschutzstrategie plant die Stadt, auf nahezu allen kommunalen Liegenschaften Photovoltaikanlagen zu installieren. Dies ist Teil eines umfassenden Sanierungsfahrplans, der energetische Modernisierungen sowie den Ausbau erneuerbarer Energien umfasst. Um die ökonomische Tragfähigkeit sicherzustellen, führt die Stadt entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch. Dabei berücksichtigt sie neben den Investitionskosten auch langfristige Aspekte wie Betriebskosten, Instandhaltung und Einsparpotenziale durch Eigenverbrauch.

Die Stadt baut ihre Möglichkeiten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kontinuierlich aus. Im Fördermittelmanagement erstellt Emsdetten halbjährlich einen Bericht über abgeschlossene Projekte, um Abweichungen im Förderverlauf transparent darzustellen. Diese Berichte werden sowohl der Verwaltungsspitze als auch den politischen Gremien zur Verfügung gestellt und dienen der zukünftigen Anpassung von Wirtschaftlichkeitszielen auf Basis praktischer Erfahrungen. Zudem schafft die Stadt die Voraussetzungen für den Einsatz des „Kommunalen Rechenmodells im Hochbau“ (KRmH). Hierbei handelt es sich um ein EDV-gestütztes Tools zur wirtschaftlichen Bewertung von Hochbaumaßnahmen.

Emsdetten hat bereits eine Vertragsdatenbank in das Dokumentenmanagementsystem integriert und arbeitet an der vollständigen Erfassung. Verträge mit steuerlicher Relevanz wurden im Rahmen der Umsetzung des § 2b UStG bereits aufgenommen. Die Vertragsdatenbank könnte zukünftig als Grundlage für die systematische Prüfung der Wirtschaftlichkeit bestehender Verträge dienen.

Die Dokumentation der Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erfolgt bislang nicht standardisiert. In extern begleiteten Projekten liegen teilweise standardisierte Gutachten (z. B. Sanierungs- oder Neubaugutachten) der Dienstleister vor, die eine fundierte Entscheidungsgrundlage bieten.

In den politischen Vorlagen stellt die Stadt im Ratsinformationssystem unter dem Punkt „Finanzielle Auswirkungen“ die Auswirkungen geplanter Maßnahmen auf den städtischen Haushalt dar. Dabei wird laut eigener Aussage großer Wert auf eine möglichst umfassende Darstellung möglicher zukünftiger Folgekosten gelegt. Der Fachdienst 20 „Finanzen“ unterstützt die

Organisationseinheiten bei der Bewertung. Eine standardisierte Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erfolgt derzeit nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte gesamtstädtische Mindeststandards für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in einer Dienstanweisung regeln und den dezentralen Organisationseinheiten Arbeitshilfen bereitstellen. Sie kann dafür auf gute Ansätze einzelner dezentraler Organisationseinheiten zurückgreifen.

Zu den Inhalten einer Dienstanweisung über Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen könnten insbesondere die nachstehenden Punkte gehören:

- Pflicht zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Planung von finanzwirksamen Maßnahmen,
- Anlässe von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen,
- Regelungen zum Prozess und zu standardisierten Verfahrensschritten der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen,
- Zuständigkeiten und notwendige Interaktion der Fachbereiche,
- Methoden der Wirtschaftlichkeitsberechnung und Anwendungsfälle,
- Wertgrenzen sowie
- Vorgaben zu Dokumentationspflichten.

Eine Wertgrenze, ab welcher Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 13 Abs. 1 KomHVO NRW verpflichtend durchzuführen sind, hat der Rat der Stadt Emsdetten bisher nicht festgelegt. Ohne Beschluss einer Wertgrenze muss vor jeder Investitionsmaßnahme ein Wirtschaftlichkeitsvergleich mindestens durch den Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten durchgeführt werden. Um den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten, empfiehlt es sich daher, eine Wertgrenze vom Vertretungsorgan beschließen zu lassen.

Der Rat kann auch differenzierte Wertgrenzen u. a. für Baumaßnahmen oder die Anschaffung beweglicher Vermögensgegenstände durch einfachen Beschluss in der Hauptsatzung oder in der Haushaltssatzung festsetzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte Wertgrenzen nach § 13 Abs. 1 KomHVO NRW festlegen, oberhalb derer ein Wirtschaftlichkeitsvergleich verpflichtend durchzuführen ist, um den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten.

1.5.3 Kredit- und Anlagemanagement

In den nachfolgenden Kapiteln betrachtet die gpaNRW die Ausrichtung und Steuerung im Bereich des Kredit- und Anlagemanagements durch die **Stadt Emsdetten**. Wir nehmen in der Prüfung keine vollständige Risikoanalyse der in der Stadt Emsdetten getroffenen Regelungen vor. Die konkreten Vorgaben, Maßnahmen und internen Kontrollmechanismen, die für ein

adäquates Kredit- und Anlagemanagement erforderlich sind, muss die Stadt Emsdetten selbst eruiieren und festlegen.

1.5.3.1 Strategische Ausrichtung des Kreditmanagements und Verfahren bei Kreditaufnahmen

Die Finanzspielräume der Städte und Gemeinden werden zunehmend kleiner. Zumindest zur Investitionsfinanzierung und bisweilen auch zur Finanzierung der laufenden Verwaltungstätigkeit, sind die Städte auf eine Aufnahme von Krediten angewiesen. Um den Haushalt zu entlasten oder die Planungssicherheit zu erhöhen, steigt gleichermaßen der Handlungsbedarf einer strategischen Auseinandersetzung mit dem Kreditmanagement. Die zielorientierte Steuerung des Schuldenportfolios ist dabei zu einer besonderen Aufgabe kommunaler Finanzpolitik geworden. Grundlage für ein ausgewogenes Kreditmanagement ist eine breitgefächerte Gläubigerstruktur, um strategiekonforme Kreditangebote aus dem gesamten Kapitalmarktbereich zu wirtschaftlichen Konditionen zu erhalten. Ein zielorientiertes Kreditmanagement basiert dabei auf folgenden Grundsätzen:

- Entwicklung einer strategischen Ausrichtung im Spannungsfeld von Zinssicherheit und Zinsoptimierung,
- Beobachtung der Kapitalmärkte,
- Analyse der möglichen Einflussfaktoren auf die Zinssätze,
- Zielorientierte Steuerung des Kreditportfolios,
- Auswahl und Anwendung geeigneter Finanzierungsinstrumente,
- Analyse des derzeitigen Schuldenbestandes und Risikomonitoring unter Einbeziehung zukünftiger Kreditbedarfe.

→ **Feststellung**

Die Stadt Emsdetten hat für ihr Kreditmanagement noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen schriftlich fixiert.

Eine Stadt sollte den Handlungsrahmen und die strategische Ausrichtung für ihr Kreditportfolio festlegen, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Insbesondere Zinsänderungsrisiken und Klumpenrisiken sollte sie dabei im Blick behalten. Die Regelungen sollten unter Beteiligung der politischen Gremien getroffen werden. Neben strategischen Festlegungen sollte eine Stadt für Kreditaufnahmen Verfahrensvorgaben und Entscheidungsbefugnisse verbindlich und widerspruchsfrei regeln.

Die Aufgabe des Kreditmanagements ist in der **Stadt Emsdetten** organisatorisch dem Fachdienst 20 „Finanzen“ zugeordnet. Unterschriftsbefugnisse für abzuschließende Kreditverträge regelt die Stadt derzeit in der Zuständigkeitsordnung. Emsdetten verfolgt nach eigener Aussage ein sicherheitsorientiertes und auf Wirtschaftlichkeit fokussiertes Kreditmanagement. Um die bestmöglichen Konditionen für ihr Kreditportfolio zu erhalten, nutzt die Stadt Emsdetten ein Ausschreibungsportal. Sie legt zudem großen Wert auf Generationengerechtigkeit.

Mit Beschluss vom 28. Mai 2013 beauftragte und ermächtigte der Rat der Stadt Emsdetten den Bürgermeister, zur Absicherung von Zinsänderungsrisiken Zinssicherungsverträge einzusetzen. Seither nutzt die Stadt das Beratungsangebot eines externen Dienstleisters zur Zinssteuerung. Das Portfolio wird hierdurch nicht nur gegen steigende Zinsen gesichert. Ziel ist es, darüber hinaus auch durch ein niedrigeres Zinsniveau zu partizipieren. Dabei betrachtet und steuert die Stadt das Portfolio nicht anhand einzelner Geschäfte, sondern als Gesamtheit. Nach eigener Aussage setzt sie ausschließlich einfache, konservative Standard-Zinssicherungsverträge ein.

Strategische Festlegungen für die Aufnahme von Krediten hat Emsdetten bisher nicht in einer Dienstanweisung oder Richtlinie schriftlich formuliert. Verbindliche fixierte Vorgaben können helfen, die Transparenz des Zustandekommens künftiger Kreditentscheidungen zu verbessern. Sie dokumentieren zudem den Willen des Rates der Stadt, welche Arten von Kreditgeschäften und gegebenenfalls Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dies führt zu mehr Verbindlichkeit und schafft Rechtssicherheit für die Entscheidungstragenden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte grundlegende strategische und organisatorische Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. Der Handlungsrahmen sollte Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnisse, Verfahrensregelungen und einen klar definierten zulässigen Umfang von Kreditgeschäften enthalten.

Die konkrete Ausgestaltung ist abhängig vom Kreditportfolio einer Kommune und ist individuell an ihre strategische Ausrichtung anzupassen. Neben strategischen Festlegungen und Zielsetzungen sollte eine Richtlinie insbesondere Regelungen zu folgenden Aspekten enthalten:

- Der Anwendungsbereich der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen Ziele und Grundsätze ihres Kreditmanagements sollte die Stadt Emsdetten verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten sollte die Stadt Prioritäten festlegen.
- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt Emsdetten gehören.
- Die Stadt Emsdetten sollte Regelungen zum Einsatz bestimmter Finanzierungsinstrumente treffen, beispielsweise zum Einsatz derivativer Finanzgeschäfte, strukturierter Finanzierungsinstrumente oder einer Aufnahme von Krediten in fremder Währung. Schließt die Stadt bestimmte Instrumente, etwa Fremdwährungskredite oder derivative Finanzgeschäfte aus, sollte sie dies explizit regeln.
- Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum Verfahren der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die Angebotseinholung und -auswertung sollte geregelt werden, dass grundsätzlich mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte die Stadt Emsdetten regeln, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.

- Die Dokumentation der Angebotseinholung und Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
- Kontroll- und Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet. Gegebenenfalls können zu den verfolgten Zielen passende Kennzahlen definiert werden.

Daneben kann die Stadt Emsdetten weitere Aspekte in ihre Regelungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement gegebenenfalls sinnvoll ergänzen. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die die Stadt in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.²¹ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.²²

Die Stadt Emsdetten hat zwar bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert, allerdings legt sie erkennbar großen Wert auf eine professionelle Steuerung ihres Kreditmanagements. Bereits im Jahr 2013 hat der Rat der Stadt Emsdetten eine Neuausrichtung des Schuldenportfoliomanagements beschlossen. Zur qualifizierten Absicherung von Zinsänderungsrisiken der Stadt und ihres Abwasserwerkes hat Emsdetten in der Folge einen Beratervertrag mit einem privaten Dienstleister geschlossen. Die Stadt erhält monatlich einen Bericht mit Angaben

- zum aktuellen Zinsänderungsrisiko des Darlehensportfolios,
- zur Sicherungswirkung der eingesetzten Zinsverträge,
- zum Festzinsanteil des Darlehensportfolios und
- zum bisher erzielten Zinsergebnis aus der Zinssteuerung.

1.5.3.2 Kreditportfolio und Berichtswesen

- Die Stadt Emsdetten hat jederzeit einen Überblick über ihr Kreditportfolio. Sie berichtet zu den Entwicklungen regelmäßig gegenüber der Politik.

Eine Stadt sollte jederzeit einen Überblick über ihr Kreditportfolio haben und über die Entwicklung regelmäßig berichten. Daneben sollte sie einen ausreichenden Informationsfluss zwischen den Verantwortlichen des Kreditmanagements und den entsprechenden Entscheidungstragenden im Verwaltungsvorstand sicherstellen. Zudem sollte der Informationsfluss von der

²¹ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

²² Vgl. KGSt 2019: Kennzahlenset – Zins- und Schuldenmanagement und kreditbezogenes Berichtswesen, KGSt-Bericht Nr. 12/2019; sowie KGSt 2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulen, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, www.kgst.de, Download 19.08.2022.

Verwaltung zur Politik gewährleistet werden. Mit den Informationen sollte die Stadt ihr Kreditportfolio zielorientiert steuern.

Kreditportfolio Stadt Emsdetten zum 31. Dezember 2024

Grund- und Kennzahlen	2024
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	73.881
davon aus dem Programm Gute Schule 2020* in Tausend Euro	1.298
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	317
davon aus dem Programm Gute Schule 2020* in Tausend Euro	317
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0,00
Anzahl Derivate	2
Anzahl der Kreditverträge	43
davon aus dem Programm Gute Schule 2020*	6
Anzahl der Kreditgeber	8

* Die Kredite aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ hat die Stadt zwar zu bilanzieren, Zins- und Tilgungsleistungen erfolgen jedoch durch das Land.

Das Kreditportfolio der **Stadt Emsdetten** beinhaltet keine Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung mehr. Zudem verzichtet die Stadt seit geraumer Zeit auf den Einsatz neuer Zinsderivate. Sie verfügt über umfassende Kenntnisse zu ihrem Zinssicherungsrisiko und nutzt hierfür die Expertise eines privaten Beratungsunternehmens (vgl. Kapitel 1.5.3.1 „Strategische Ausrichtung des Kreditmanagements und Verfahren bei Kreditaufnahmen“). Durch die Beratungsleistungen werden die Zinsänderungsrisiken sowie die Wirkungen der eingesetzten Zinssicherungsinstrumente für die Stadt regelmäßig gemessen, was zu einer erhöhten Transparenz führt. Dies stellt einen hohen Mehrwert für das städtische Berichtswesen dar.

Die Stadt Emsdetten stellt zudem sicher, dass die finanzwirtschaftliche Entscheidungsbefugnis und die Finanzhoheit uneingeschränkt bei ihr verbleiben. Durch die Trennung von Beratung und Handel erhält die Stadt nach eigener Aussage eine objektive Dienstleistung, die sie mit ihrem eigenen Fachwissen effektiv kombiniert.

Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotenzial des Kreditportfolios abhängig. Im Hinblick auf die sich möglicherweise deutlich verschlechternde Haushaltslage könnte das städtische Kreditportfolio in Zukunft an Umfang zunehmen.

Das standardisierte Berichtswesen der Stadt Emsdetten beinhaltet regelmäßig Ausführungen zum Kreditmanagement. Den Informationsumfang passt die Stadt flexibel an die jeweils aktuelle Situation an. Sie berichtet zudem regelmäßig im Haushaltsplan und im Jahresabschluss über ihr Kreditportfolio und dessen Entwicklung.

1.5.3.3 Anlagemanagement

Sofern eine Stadt über einen längeren Zeitraum oder temporär über erhebliche liquide Mittel verfügt, kann sie diese Mittel anlegen. Bei der Anlage der verfügbaren Mittel ist auf den Dreiklang

- einer ausreichenden Sicherheit,
- der Verpflichtung zur Sicherstellung der Liquidität sowie
- eines angemessenen Ertrags

zu achten. Die individuelle Ausrichtung und Gewichtung dieser Ziele ist abhängig von der strategischen Ausrichtung einer Stadt. Daneben spielt für viele Städte die Nachhaltigkeit eine zunehmend stärkere Rolle bei der Entscheidung zum Abschluss von Finanzanlagen.

Städte verfolgen auch langfristige Anlageziele. Beispielsweise treffen Städte Vorsorge zur langfristigen Sicherung der zukünftigen Zahlungsverpflichtungen für Pensionen. Dies kann u. a. durch Einzahlung in den entsprechenden Versorgungsfonds gelingen.

→ Feststellung

Für ihr Anlagemanagement hat die Stadt Emsdetten noch keinen grundlegenden und strategischen Handlungsrahmen schriftlich fixiert.

Eine Stadt sollte einen Handlungsrahmen für ihr Anlageportfolio schriftlich festlegen, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Die Stadt sollte insbesondere regeln, welche Anlageinstrumente die Verwaltung nutzen und welche Risiken sie gegebenenfalls eingehen darf. Die Regelungen sollten unter politischer Beteiligung beschlossen werden.

Die **Stadt Emsdetten** hat in ihrer Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung festgelegt, dass Kassenbestände sicher und Ertrag bringend durch die verantwortliche Person für die Zahlungsabwicklung anzulegen sind. Die einzelnen Anlageentscheidungen fallen in Abstimmung mit der Kämmerin. Einen verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die Stadt bisher nicht in einer Dienstanweisung oder Richtlinie definiert.

Anlageportfolio Stadt Emsdetten zum 31. Dezember 2024 in Tausend Euro

Grund- und Kennzahlen	2024
Liquide Mittel	34.909
Wertpapiere des Umlaufvermögens	0
Wertpapiere des Anlagevermögens	8.072
davon Anteile am Versorgungsfonds	7.622
Ausleihungen	12.267

Die Stadt Emsdetten verfügte in den vergangenen Jahren zeitweise über liquide Mittel, die nicht kurzfristig zur Sicherung der Liquidität oder der Zahlungsabwicklung benötigt wurden. Unter Beachtung der gesicherten jederzeitigen Zahlungsfähigkeit verfolgt Emsdetten mit Kapitalanlagen die Ziele einer angemessenen Renditeerzielung und einer gleichzeitigen Absicherung gegen Verluste. Die Stadt möchte ihr Geldvermögen somit nicht nur nominal, sondern auch real in

seiner Substanz erhalten und begegnet damit aktiv den Gefahren einer tendenziell steigenden Inflation. Sie agiert in der Praxis sicherheitsorientiert. Neben Tages- und Termingeldern legt die Stadt überschüssige Liquidität in Sparbriefen für die Amtmann-Schipper-Stiftung an. Zudem bedient sie einen Pensionsfonds.

Sicherheitsaspekte haben für die Stadt Emsdetten bei Anlageentscheidungen oberste Priorität. Für alle Kapitalanlagen gilt, dass mögliche Risiken bekannt, begrenzt und beherrschbar sein müssen. Geschäftsbeziehungen zu privaten Banken unterhält Emsdetten nur im Rahmen der Einlagensicherung.

Eine Kommune sollte aber auch dann grundlegende strategische Festlegungen formulieren, wenn sie ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen meidet. In diesen Fällen können sich die Regelungen jedoch auf die wesentlichen Aspekte beschränken. Unter anderem sollte der Wille des Rates der Stadt Emsdetten dokumentiert sein, welche Arten von Geldanlagen zugelassen sind und gegebenenfalls welche Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungstragenden. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Anlageentscheidungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken.

Die Stadt Emsdetten kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum Anlagemanagement regeln oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen. Sie kann die Vorgaben an ihre konkreten Bedürfnisse anpassen und ihre Vorgaben auf die folgenden Mindestinhalte beschränken:

- Der Anwendungsbereich der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen Anlageziele und Grundsätze ihres Anlagemanagements sollte die Stadt Emsdetten verbindlich festlegen, bestehende Zielkonflikte benennen und Prioritäten definieren. Ziele des Anlagemanagements könnten sein:
 - Die Erwirtschaftung angemessener Erträge unter Berücksichtigung ausreichender Sicherheit und Verfügbarkeit der Geldanlagen. Unter Umständen die Inkaufnahme niedriger oder sogar negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung von Einlagen auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind, um das Risiko eines Totalverlustes soweit möglich auszuschließen.
- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt Emsdetten gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.

- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter Anlageinstrumente. Die Stadt Emsdetten kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten beziehungsweise die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz²³ könnten Vorgaben getroffen werden.
- Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum Verfahren der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
- Für die Angebotseinholung und -auswertung sollte geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls mehrere Angebote einzuholen sind.
- Die Dokumentation der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
- Kontroll- und Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere abhängig von der Komplexität und dem Risikopotenzial des Portfolios. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Stadt Emsdetten kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Anlagemanagement unter Umständen sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Die bereits in Kapitel 1.5.3.1 „Strategische Ausrichtung des Kreditmanagements und Verfahren bei Kreditaufnahmen“ genannten Muster-Richtlinien und Berichte enthalten auch Vorgaben zu einem kommunalen Anlagemanagement, welche die Stadt in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

²³ Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2025 - Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen					
F1	Die Stadt Emsdetten führt Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in den dezentralen Organisationseinheiten durch. Festgeschriebene gesamtstädtische Vorgaben, Standards und Wertgrenzen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat die Stadt noch nicht vorgelegt. Es existieren allerdings bereits etablierte Ansätze und Prozesse in einzelnen Bereichen der Verwaltung.	43	E1.1	Die Stadt Emsdetten sollte gesamtstädtische Mindeststandards für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in einer Dienstanzweisung regeln und den dezentralen Organisationseinheiten Arbeitshilfen bereitstellen. Sie kann dafür auf gute Ansätze einzelner dezentraler Organisationseinheiten zurückgreifen.	45
			E1.2	Die Stadt Emsdetten sollte Wertgrenzen nach § 13 Abs. 1 KomHVO NRW festlegen, oberhalb derer ein Wirtschaftlichkeitsvergleich verpflichtend durchzuführen ist, um den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten.	45
Kredit- und Anlagemanagement					
F2	Die Stadt Emsdetten hat für ihr Kreditmanagement noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen schriftlich fixiert.	46	E2	Die Stadt Emsdetten sollte grundlegende strategische und organisatorische Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. Der Handlungsrahmen sollte Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnisse, Verfahrensregelungen und einen klar definierten zulässigen Umfang von Kreditgeschäften enthalten.	47
F3	Für ihr Anlagemanagement hat die Stadt Emsdetten noch keinen grundlegenden und strategischen Handlungsrahmen schriftlich fixiert.	50	E3	Die Stadt Emsdetten sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken.	51

Tabelle 2: Jahresergebnisse und Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG Stadt Emsdetten in Tausend Euro 2019 bis 2028

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis	8.584	7.441	12.357	6.052	-3.304	-7.039	-17.722	-17.567	-16.195	-14.579
Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG	8.584	4.315	11.961	5.613	-3.872	-7.039	-17.722	-17.567	-16.195	-14.579

Tabelle 3: Jahresergebnis je EW in Euro 2019 bis 2023

Jahr	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2019	238	-256	-33,38	24,74	70,05	332	28
2020	207	-117	7,87	44,58	112	323	34
2021	343	-202	43,18	115	182	343	34
2022	168	-959	-13,69	95,23	204	319	34
2023	-92,45	-144	9,82	97,88	142	341	33

Tabelle 4: Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je EW in Euro 2020 bis 2023

Jahr	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2020	120	-172	-100	12,18	89,83	223	32
2021	332	-225	5,06	47,60	137	332	34
2022	156	-1.014	-45,58	20,98	162	298	33
2023	-108	-274	-51,62	8,62	81,36	302	32

Tabelle 5: Eigenkapital Stadt Emsdetten in Tausend Euro 2019 bis 2024

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Eigenkapital	148.316	155.986	168.555	174.913	171.647	164.719
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	148.316	155.986	168.555	174.913	171.647	164.719
außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG	0	3.126	396	439	568	0
Eigenkapital 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG	148.316	152.860	165.033	170.951	167.118	160.190
Sonderposten für Zuwendungen	65.067	71.972	75.619	78.412	77.462	84.913
Sonderposten für Beiträge	26.501	25.756	24.628	24.257	24.120	23.036
Eigenkapital 2	239.884	253.714	268.802	277.582	273.228	272.668
Eigenkapital 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG	239.884	250.588	265.279	273.620	268.699	268.139
Bilanzsumme	336.052	359.097	378.841	396.002	416.161	439.338

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Emsdetten in Tausend Euro 2023

Grunddaten Kernhaushalt	2023
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	83.768
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	116
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	8.950
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	12.450
Ausleihungen an Sondervermögen	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	3.443
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	62.186
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	89
Verbindlichkeiten Konzern Stadt Emsdetten	120.906

* Beteiligungen: Stadtwerke Emsdetten GmbH, Sondervermögen Abwasserwerk (eigenbetriebsähnliche Einrichtung)

2. Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Emsdetten im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung und Vollstreckung stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Zahlungsabwicklung

Die Stadt Emsdetten ist in der Zahlungsabwicklung solide aufgestellt, zeigt vereinzelt jedoch noch Optimierungspotenzial. Sowohl der Personaleinsatz als auch die Aufwendungen je Einzahlung stellen sich bis 2023 interkommunal unauffällig dar. Ab 2024 liegen beide Werte über dem Durchschnitt. Die Stadt verarbeitet Zahlungseingänge bereits teilweise automatisiert. Sie ist bestrebt, den Automatisierungsgrad zu erhöhen.

Vorteilhaft auf den Ressourceneinsatz wirkt sich aus, dass Emsdetten die Möglichkeit der SEPA-Lastschrift bereits nutzt und das Verfahren proaktiv bewirbt. Auch die geringe Anzahl ungeklärter Ein- und Auszahlungen entlastet die Zahlungsabwicklung. Um diese weiter zu verringern, sollte die Stadt konsequent auf rechtzeitige Sollstellungen hinwirken.

Die analysierten Prozesse hat die Stadt Emsdetten gut strukturiert. Im Mahnwesen erzielt sie eine im interkommunalen Vergleich unter dem Durchschnitt liegende Erfolgsquote. Im Bereich des E-Payment bietet Emsdetten bereits ein breites Spektrum elektronischer Serviceleistungen an. Der schrittweise Ausbau des E-Payment-Angebots sollte - wie von der Stadt vorgesehen - weiterverfolgt und durch klare schriftliche Vorgaben flankiert werden.

Vollstreckung

Die Stadt Emsdetten erreicht eine hohe Erfolgsquote bei der Abwicklung von eigenen Vollstreckungsforderungen. Die hierfür entstehenden Aufwendungen sind in ihrer Höhe unauffällig. Die Fallzahlen der neuen und abgewickelten Vollstreckungsforderungen liegen jeweils im Bereich des Medians. Allerdings verfügt die Stadt Emsdetten über einen vergleichsweise hohen Bestand an Vollstreckungsforderungen. Diesen sollte sie nachhaltig reduzieren.

Die Abnahme der Vermögensauskunft überträgt die Stadt Emsdetten aus Wirtschaftlichkeitsgründen dem örtlichen Gerichtsvollzieher. Für eine eigenständige Durchführung hat sie bereits die Möglichkeit geschaffen, sodass sie bei Bedarf flexibel umstellen kann.

2.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Anschließend folgt *kursiv* gedruckt die **Sollvorstellung**. Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im Kapitel dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage.

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Stadt und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

2.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung und Vollstreckung beschäftigt sich im Wesentlichen mit der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Sie stützt sich auf ermittelte Kennzahlen zur Beurteilung des Ressourceneinsatzes²⁴. Unterstützend betrachtet die gpaNRW Teilprozesse anhand von Checklisten.

Die Prüfung untergliedert sich in die zwei Handlungsfelder

- Zahlungsabwicklung und
- Vollstreckung.

Eine Rechtmäßigkeitsprüfung der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung wird im Rahmen der Prüfung nicht durchgeführt. Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten hinzuweisen. Dazu liefert die gpaNRW den Städten in der Prüfung eine aktuelle Standortbestimmung und zeigt mögliche Schwachstellen auf. Eine tiefgreifende Analyse der Kennzahlen der Vollstreckung ist allerdings nicht Gegenstand dieser Prüfung.

²⁴ Die in den Berechnungen zu Grunde gelegten Personal- und Sachaufwendungen stützen sich auf den KGSt-Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes“ in der jeweils aktuellen Fassung.

2.4 Zahlungsabwicklung

- In der Zahlungsabwicklung der Stadt Emsdetten liegen Personaleinsatz und Aufwendungen interkommunal bis 2023 im unauffälligen Bereich. Ab 2024 liegen die Werte über dem Durchschnitt. Der Automatisierungsgrad ist fortgeschritten und ungeklärte Ein- und Auszahlungen treten vergleichsweise selten auf.

Die Zahlungsabwicklung einer Stadt sollte die Einzahlungen auf den Geschäftskonten wirtschaftlich bearbeiten. Dafür ist ein hoher Automatisierungsgrad erforderlich. Nicht zuordenbare Einzahlungen auf den Geschäftskonten sind unverzüglich zu klären. Die Zahlungsabwicklung für Dritte ist wirtschaftlich wahrzunehmen.

Die Aufgaben der Zahlungsabwicklung sind vielfältig. Grundsätzlich ist auch die Vollstreckung der Zahlungsabwicklung zuzuordnen. Die gpaNRW stellt diese Inhalte getrennt dar. Zunächst wird auf die Zahlungsabwicklung eingegangen. Zu den Tätigkeiten im engeren Sinne (i. e. S.) zählen wir im Wesentlichen die

- Abwicklung des Zahlungsverkehrs,
- Tages-, Zwischen- und Jahresabschlüsse in der Zahlungsabwicklung,
- Offene-Posten-Verwaltung,
- Überzahlungen und ungeklärte Ein- / Auszahlungen,
- Belegablage und Archivierung für die Zahlungsabwicklung,
- Liquiditätssicherung und kurzfristige Liquiditätsplanung,
- Mahnläufe offener Forderungen sowie
- Verwahrung von Wertgegenständen.

Nicht zu den regelmäßigen Aufgaben der Zahlungsabwicklung zählen wir Tätigkeiten, die der Geschäftsbuchführung zuzuordnen sind und eventuell zentral wahrgenommene Aufgaben (z. B. Stundungen, Niederschlagungen und der Erlass von Forderungen).

Auf die Tätigkeiten der Vollstreckung gehen wir im Kapitel 2.5 Vollstreckung näher ein.

Als Indikator für die Wirtschaftlichkeit analysiert die gpaNRW zunächst die Aufwendungen und den Personaleinsatz in der Zahlungsabwicklung. Ergänzend werden ausgewählte Prozesse im Forderungsmanagement betrachtet.

2.4.1 Aufwendungen

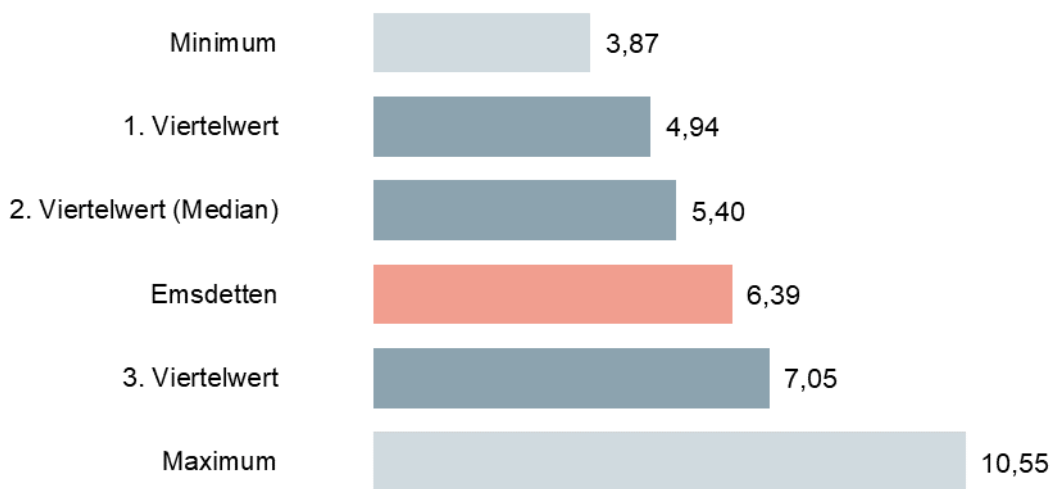
Die **Stadt Emsdetten** nimmt neben der Abwicklung des eigenen Zahlungsverkehrs auch die Aufgaben der Zahlungsabwicklung für den Zweckverband „Volkshochschule Emsdetten-Greven-Saerbeck“ wahr. Die hierauf entfallenden Stellenanteile und Mengendaten sind in den folgenden Betrachtungen einbezogen. Die Stadt erhält hierfür eine Kostenerstattung.

Emsdetten setzte 2024 für die Bearbeitung aller Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten 2,64 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,10 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein.

Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 231.617 Euro in 2024.

Daraus resultieren Aufwendungen je Einzahlung in Höhe von 6,39 Euro. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Emsdetten damit wie folgt:

Aufwendungen Zahlungsabwicklung je Einzahlung in Euro 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Emsdetten bewegt sich bei den Aufwendungen je Einzahlung zwischen 2020 und 2023 in der Nähe des Medians. 2024 liegt sie darüber. Der Anstieg ergibt sich aus einem Personalaufbau in den Jahren 2023 und 2024 um insgesamt 0,36 Vollzeit-Stellen. Die Stadt begründet diesen mit der kontinuierlich steigenden Anzahl von Einzahlungen. Auf die Einzahlungen wird im nachstehenden Kapitel näher eingegangen.

2.4.2 Einzahlungen

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung nehmen die Buchung der Einzahlungen sowie die Verarbeitung der Kontoauszüge ein.

Wir erfassen alle Einzahlungen auf den Geschäftskonten, die eine Stadt zu verwalten hat. Dies umfasst auch die Einzahlungen auf den Geschäftskonten für Dritte im Rahmen öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen sowie für die Abwicklung fremder Finanzmittel. Eine Einzahlung kann mehrere Forderungen betreffen. Auch bei den Lastschriften wird nur der Zahlungseingang des Gesamtpakets als eine Einzahlung berücksichtigt.

Nicht berücksichtigt werden Geschäftskonten, die in die Bewirtschaftung einer Organisationseinheit übertragen wurden. Ein häufig auftretender Fall ist die Abwicklung von Schulgirokonten.

Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten Emsdetten 2020 bis 2024

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Einzahlungen auf allen Geschäftskonten	29.503	31.783	35.215	35.777	36.238
davon Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	3.792	4.663	5.474	5.293	3.904
davon Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Dritte	235	230	227	224	1.737
Lastschriften* in den Lastschriftläufen	43.715	54.026	60.696	61.171	61.615

* auf Grundlage vorliegender Single Euro Payments Area (SEPA)-Mandate

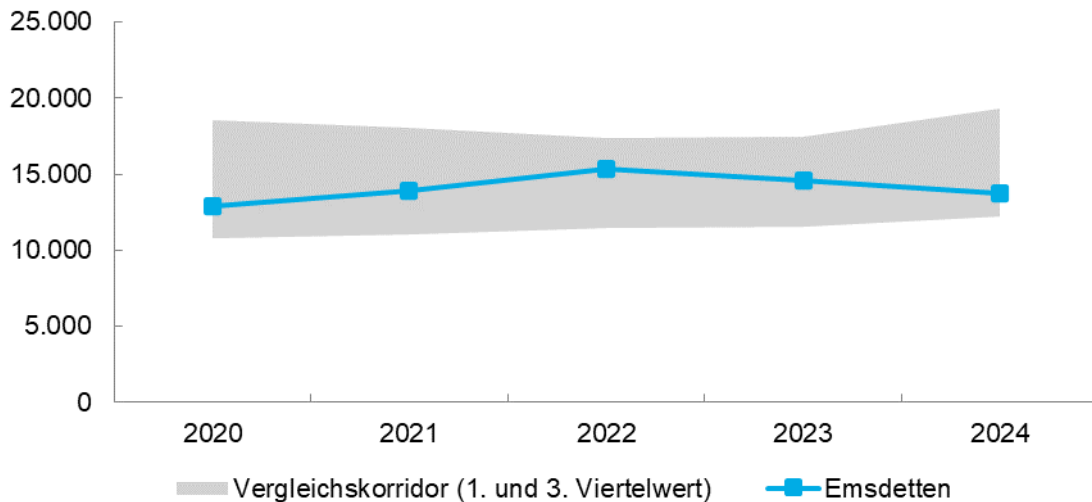
Die Zahl der Einzahlungen im Bereich der Verkehrsordnungswidrigkeiten fällt in der **Stadt Emsdetten** im Jahr 2024 niedriger aus als in den Vorjahren. Ursache hierfür ist, dass aufgrund eines vorübergehenden personellen Engpasses im Außendienst des Ordnungsamtes zeitweise weniger Verstöße geahndet wurden.

Der erhöhte Wert bei den Einzahlungen für Dritte im Jahr 2024 ist auf eine geänderte Buchungspraxis zurückzuführen: Bis 2023 wurde der Tagesumsatz der Volkshochschule zunächst als Gesamtsumme erfasst und anschließend aufgeteilt. Seit 2024 werden die einzelnen Beträge direkt den jeweiligen Kassenzeichen zugeordnet.

Sowohl die Einzahlungen auf allen Geschäftskonten als auch die Anzahl der Lastschriften in den Lastschriftläufen sind in Emsdetten zwischen 2020 und 2024 kontinuierlich gestiegen. Die positiven Auswirkungen einer hohen Anzahl von Lastschriften beschreibt das Kapitel 2.4.2.1 „SEPA-Lastschrift“.

Die tägliche Bearbeitung der Einzahlungen stellt die prägende Sachbearbeitung in der Zahlungsabwicklung i. e. S. dar. Daher berücksichtigt die gpaNRW sämtliche Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung unabhängig von der einzelnen Aufgabe und stellt sie der Zahl der Einzahlungen gegenüber.

Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung 2020 bis 2024



Der Vergleichskorridor erfasst den Wertebereich der Städte zwischen dem ersten und dritten Viertelwert. Oberhalb und unterhalb des Vergleichskorridors liegen jeweils die 25 Prozent der Städte mit den höchsten bzw. niedrigsten Werten.

Die **Tabelle 2** in der Anlage enthält die Werte zur Abbildung.

Die Anzahl der je Vollzeit-Stelle bearbeiteten Einzahlungen liegt 2024 in der Stadt Emsdetten trotz weiterhin steigender Einzahlungen unter dem Durchschnitt. Hintergrund ist ein Personalaufbau in den Jahren 2023 und 2024 (vgl. Kapitel 2.4.1 „Aufwendungen“).

Einen erheblichen Einfluss auf diese Kennzahl hat der Automatisierungsgrad in der Zahlungsabwicklung. Ein hoher Anteil an automatisierter Verarbeitung von Einzahlungen vermeidet manuelle Arbeiten und ist damit ein wesentlicher Einflussfaktor auf die benötigten personellen Ressourcen.

Die Stadt Emsdetten nutzt bereits seit April 2019 für die Bearbeitung von Zahlungseingängen ein Verfahren zur automatisierten Verarbeitung elektronischer Kontoauszüge. Die jeweils aktuellen Umsatzdateien werden täglich aus dem verwendeten Bankprogramm in das kommunale Finanzverfahren importiert. Dort erfolgt eine automatisierte Auswertung der Buchungstexte.

Bei korrekt angegebenem Verwendungszweck wird ein Buchungsvorschlag generiert. Sofern der vorgeschlagene offene Posten im System eindeutig zugeordnet werden kann, erfolgt eine Übernahme der Buchung durch Einzelfreigabe. Dies trifft gemäß einer Schätzung der Stadt Emsdetten auf etwa 60 Prozent der eingehenden Zahlungen zu. Die Stadt arbeitet daran, die eindeutige Zuordnung der Einzahlungen über das Programm kontinuierlich weiter auszubauen.

Ist der Verwendungszweck hingegen unvollständig, fehlerhaft oder fehlt er ganz, kann kein Buchungsvorschlag erfolgen. In diesen Fällen ist eine manuelle Recherche mithilfe verschiedener Suchfunktionen erforderlich. Die entsprechende Buchung erfolgt dann nach manueller Eingabe des zugehörigen Kassenzeichens.

Weicht der überwiesene Betrag von dem im System vermerkten offenen Betrag ab, erfolgt ebenfalls eine Prüfung durch die Stadtkasse. Bei Bedarf hält diese Rücksprache mit den zuständigen Organisationseinheiten oder dem Vollstreckungsdienst.

Weitere Möglichkeiten, die Bearbeitung von Zahlungseingängen zu optimieren und hierdurch den Arbeitsaufwand zu reduzieren, ergeben sich aus einer

- Steigerung des Anteils der SEPA-Lastschriftmandate,
- Reduzierung der ungeklärten Ein- und Auszahlungen sowie
- Optimierung der Prozesse im Forderungsmanagement.

Auf diese Punkte geht die gpaNRW in den nachstehenden Kapiteln näher ein.

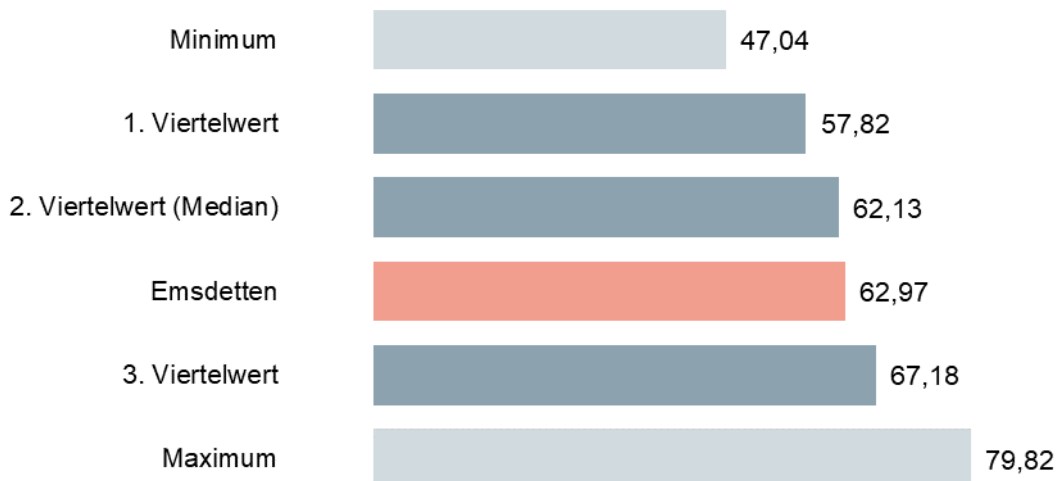
2.4.2.1 SEPA-Lastschrift

- Die Stadt Emsdetten nutzt bereits die Möglichkeit der SEPA-Lastschrift und bewirbt das Verfahren proaktiv. Dies trägt dazu bei, die Zahl offener Forderungen gering zu halten.

Eine Stadt sollte darauf hinwirken, dass Zahlungspflichtige für wiederkehrende Forderungen SEPA-Lastschriftmandate erteilen. Das Lastschrifteinzugsverfahren erleichtert sowohl dem Zahlungspflichtigen als auch der Stadt die Überwachung der Zahlungen und reduziert die offenen Forderungen.

Ein SEPA-Lastschriftmandat ist die rechtliche Legitimation für den Einzug von SEPA-Lastschriften. Ein Mandat umfasst sowohl die Zustimmung des Zahlenden zum Einzug der Zahlung per SEPA-Lastschrift durch den Zahlungsempfangenden als auch den Auftrag an den eigenen Zahlungsdienstleistenden zur Einlösung der Zahlung.

Anteil Lastschriften an Einzahlungen in Prozent 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Emsdetten** macht von der Möglichkeit des SEPA-Lastschriftmandates Gebrauch. Der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen liegt seit 2021 kontinuierlich bei etwa 63 Prozent und damit interkommunal im Durchschnitt.

Die Stadt betrachtet die Vorteile des Lastschriftverfahrens als ein wesentliches Potenzial für eine weitere Effektivitätssteigerung in der Zahlungsabwicklung. Sie ist bestrebt, den Anteil der SEPA-Lastschriftmandate kontinuierlich weiter zu steigern. Beispielsweise legt die Stadt Jahressteuerbescheiden, wiederkehrenden Bescheiden in verschiedenen Fachbereichen sowie Mahnungen einen Vordruck zur Erteilung eines SEPA-Lastschriftmandats bei. Der Vordruck ist zudem auf der städtischen Homepage abrufbar.

2.4.2.2 Ungeklärte Ein- und Auszahlungen

- Die Stadt Emsdetten kommt ihrer Verpflichtung der vollständigen Erfassung und rechtzeitigen Durchsetzung ihrer Forderungen gemäß § 23 Abs. 1 KomHVO NRW im Betrachtungszeitraum nach.

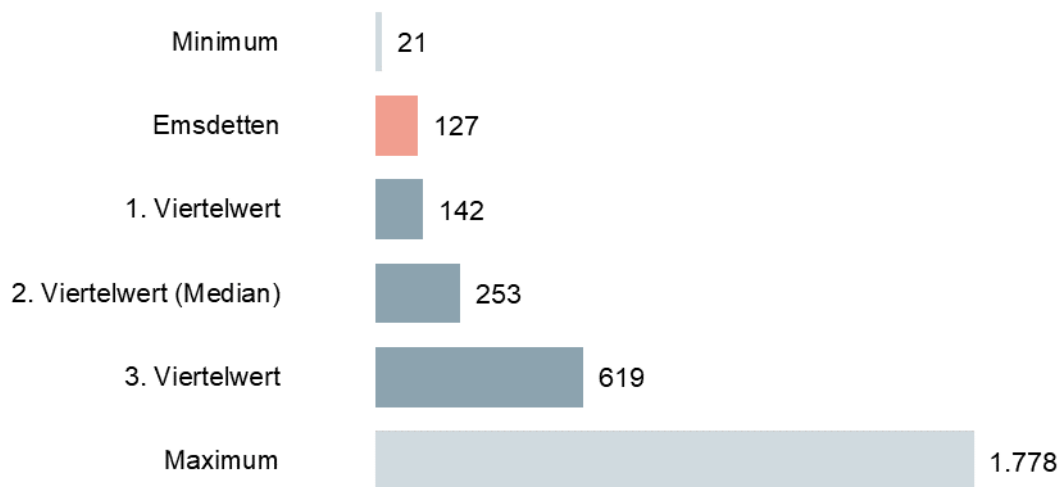
Eine Stadt hat nach § 23 Abs. 1 Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen – KomHVO NRW) die ihr zustehenden Forderungen vollständig zu erfassen und rechtzeitig durchzusetzen. Hierbei sollte sie zusätzlichen Aufwand vermeiden. Der Zahlungseingang ist zu überwachen. Sobald eine Forderung entsteht, sollte daher unverzüglich die Sollstellung durch die jeweils zuständige Organisationseinheit erfolgen. Ungeklärte Zahlungsausgänge sollten eine Ausnahme darstellen.

Ungeklärte Ein- und Auszahlungen Emsdetten 2020 bis 2024

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Neue ungeklärte Einzahlungen	446	525	474	514	459
Neue ungeklärte Auszahlungen	45	64	70	67	92
Bestehende ungeklärte Einzahlungen zum Stichtag	15	23	27	12	32
Bestehende ungeklärte Auszahlungen zum Stichtag	2	2	7	0	0

Ungeklärte Auszahlungen kann die **Stadt Emsdetten** zum Stichtag (01. Januar eines jeden Jahres) zuletzt vollständig abarbeiten. Bei den ungeklärten Einzahlungen gelingt ihr dies nicht. Diese resultieren in der Regel aus ausbleibenden Sollstellungen durch die zuständigen Organisationseinheiten. Beispiele für wiederkehrende ungeklärte Einzahlungen sind u. a. eingehende Einzahlungen aus Gutschriften aus Jahresabrechnungen mit den Stadtwerken. Nach Angaben der Stadt konnte die Überwachung der ungeklärten Einzahlungen durch die Einführung eines digitalen Rechnungsworkflows vereinfacht und verbessert werden.

Neue ungeklärte Zahlungseingänge je 10.000 Einzahlungen 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Bearbeitung von ungeklärten Zahlungsein- und -ausgängen bindet grundsätzlich sowohl zentral in der Stadtkasse, als auch dezentral in den zuständigen Organisationseinheiten personelle Ressourcen. Um der Anforderung des § 23 Abs. 1 KomHVO NRW gerecht zu werden, bedarf es der aktiven Mitwirkung der fachlich zuständigen Organisationseinheiten. Deren Sollstellung ist Grundvoraussetzung für die Erfassung der Forderungen und der automatisierten Verarbeitung von Zahlungseingängen. Die Automatisierung führt zur Vermeidung von unnötigen manuellen Nacharbeiten.

Hinzu kommt, dass ohne Sollstellungen keine Überwachung und Beitreibung der Forderungen erfolgen kann. Bleibt die Zahlung einer solchen Forderung aus, kann dies nur manuell in den dezentralen Organisationseinheiten nachgehalten werden. Es ist daher zu erwarten, dass neben dem entstehenden Mehraufwand für eingehende Zahlungen auch Zahlungsausfälle für nicht erfasste bzw. nachgehaltene Forderungen entstehen.

Die Stadt Emsdetten hat interkommunal betrachtet vergleichsweise wenig ungeklärte Zahlungsein- und -ausgänge im Jahresverlauf. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass sie Wert darauf legt, fehlende Sollstellungen zu vermeiden. Dennoch verfolgt sie nach eigener Aussage das Ziel, künftig ihre Werte noch weiter zu verbessern.

2.4.3 Prozessbetrachtungen

Ergänzend zu den zuvor genannten Aspekten nehmen die Prozesse im Forderungsmanagement Einfluss auf den Erfolg in der Zahlungsabwicklung sowie die dafür entstehenden Aufwendungen.

Im Forderungsmanagement geht es insbesondere um die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Das Forderungsmanagement verfolgt daher u. a. das Ziel, Forderungsausfälle zu vermeiden und die Liquidität zu verbessern bzw. langfristig zu sichern. Vorbeugende Maßnahmen zur Entstehung sowie eine lückenlose Überwachung von Forderungen und ein effektives Mahnverfahren tragen maßgeblich zur Erreichung dieser Ziele bei. Jede Forderung, die beglichen ist, muss nicht weiterverfolgt werden. Neben der Reduzierung des Aufwandes in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung hat dies direkten Einfluss auf die Liquidität der Städte. Darüber hinaus gilt grundsätzlich, je schneller die Beitreibung einer Forderung erfolgt, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die offene Forderung beglichen wird. Ein gutes Forderungsmanagement beginnt bereits in den dezentralen Organisationseinheiten.

In dieser Prüfung betrachtet die gpaNRW zwei Prozesse. Zum einen den Prozess von der Entstehung einer Forderung bis zur Übergabe an die Vollstreckung und zum anderen den Prozess im Zusammenhang mit E-Payment.

2.4.3.1 Prozess Umgang mit Forderungen

→ Feststellung

Die Stadt Emsdetten verfolgt ihre Forderungen grundsätzlich gut strukturiert, erzielt zwischen 2020 und 2024 jedoch eine vergleichsweise geringe Erfolgsquote durch Mahnungen.

Die Zahlungspflichtigen sollten bei der Zahlung einer Forderung unterstützt werden. Die Durchlaufzeiten im Prozess sollten möglichst kurz und generell einheitlich geregelt sein. Ein Zahlungsziel von bis zu 14 Tagen ist grundsätzlich vertretbar. Mit Entstehung der Forderung sollte die Stadt eine Sollstellung veranlassen.

Eine Stadt sollte fällige Forderungen zeitnah verfolgen. Dafür sollte die Stadt mindestens monatliche, automatisierte Mahnintervalle einrichten. Die Übergabe der offenen Forderung an die Vollstreckung sollte ebenfalls automatisiert mit einem zweiten Mahnintervall erfolgen. Unnötige Prozessschritte sollte die Stadt vermeiden.

In der Prüfung beschränkt sich die gpaNRW auf den Teilprozess von der Entstehung der Forderungen bis zur ggf. notwendigen Übergabe an die Vollstreckung. Dabei liegt der Fokus auf einigen wesentlichen Aspekten, die in vorangegangenen Prüfungen aufgefallen sind und häufig Optimierungspotenzial bieten.

Fristen und Mahnintervalle 2024

Grundzahlen	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Tage zwischen Zahlungsaufforderung und Fälligkeit der Forderung	30,00	7,00	14,00	21,00	30,00	34,00	22
Tage zwischen Fälligkeit der Forderung und Berücksichtigung für den Mahnlauf	10,00	5,00	8,00	10,00	14,00	30,00	25
Tage zwischen den Mahnläufen	30,00	7,00	14,00	14,50	28,50	45,00	20
Tage zwischen erstem Mahnlauf und Übergabe an die Vollstreckung	10,00	10,00	14,00	19,50	28,00	45,00	24
Mögliche Laufzeit zwischen Zahlungsaufforderung und Übergabe an die Vollstreckung in Tagen	50,00	34,00	47,00	55,00	64,00	100	21

Die **Stadt Emsdetten** verfügt über ein zentrales Forderungsmanagement. Organisatorisch angesiedelt ist dieses in der Stadtkasse im Fachdienst 20 „Finanzen“.

Die Regelungen zum Forderungsmanagement sind in Emsdetten in der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung implementiert. Diese enthält u. a. Bestimmungen zur Organisation des Forderungsmanagements, zur Bewertung der Forderungen sowie zur Stundung, zur Niederschlagung und zum Erlass. Die Zahlungsziele werden unter Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen von den verschiedenen jeweils sachlich zuständigen Organisationseinheiten festgelegt.

Die Stadt Emsdetten hat den Prozess des Mahnwesens bewusst schlank strukturiert. Sie verzichtet auf die Versendung von Zahlungserinnerungen und mahnt direkt. Es ergeht zudem keine zweite Mahnung. Hierdurch vermeidet die Stadt unnötige Prozessschritte. Emsdetten führt monatlich manuell Mahnläufe durch und sichert dies durch entsprechende Vertretungsregelungen. Eine Vollstreckungsankündigung wird ca. zehn Tage nach der Mahnung zugeleitet. Dies stellt den Übergang vom Mahnprozess in den Prozess der Vollstreckung dar. Die Stadt berichtet von sehr guten Erfahrungen mit dem beschriebenen Prozess.

Grundsätzlich gilt, dass je schneller die Beitreibung von Forderungen erfolgt, umso größer die Wahrscheinlichkeit ist, die Forderung zu erhalten. Nach Erreichen des Fälligkeitsdatums erfolgen Mahnung und Übergabe an die Vollstreckung in Emsdetten relativ zeitnah. Hierdurch ist der Zeitraum zwischen Zahlungsaufforderung und Übergabe an die Vollstreckung bei der Stadt Emsdetten kürzer als bei der Mehrheit der Vergleichsstädte.

Ergänzende Kennzahlen Mahnwesen in Prozent 2024

Kennzahlen	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Mahnungen an Einzahlungen	11,88	7,61	12,23	13,70	16,38	37,60	24
Erfolgsquote Mahnungen	48,73	24,39	50,60	62,87	69,61	93,97	23

Im Jahr 2024 erfolgten in Emsdetten 4.305 Mahnungen bei 36.238 Einzahlungen. Interkommunal verglichen musste damit ein vergleichsweise geringer Anteil der Forderungen angemahnt werden.

Je mehr Mahnungen zu einem Zahlungseingang führen, umso weniger belastet wird nachfolgend die Vollstreckung. Die Erfolgsquote der Mahnungen zeigt auf, wieviel Schuldner auf die Mahnung reagieren, bevor die überfälligen Forderungen an die Vollstreckung übergeben werden. Die Stadt Emsdetten erzielt bei den Mahnungen eine relativ geringe Erfolgsquote.

→ Empfehlung

Die Stadt Emsdetten sollte die Gründe für die geringe Erfolgsquote bei den Mahnungen untersuchen.

2.4.3.2 Prozess E-Payment

→ Feststellung

Die Stadt Emsdetten bietet bereits mehrere elektronische Zahlungsmöglichkeiten an. Das E-Payment kann sie noch erweitern. Schriftliche Regelungen zum E-Payment hat die Stadt noch nicht in einer Dienstanweisung fixiert.

Eine Stadt hat nach § 7 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen - EGovG NRW) für elektronisch durchgeführte Verwaltungsverfahren mindestens ein elektronisches Zahlungsverfahren anzubieten.

In diesem Zusammenhang sollte die Stadt grundlegende Aspekte regeln und die Möglichkeiten, die das E-Payment bietet, nutzen. Das Angebot von E-Payment sollte in der Verwaltung flächendeckend zur Verfügung stehen und aktiv vorangetrieben werden. Eine Stadt sollte darauf hinwirken, dass Zahlungspflichtige die zur Verfügung stehenden Methoden kennen und nutzen.

Die **Stadt Emsdetten** bietet bereits ein breites Spektrum elektronischer Zahlungsmöglichkeiten an. Hierzu gehören z. B. Kartenzahlung und Paypal. Digitale Bezahlmethoden nutzt Emsdetten z. B. im Bürgerbüro, im Standesamt, auf den Märkten, im Vollstreckungsaußendienst, in der Bibliothek und an den Parkautomaten. In ihrem Online-Serviceportal bietet die Stadt verschiedene digitale Verwaltungsleistungen an. Auch eine Park-App hat sie bereits eingeführt.

Emsdetten misst dem Thema E-Payment eine hohe Bedeutung bei und entwickelt die digitalen Bezahlmethoden und Verwaltungsleistungen kontinuierlich weiter. Die Stadt sieht die Vorteile einer geringeren Bargeldverwaltung, einer erhöhten Bürgerfreundlichkeit und einer schnellen Abwicklung im deutlichen Überhang zum Nachteil der hierdurch entstehenden Kosten.

Die bestehenden Dienstanweisungen der Stadt Emsdetten weisen bisher keine konkreten Regelungen zum E-Payment vor. Digitale Bezahlmethoden tragen dazu bei, dass der Aufwand für die Zahlungspflichtigen gering ist und sofort erledigt werden kann. Das erhöht die Zahlungsbereitschaft und reduziert die Gefahr von vergessenen Zahlungsverpflichtungen. Zudem werden Zahlungen im E-Payment häufig schneller verbucht und die Überschreitung von Fälligkeiten wird reduziert. Die genannten Aspekte können dabei als Ziele fungieren und der Stadt dabei helfen, verbindliche Festlegungen zu treffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte die Möglichkeit des E-Payment-Verfahrens - wie bereits von ihr geplant - weiter ausdehnen und entsprechende schriftliche Regelungen hierzu treffen.

Strategische Vorgaben, z. B. in Form von Zielvorgaben, räumen den digitalen Bezahlmethoden eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit. Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse sollte die Stadt die nachstehenden Mindestinhalte festlegen:

- Der **Anwendungsbereich** sollte den flächendeckenden Einsatz von E-Payment ermöglichen bzw. mindestens dort vorschreiben, wo auch digitale Leistungen angeboten werden.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres E-Payment sollte die Stadt verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten z. B. die Erhöhung der Zahlungsbereitschaft und die Minimierung von Mahnungen sein.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt gehören.
- Bestimmte **Bezahlmethoden** sollten geregelt sein. Die Stadt kann ihre Nutzung explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden.

Die Stadt Emsdetten kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung in diesem Bereich gegebenenfalls sinnvoll ergänzen.

2.5 Vollstreckung

→ **Feststellung**

Die Stadt Emsdetten erreicht in der Vollstreckung mit durchschnittlichen Aufwendungen eine hohe Erfolgsquote. Der Bestand an Vollstreckungsforderungen liegt allerdings auf einem hohen Niveau.

Eine Stadt sollte die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen wirtschaftlich durchführen. Die Anzahl von Vollstreckungsforderungen sollte sie möglichst gering halten.

Werden Forderungen nicht beglichen, kann die Stadt diese in der Regel als eigene Vollstreckungsstelle nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen

(Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW - VwVG NRW) betreiben. Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Vollstreckung nimmt daher die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen in Anspruch.

Zu den Aufgaben der Vollstreckung zählen vor allem

- die Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Forderungen im Innendienst,
- die Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Forderungen im Außendienst sowie
- die Vollstreckung in das bewegliche und unbewegliche Vermögen einschließlich der Bearbeitung von Insolvenzen, Versteigerungen usw.

2.5.1 Aufwendungen

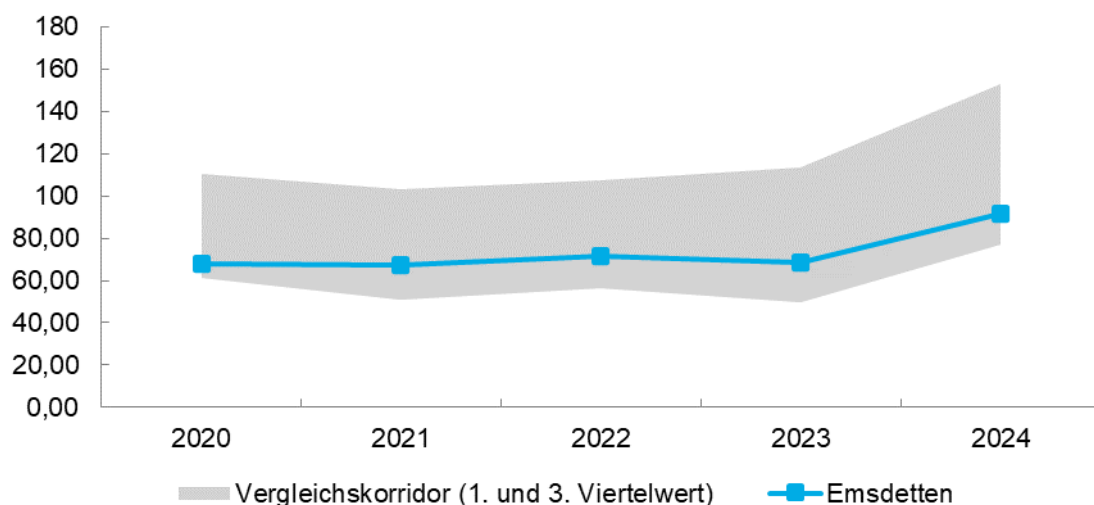
Die **Stadt Emsdetten** nimmt die Aufgaben der Vollstreckung auch für den Zweckverband „Volkshochschule Emsdetten-Greven-Saerbeck“ wahr. Die hierauf entfallenden Stellenanteile und Mengendaten sind in den folgenden Betrachtungen einbezogen. Die Stadt erhält hierfür eine Kostenerstattung.

Emsdetten setzte 2024 für die Bearbeitung aller Vollstreckungsforderungen 2,42 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,09 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein.

Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 225.301 Euro in 2024.

Daraus resultieren Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Höhe von 91,66 Euro. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Emsdetten in den Jahren 2020 bis 2024 wie folgt:

Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2020 bis 2024



Die **Tabelle 3** in der Anlage enthält die Werte zur Abbildung.

Die Aufwendungen gemessen an den abgewickelten Vollstreckungsforderungen bewegen sich in Emsdetten in der gesamten Zeitreihe im unterdurchschnittlichen bis mittleren Bereich der Vergleichsstädte. Der im Vergleich zu den Vorjahren erhöhte Wert 2024 basiert auf einer geringeren Anzahl abgewickelter Vollstreckungsforderungen.

2.5.2 Vollstreckungsforderungen

Vollstreckungsforderungen sind alle von der Mahnung in die Vollstreckung übergegangenen Forderungen. Hinzu kommen ggf. Forderungen, die nicht gemahnt werden müssen und Forderungen von Dritten. Jede nicht durch Zahlung beglichene Forderung ist eine einzelne Vollstreckungs(haupt)forderung. Alle zur Hauptforderung zählenden Nebenforderungen werden gemeinsam mit der Hauptforderung als eine Vollstreckungsforderung gewertet.

Auch die Vollstreckungsankündigungen sind der Vollstreckung zugehörig. Viele Vollstreckungsstellen informieren mit einer Vollstreckungsankündigung die Zahlungspflichtigen über die weitere mögliche Vorgehensweise.

Die nachstehenden Kennzahlen zu den Vollstreckungsforderungen lassen Rückschlüsse auf die Arbeit in der jeweiligen Stadt zu. Sie zeigen, wie hoch die Belastung in der Vollstreckung ist und ob Rückstände bestehen sowie deren Entwicklung. Wir erfassen die Daten über mehrere Jahre und stellen diese zusätzlich in den interkommunalen Vergleich.

Vollstreckungsforderungen Emsdetten 2020 bis 2025

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bestehende Vollstreckungsforderungen zum 01. Januar	5.483	5.361	5.004	5.106	4.909	5.160
Erhaltene neue Vollstreckungsforderungen	2.867	2.721	3.035	2.929	2.709	k. A.*
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen	2.989	3.078	2.934	3.125	2.458	k. A.*
An andere Kommunen abgegebene eigene Forderungen	219	233	262	204	160	k. A.*

* Aufgrund des zum Prüfungszeitpunkt noch nicht abgeschlossenen Erfassungszeitraums ist keine Ermittlung der Werte möglich.

Die bestehenden Vollstreckungsforderungen zum 01. Januar eines jeden Jahres sind in der **Stadt Emsdetten** zwischen 2020 und 2025 tendenziell rückläufig. Ursächlich hierfür ist u. a. ein deutlicher Rückgang offener Fallzahlen der Amts- und Vollstreckungshilfe.

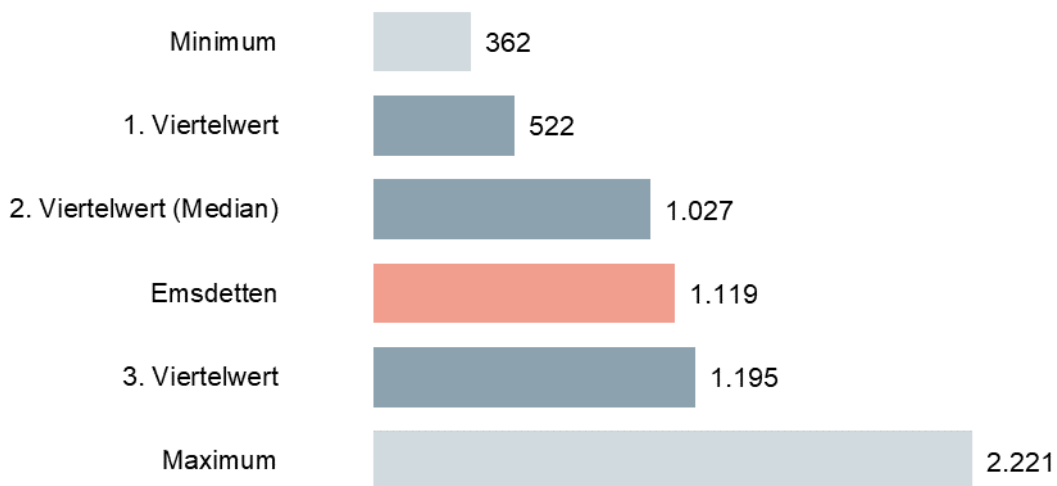
Bei der Entwicklung der Vollstreckungsforderungen ist die gesetzliche Änderung im Zusammenhang mit den Forderungen des Westdeutschen Rundfunks Köln (WDR) zu berücksichtigen. Zum 01. Dezember 2021 wurde der WDR selbst zur Vollstreckungsbehörde. Stufenweise wurde die Aufgabe der Vollstreckung der WDR-Forderungen damit in die Zuständigkeit des WDR übertragen. Zum 01. Januar 2024 ist die Übertragung abgeschlossen. Auch die an die Städte in Auftrag gegebenen „Altfälle“ waren von diesen zurückzugeben. Die Übertragung der WDR-Forderungen hat die Stadt Emsdetten im Zeitraum zwischen November 2022 und Februar 2023

vollzogen. Dies spiegelt sich in den abgewickelten Forderungen 2023 und in den bestehenden Forderungen am 01. Januar des Folgejahres wider.

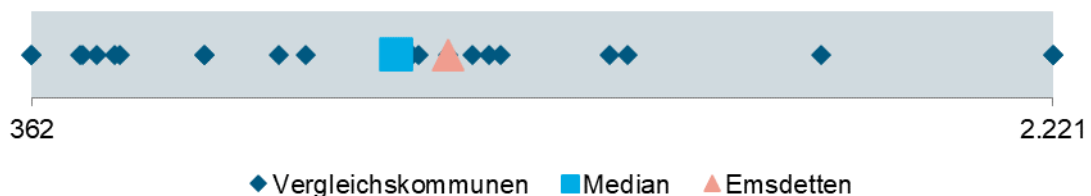
2.5.2.1 Neue Vollstreckungsforderungen

Sofern die Mahnung erfolglos war, werden die offenen Forderungen von der Zahlungsabwicklung an die Vollstreckungsstelle weitergeleitet. Diese stellt grundsätzlich bei jeder neuen Forderung Ermittlungen zum Schuldenden an und leitet entsprechende Vollstreckungsmaßnahmen ein. Aufgrund der manuellen und individuellen Sachbearbeitung bedeutet jede neue Vollstreckungsforderung im Vergleich zur Zahlungsabwicklung einen deutlich höheren Personaleinsatz. Ergänzend zu den eigenen Forderungen hat eine Vollstreckungsstelle Amtshilfeersuchen anderer Behörden zu bearbeiten. Nach § 4 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Verwaltungsverfahrensgesetz NRW – VwVfG NRW) ist sie dazu verpflichtet. Dies erfolgt ohne eine Gegenleistung in Form einer Gebühr oder Ähnlichem. Aus diesem Grund bezieht die gpaNRW auch die Amtshilfeersuchen in die Analyse ein.

Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



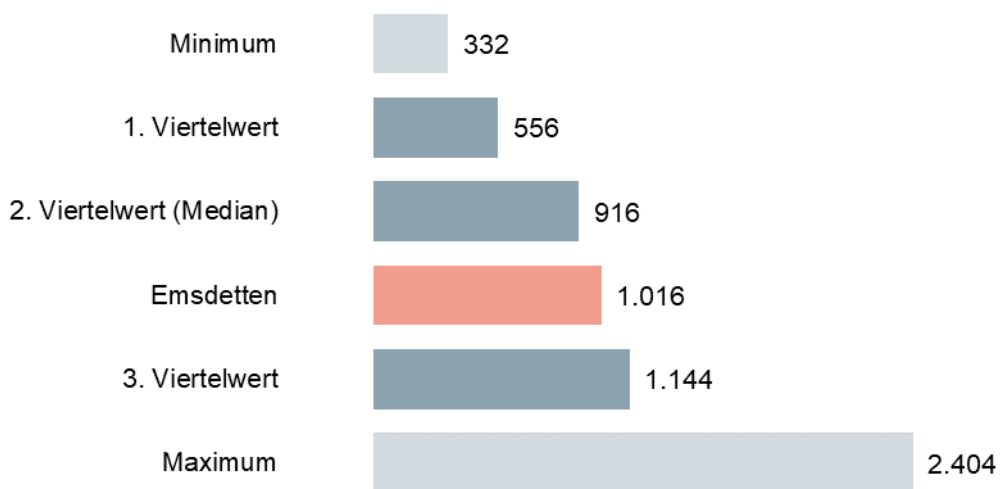
Die Fallzahl neuer Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle verbleibt in der **Stadt Emsdetten** zwischen 2020 und 2024 auf konstantem Niveau und bewegt sich im interkommunalen Vergleich stets im Bereich des Medians. Die Positionierung im interkommunalen Vergleich setzt sich 2024 zusammen aus einer einwohnerbezogenen leicht unterdurchschnittlichen

Personalausstattung und einer durchschnittlichen Anzahl neuer Vollstreckungsforderungen. Die Mitarbeitenden in der Vollstreckung sind damit eher durchschnittlich belastet durch neue Vollstreckungsforderungen.

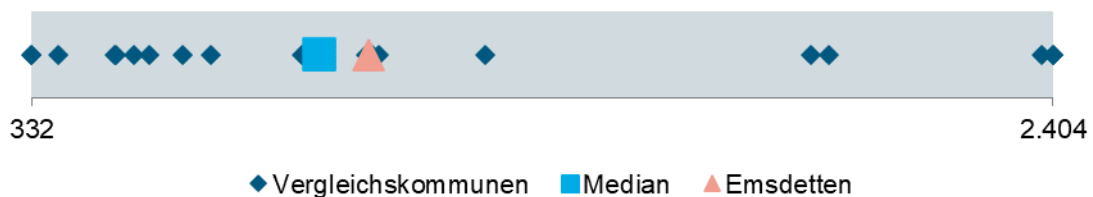
2.5.2.2 Abgewickelte Vollstreckungsforderungen

Die Vollstreckungsforderungen kann die Stadt entweder durch vollständige Zahlung oder auf andere Weise abwickeln. Als erfolgreich abgewickelt zählen alle Vollstreckungsforderungen, die durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung, Pfändung usw. abgeschlossen wurden. Auf andere Weise erledigt werden Vollstreckungsforderungen durch Niederschlagung, Erlass, Ausbuchung, Rückgabe oder Rücknahme.

Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Fallzahlen der abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle zeigen, dass die **Stadt Emsdetten** in der Vollstreckung zwischen 2020 und 2024 solide aufgestellt ist.

Das Ziel der Stadt sollte grundsätzlich sein, möglichst viele ihrer Vollstreckungsforderungen erfolgreich abzuwickeln. Die nachfolgend dargestellten Kennzahlen geben einen Überblick, wie die Abwicklung der Vollstreckungsforderungen in Emsdetten erfolgt:

Ergänzende Kennzahlen zu den abgewickelten Vollstreckungsforderungen in Prozent 2024

Kennzahlen	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil erfolgreich abgewickelte eigene Vollstreckungsforderungen an abgewickelten Vollstreckungsforderungen	77,18	16,50	52,43	60,15	71,08	78,07	19
Anteil Niederschlagungen an abgewickelten Vollstreckungsforderungen	2,60	0,19	1,00	3,08	3,86	14,40	21
Anteil abgewickelte Vollstreckungsforderungen für Amts- und Vollstreckungshilfe an abgewickelten Vollstreckungsforderungen	17,94	8,03	15,42	20,99	31,12	50,35	21
Anteil abgewickelte Vollstreckungsforderungen für freiwillige Vereinbarungen an abgewickelten Vollstreckungsforderungen	0,98	0,00	0,00	0,00	0,77	31,66	20

Die Stadt Emsdetten erzielt 2024 einen interkommunal verglichen hohen Anteil bei den erfolgreich abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen an den abgewickelten Vollstreckungsforderungen. Der Anteil der Niederschlagungen ist gering und spielt in Emsdetten, wie auch in vielen anderen Vergleichsstädten, eine untergeordnete Rolle.

Die Erfolgsquote der Vollstreckung stellt das Verhältnis der erfolgreich abgewickelten eigenen Forderungen zu allen abgeschlossenen eigenen Vollstreckungsverfahren dar. Unter den eigenen abgewickelten Verfahren werden sämtliche beendete Vorgänge verstanden, unabhängig davon, ob die Forderung durch Zahlung oder durch Rückgabe, Rücknahme, Niederschlagung, Erlass oder Ausbuchung erledigt wurde. Zu den erfolgreich abgewickelten eigenen Forderungen zählen hingegen ausschließlich die Fälle, in denen eine vollständige Erfüllung der Forderung, etwa durch Direktzahlung, Ratenvereinbarung oder Pfändung, erreicht werden konnte.

In den interkommunalen Vergleich des Jahres 2024 sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Erfolgsquote Vollstreckung in Prozent 2024



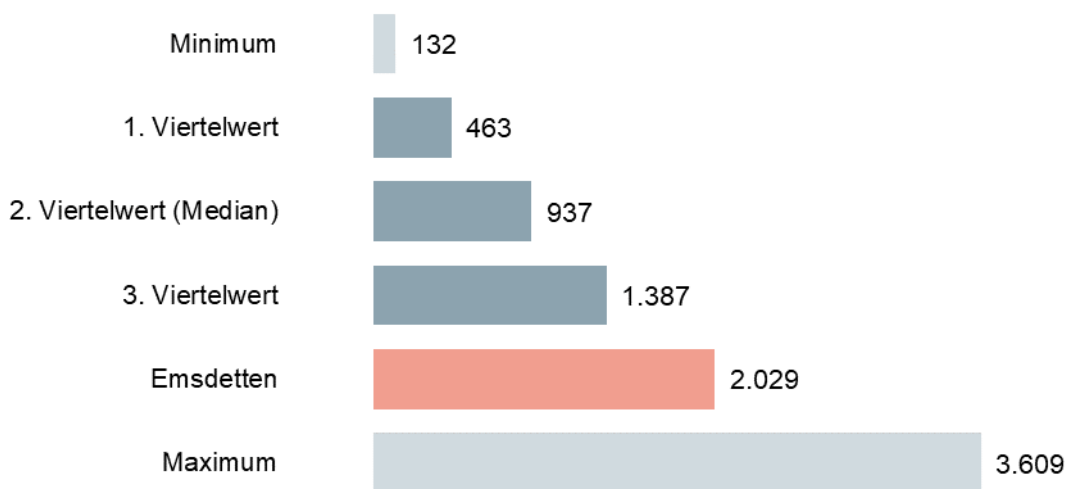
2024 erreicht die Stadt Emsdetten bei den eigenen offenen Vollstreckungsforderungen eine Erfolgsquote von 95,18 Prozent. Sie wickelt damit mehr eigene Vollstreckungsforderungen als drei Viertel der Vergleichsstädte erfolgreich durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung,

Pfändung usw. ab. Auch in den Vorjahren erreicht die Stadt jeweils einen Wert von über 95 Prozent.

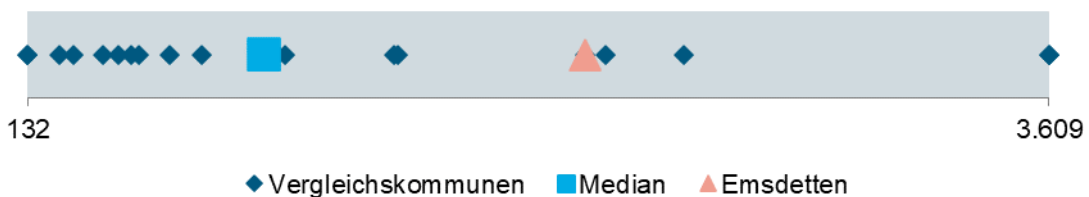
2.5.2.3 Bestehende Vollstreckungsforderungen

Ein hoher Bestand an Vollstreckungsforderungen stellt grundsätzlich eine Belastung für die Beschäftigten in der Vollstreckungsstelle dar. Alle offenen Vollstreckungsforderungen sind zu überwachen und in regelmäßigen Abständen sind neue Ermittlungen anzustellen. Zudem birgt insbesondere ein hoher Anteil an Ordnungswidrigkeiten eine erhöhte Gefahr von Verjährungen. Ziel der Städte sollte es daher sein, den Bestand möglichst gering zu halten und die personellen Ressourcen wirtschaftlich einzusetzen.

Bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der **Stadt Emsdetten** gelingt es im Zeitraum von 2020 bis 2025 mit dem von ihr eingesetzten Personal, den Bestand offener Vollstreckungsforderungen zum jeweiligen Stichtag 1. Januar tendenziell zu reduzieren (vgl. Kapitel 2.5.2 „Vollstreckungsforderungen“). Im Vergleichsjahr 2024 liegt der Bestand offener Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle dennoch über dem Niveau von drei Vierteln der Vergleichsstädte.

Vor diesem Hintergrund sollte die Stadt den eingeschlagenen Kurs beibehalten und sofern möglich durch gezielte Maßnahmen weiter ausbauen. Ziel sollte es sein, eine strukturell

wirksame und dauerhaft tragfähige Reduzierung der Rückstände zu erreichen. Damit ließen sich nicht nur potenzielle Forderungsausfälle vermeiden und Liquiditätsreserven verbessern, sondern auch personelle Ressourcen innerhalb der Verwaltung nachhaltig entlasten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte den bereits begonnenen Abbau des Bestandes offener Vollstreckungsforderungen durch geeignete Maßnahmen weiter fortsetzen.

2.5.3 Zusätzliche Erläuterungen zur Vollstreckung

- Die Stadt Emsdetten nutzt die Vermögensauskunft zur Einschätzung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ihrer Schuldner. Aus wirtschaftlichen Gründen wird die Abnahme nicht durch eigenes Personal, sondern durch den örtlichen Gerichtsvollzieher vorgenommen. Auch von der Möglichkeit der Anordnung auf Eintragung in das Schuldnerverzeichnis macht die Stadt Gebrauch.

Vermögensauskunftsverfahren und Schuldnerverzeichnis Stadt Emsdetten 2020 bis 2024

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Selbst abgenommene Vermögensauskunftsverfahren	0	0	0	0	0
Sofortabnahmen	0	0	0	0	0
Durch Dritte abgenommene Vermögensauskunftsverfahren	49	28	31	45	26
Anordnungen auf Eintragung in das Schuldnerverzeichnis	6	2	13	11	11

Im Rahmen der Vermögensauskunft muss die schuldende Person Angaben zu Einkommen, Vermögenswerten und Ähnlichem machen. Damit gewinnt die Vollstreckungsstelle weitere Informationen, die bei der Vollstreckung oder Feststellung der Unpfändbarkeit hilfreich sein können. Anschließend sollte eine Eintragung in das Schuldnerverzeichnis erfolgen, da mit dieser Maßnahme Zahlungsdruck auf säumige Zahlungspflichtige ausgeübt werden kann. Zudem dienen die Eintragungen auch anderen Vollstreckungsbehörden als wertvolle Informationsquelle.

Die **Stadt Emsdetten** nutzt die Vermögensauskunft als verlässliche Informationsquelle zur Einschätzung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ihrer Schuldner. Aus Wirtschaftlichkeitsgründen erfolgt die Abnahme bislang nicht durch städtisches Personal, sondern wird dem örtlichen Gerichtsvollzieher übertragen. Im Sinne einer fortlaufenden Aufgabenkritik hat die Stadt die Möglichkeit, die Wirtschaftlichkeit dieser Praxis regelmäßig zu prüfen. Schulungen und technische Voraussetzungen für eine eigenständige Durchführung sind bereits vorhanden, sodass Emsdetten bei Bedarf flexibel umsteuern könnte.

Eintragungen in das Schuldnerverzeichnis veranlasste die Stadt eigeninitiativ und nutzte damit ihr bisheriges Ermessen nach § 284 Abs. 9 AO konsequent. Dieses Vorgehen erhöht den Zahlungsdruck auf säumige Schuldner und stellt gleichzeitig anderen Gläubigern relevante Informationen zur Verfügung.

Durch Änderung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (VwVG NRW) mit Wirkung vom 1. April 2025 können Eintragungen in das Schuldnerverzeichnis künftig auch durch die Gerichtsvollzieher erfolgen, wenn die Vollstreckungsbehörde diese damit beauftragt. Dies

bedeutet, dass Gerichtsvollzieher im Rahmen der Amtshilfe nun den gesamten Vorgang, inklusive der Eintragung in das Schuldnerverzeichnis, übernehmen können. Entscheidet sich die Stadt gegen eine Beauftragung eines Gerichtsvollziehers, entfällt nach neuer Rechtslage das bisherige Ermessen bei der Eintragungsanordnung und die Stadt muss von Amts wegen die Eintragung anordnen, sobald die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen.²⁵

Die Stadt Emsdetten hat auch nach Inkrafttreten der gesetzlichen Änderung ihren bisherigen Verfahrensweg beibehalten und setzt diesen rechtskonform fort.

²⁵ Vgl. § 5a Abs. 6 VwVG NRW

2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2025 - Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Prozessbetrachtungen					
F1	Die Stadt Emsdetten verfolgt ihre Forderungen grundsätzlich gut strukturiert, erzielt zwischen 2020 und 2024 jedoch eine vergleichsweise geringe Erfolgsquote durch Mahnungen.	66	E1	Die Stadt Emsdetten sollte die Gründe für die geringe Erfolgsquote bei den Mahnungen untersuchen.	68
F2	Die Stadt Emsdetten bietet bereits mehrere elektronische Zahlungsmöglichkeiten an. Das E-Payment kann sie noch erweitern. Schriftliche Regelungen zum E-Payment hat die Stadt noch nicht in einer Dienstanweisung fixiert.	68	E2	Die Stadt Emsdetten sollte die Möglichkeit des E-Payment-Verfahrens - wie bereits von ihr geplant - weiter ausdehnen und entsprechende schriftliche Regelungen hierzu treffen.	69
Vollstreckung					
F3	Die Stadt Emsdetten erreicht in der Vollstreckung mit durchschnittlichen Aufwendungen eine hohe Erfolgsquote. Der Bestand an Vollstreckungsforderungen liegt allerdings auf einem hohen Niveau.	69	E3	Die Stadt Emsdetten sollte den bereits begonnenen Abbau des Bestandes offener Vollstreckungsforderungen durch geeignete Maßnahmen weiter fortsetzen.	76

Tabelle 2: Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung 2020 bis 2024

Jahr	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2020	12.883	7.727	10.793	13.798	18.556	26.546	22
2021	13.879	8.479	11.038	14.751	18.055	25.609	22
2022	15.378	8.544	11.433	14.948	17.364	25.596	22
2023	14.544	9.100	11.565	14.518	17.487	27.383	22
2024	13.727	8.741	12.198	15.064	19.310	25.618	21

Tabelle 3: Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2020 bis 2024

Jahr	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2020	67,95	26,37	60,97	67,95	110	215	17
2021	67,09	25,02	50,87	67,09	103	195	19
2022	71,73	24,80	56,65	71,73	107	205	19
2023	68,50	33,22	49,77	82,23	113	232	20
2024	91,66	41,81	77,23	103	153	259	19

3. Gremienarbeit

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Emsdetten im Prüfgebiet Gremienarbeit stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW für das Prüfgebiet Gremienarbeit erfolgte zu einem Zeitpunkt, zu dem sich u. a. die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW), die Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder kommunaler Vertretungen und Ausschüsse (Entschädigungsverordnung – EntschVO NRW) sowie weitere Regelungen zu digitalen bzw. hybriden Gremiensitzungen in der Überarbeitung befanden. Die Prüfung greift den Normbestand zum 01. Januar 2024 auf. Spätere Anpassungen des Landesgesetzgebers bleiben bei der Kennzahlenerhebung unberücksichtigt.

Gremienarbeit

Die Prüfung der Gremienarbeit der Stadt Emsdetten hat eine Reihe von strukturellen Stärken, aber auch Optimierungspotenziale offengelegt. Grundsätzlich hat die Stadt Emsdetten eine sachgerechte und funktionale **Gremienstruktur**. Um die Effizienz und Zielorientierung der Gremienarbeit langfristig zu sichern, ist aus Sicht der gpaNRW mindestens einmal je Wahlperiode eine **Relevanzprüfung** der freiwilligen Fachausschüsse und Interessenvertretungen sinnvoll.

Die Stadt Emsdetten hält vergleichsweise viele **Gremiensitzungen** im Prüfungszeitraum ab. Dieses Vorgehen bindet innerhalb von Verwaltung und Ehrenamt erhebliche Ressourcen. Ein effizientes **Sitzungsmanagement** zielt darauf ab, die Gremiensitzungen auf ein erforderliches Mindestmaß zu beschränken.

Die **Aufwendungen** für Gremienmitglieder der Stadt Emsdetten liegen dennoch interkommunal auf niedrigem Niveau. Entlastend wirkt sich aus, dass der Rat der Stadt Emsdetten beschlossen hat, keine zusätzliche Aufwandsentschädigung für Ausschussvorsitzende zu gewähren.

Die Stadt Emsdetten führt keine regelmäßige Bedarfsanalyse für **Fraktionszuwendungen** durch. Die letzte Bedarfsanalyse erfolgte 2018. Ohne regelmäßige Überprüfung fließen steigende Kosten und örtliche Besonderheiten nicht rechtzeitig in die Fraktionszuwendungen ein. Daher sollte die Stadt Emsdetten mindestens einmal je Wahlperiode eine **Bedarfsanalyse** durchführen. Sie sollte zudem auch Regelungen zur Ausstattung von Einzelratsmitgliedern sowie zur Fahrkostenerstattung treffen. Die Stadt sollte diese Regelungslücken schließen, um eine einheitliche und gerechte Chancengleichheit aller Ratsmitglieder zu gewährleisten.

Die Stadt Emsdetten hat ihre Gremienarbeit bereits weitgehend digitalisiert. Weiterentwicklungsmöglichkeiten bieten sich noch durch **KI-gestützte Transkription** bei der

Protokollerstellung oder durch die digitale Übertragung von Ratssitzungen. Die Stadt Emsdetten hat noch nicht die Voraussetzungen für digitale und hybride Sitzungen geschaffen. Solche Formate erhöhen die Flexibilität und Krisensicherheit. Die Stadt sollte die Digitalisierung der Gremienarbeit weiter ausbauen, um Transparenz, Effizienz und Krisenfestigkeit zu erhöhen.

3.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Anschließend folgt *kursiv* gedruckt die **Sollvorstellung**. Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im Kapitel dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage.

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Stadt und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

3.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Die kommunale Gremienarbeit ist grundgesetzlich verankerter Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung. Auf der einen Seite wird sie stark geprägt durch landesgesetzliche Vorgaben. Andererseits beeinflussen individuelle örtliche Gegebenheiten sowie die kommunale Selbstverwaltung die Gremienarbeit der Stadt Emsdetten. Die Arbeit der demokratisch gewählten Vertretungskörperschaften ist dabei vielschichtig. Sie wird durch Schlüsselakteure wie Parteien, Fraktionen, Verwaltung und Bürgerschaft geprägt. Die kommunale Gremienarbeit ist daher keine originäre oder alleinige Verwaltungstätigkeit, sondern ein Zusammenspiel der ehrenamtlichen Kommunalpolitik und der Verwaltung.

Die gpaNRW betrachtet den finanziellen Ressourceneinsatz im Zusammenhang mit nicht-monetären Aspekten sowie wesentlichen Steuerungs- und Kontrollmechanismen. Wir analysieren hierbei auch, ob die Verwaltung die vom Landesgesetzgeber normierten formalen Anforderungen an die örtliche Gremienarbeit einhält.

Die Prüfung untergliedern wir hierbei in

- die örtliche Gremienstruktur,
- das Sitzungsmanagement,
- die Aufwendungen für Gremienmitglieder,
- die Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder,
- die Digitalisierung der Gremienarbeit sowie

- die Umsetzung der Veröffentlichungspflicht nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz Nordrhein-Westfalen (KorruptionsbG NRW).

Die gpaNRW gibt Hinweise zu Optimierungsmöglichkeiten und zeigt Handlungsmöglichkeiten auf. Gleichzeitig sensibilisiert sie die Städte für Weiterentwicklungsmöglichkeiten durch Digitalisierung in der Gremienarbeit.

Die gpaNRW hat die erforderlichen Daten erhoben und im Austausch mit der Stadt Emsdetten abgestimmt. Zudem haben wir die Arbeitsweise der Stadt Emsdetten über einen standardisierten Fragebogen aufgenommen.

3.4 Örtliche Gremienstrukturen

Die örtliche Gremienstruktur wird durch die GO NRW und die im Kommunalwahlgesetz NRW (KWahlG NRW) festgelegten Vorgaben definiert.

→ **Feststellung**

Die Stadt Emsdetten hat eine weitestgehend unauffällige Gremienstruktur. Lediglich die Ausschussgrößen und Besetzungen einzelner Ausschüsse sind auffällig.

Eine Stadt sollte eine gute Grundlage für eine effektive und effiziente Gremienarbeit schaffen. Hierzu sollte sie nachstehende Anforderungen erfüllen:

- *Die Gremienstruktur sollte sich nach Möglichkeit an der Verwaltungsgliederung orientieren und verwandte Themenbereiche in Ausschüssen konzentrieren.*
- *Eine Stadt sollte zumindest einmal in einer Wahlperiode die freiwilligen Fachausschüsse, Interessensvertretungen und Bezirksausschüsse auf ihre Relevanz hin überprüfen.*
- *Eine Stadt sollte die Zuständigkeiten und Befugnisse der Fachausschüsse in Form einer Satzung, Zuständigkeitsordnung oder durch Beschluss formalisieren.*
- *Eine Stadt sollte gem. § 3 KWahlG NRW regelmäßig zum Ende einer Wahlperiode prüfen, ob sie die Zahl der zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter bei der nächsten Kommunalwahl reduzieren kann (Verkleinerung des Stadtrates).*

Die Gremienstruktur einer Stadt wird unter anderem durch die Einwohnerzahl, die kommunale Selbstverwaltung sowie durch Wahlergebnisse beeinflusst. In der nachfolgenden Tabelle stellt die gpaNRW die Gremienstruktur im interkommunalen Vergleich dar.

Überblick über die Gremienstruktur 2024

Grundzahl	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ratsmitglieder	40	32	38	40	48	62	67
Überhang-/ Ausgleichsmandate	2	0	0	1	8	16	67
Einzelratsmitglieder	2	0	0	1	2	4	67
Sachkundige Bürgerinnen und Bürger	87	13	47	61	85	212	66
Sachkundige EW*	66	0	0	9	17	66	67
Fraktionen	5	3	5	6	6	8	67
Pflichtige Fachausschüsse	2	2	2	2	2	4	67
Pflichtige Fachausschüsse auf spezialgesetzlicher Grundlage	3	0	1	2	2	5	66
Freiwillige Fachausschüsse	6	2	5	6	8	11	66
Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher	0	0	0	0	6	18	66
Bezirksausschüsse	0	0	0	0	0	10	67

* Einwohnerinnen und Einwohner

Die **Stadt Emsdetten** hat den Hauptausschuss und den Finanzausschuss zu einem gemeinsamen Ausschuss zusammengelegt. Beide Ausschüsse gehören zu den pflichtigen Fachausschüssen. Auch der Rechnungsprüfungsausschuss zählt zu diesen vorgeschriebenen pflichtigen Fachausschüssen in der kommunalen Gremienstruktur. Zu den pflichtigen Fachausschüssen nach spezialgesetzlicher Grundlage gehören der Jugendhilfeausschuss und der Betriebsausschuss für das Sondervermögen und der Umlegungsausschuss. Ergänzend zu diesen Pflichtausschüssen hat die Stadt Emsdetten sechs freiwillige Ausschüsse eingerichtet. Diese sind:

- Ausschuss für Infrastruktur,
- Ausschuss für Stadtentwicklung, Wirtschaft und Wohnen,
- Ausschuss für Klima, Umwelt und Mobilität,
- Ausschuss für Schule und Bildung,
- Ausschuss für Kultur, Sport und Freizeit und
- Ausschuss für Soziales, Familie, Senioren/Seniorinnen und Arbeit.

Die freiwilligen Ausschüsse der Stadt Emsdetten sind verschiedenen Fachbereiche der inneren Aufbauorganisation der Stadtverwaltung Emsdetten zugeordnet.

Der Stadtrat von Emsdetten besteht aus insgesamt 40 Mitgliedern, die sich auf verschiedene Ausschüsse mit unterschiedlichen Aufgaben verteilen. In einigen Ausschüssen sitzen mehr Mitglieder als die Hälfte des Rates, darunter auch sachkundige Bürgerinnen und Bürger sowie Einwohnerinnen und Einwohner:

- der Ausschuss für Klima, Umwelt und Mobilität mit 23 Mitgliedern, davon sind neun Ratsmitglieder, acht sachkundige Bürger und sechs sachkundige Einwohner,
- der Ausschuss für Stadtentwicklung, Wirtschaft und Wohnen mit 21 Mitgliedern, davon sind neun Ratsmitglieder, acht sachkundige Bürger und vier sachkundige Einwohner,
- der Ausschuss für Schule und Bildung mit 23 Mitgliedern, davon sind zehn Ratsmitglieder, sieben sachkundige Bürger und sechs sachkundige Einwohner,
- der Ausschuss für Kultur, Sport und Freizeit mit 22 Mitgliedern, davon sind neun Ratsmitglieder, acht sachkundige Bürger und fünf sachkundige Einwohner und
- der Ausschuss für Soziales, Familie, Senioren und Arbeit mit 22 Mitgliedern, davon sind elf Ratsmitglieder, sechs sachkundige Bürger und fünf sachkundige Einwohner.

Die Zusammensetzung von Ausschüssen ist in der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) rechtlich geregelt²⁶. Die zahlenmäßige Obergrenze bei der Zusammensetzung von Ausschüssen sollte vernünftigerweise bei etwa der Hälfte der Mitglieder des Rates liegen, bei größeren Gemeinden auch deutlich weniger als der Hälfte. Dabei ist der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit hinsichtlich der Sitzverteilung im Rat zu beachten. Dieser Grundsatz stellt sicher, dass alle im Rat vertretenen Fraktionen auch in Ausschüssen berücksichtigt sind. Jeder Ausschuss soll ein verkleinertes, aber repräsentatives Abbild des gesamten Rates darstellen. Bei der Zusammensetzung ist ebenfalls das Verhältnis von Ratsmitgliedern und sachkundigen Bürgerinnen und Bürger zu beachten. Zum Beispiel besteht der Ausschuss für Klima, Umwelt und Mobilität aus 23 Mitgliedern. Die Mitglieder setzen sich aus neun Ratsmitgliedern, acht sachkundigen Bürgerinnen und Bürgern und sechs beratende sachkundige EW zusammen. Durch diese Zusammensetzung droht bei nahezu jeder Sitzung die Feststellung der Beschlussunfähigkeit, wenn ein Ratsmitglied nicht zur Sitzung erscheint²⁷.

Die oben genannten Ausschüsse sind zum Teil nur mit einem Platz mehr mit Ratsmitgliedern besetzt als sachkundige Bürgerinnen und Bürger. Bei Ausfall eines Ratsmitgliedes kann dadurch schnell eine Beschlussunfähigkeit entstehen. In den oben genannten Ausschüssen liegt zudem die Mitgliederzahl über der Hälfte der Ratsmitglieder.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte die Größen und die Besetzungen der Ausschüsse frühzeitig zur neuen Wahlperiode rechtlich und organisatorisch überprüfen.

²⁶ vgl. § 58 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

²⁷ vgl. § 58 Absatz 3 GO NRW

Der § 3 KWahlG NRW beschreibt die Zahl der Vertreterinnen und Vertreter in der Vertretungskörperschaft. Außerdem können Kommunen und Kreise die Zahl der zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter um zwei, vier, sechs, acht, zehn oder zwölf, davon je zur Hälfte in Wahlbezirken, verringern. Dazu müssen sie spätestens 45 Monate nach Beginn der Wahlperiode eine entsprechende Satzung erlassen. Dabei dürfen Kommunen und Kreise die Anzahl von 20 Vertreterinnen und Vertretern im Rat nicht unterschreiten. Die gpaNRW betrachtet nachfolgend die formalen Aspekte der Gremienstruktur im interkommunalen Vergleich.

Formale Aspekte der Gremienstruktur 2024

Formale Aspekte	Emsdetten	Städte, die diese Aspekte erfüllen
Verkleinerung der Vertretungskörperschaft	Ja	44 von 66
Neuzuschnitt der Gremien nach 2020	Ja	45 von 68
Zuständigkeitsregelung der Fachausschüsse	Ja	63 von 68

Die Verwaltung der Stadt Emsdetten sowie der Stadtrat haben sich aktiv mit der örtlichen Gremienstruktur beschäftigt. Sie haben den Zuschnitt der Fachausschüsse zuletzt im Jahr 2023 angepasst.

Die Stadt Emsdetten hat eine Erweiterung der Zuständigkeiten für den Betriebsausschuss Abwasserwerk vorgenommen. Seit 2023 umfasst der Betriebsausschuss Abwasserwerk nun auch die Zuständigkeit für das Sondervermögen Eigenreinigung.

Die Zuständigkeiten der Fachausschüsse sind klar in einer Zuständigkeitsordnung per Ratsbeschluss geregelt. Der Rat hat den Beschluss am 28. September 2023 gefasst und dieser trat am Folgetag in Kraft.

In der nachfolgenden Tabelle stellt die gpaNRW dar, in welcher Höhe die Vertretungskörperschaft der Stadt Emsdetten gemäß § 3 KWahlG NRW die Möglichkeit in Anspruch genommen hat, die Zahl der zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter zu verringern.

Anzahl der reduzierten Vertreterinnen und Vertreter im Rat bis zum Jahr 2024

Kennzahl	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reduzierte Vertreterinnen und Vertreter bis zum Jahr 2024	6	0	0	4	6	10	66

Der Stadtrat wurde durch Beschluss vor der letzten Kommunalwahl um sechs Mitglieder von 44 auf 38 Mitglieder verkleinert. Die Stadt Emsdetten macht somit von der Möglichkeit der Verkleinerung der Vertretungskörperschaft Gebrauch, ohne allerdings das durch den Gesetzgeber ermöglichte Maximum (zwölf) auszuschöpfen. Bei der letzten Kommunalwahl 2020 hat der Rat der Stadt Emsdetten zwei Überhangs- /Ausgleichsmandate erhalten. Somit hatte der Rat insgesamt 40 Mitglieder.

Durch die Kommunalwahl im September 2025 hat sich die Zahl der Ratsmitglieder deutlich auf 56 erhöht.

3.5 Sitzungsmanagement

→ Feststellung

Die Stadt Emsdetten hat eine erhöhte Zahl an Anregungen und Beschwerden. Darüber hinaus hält die Stadt Emsdetten verhältnismäßig viele Sitzungstermine ab.

Eine Stadt sollte ein effizientes und vorausschauendes Sitzungsmanagement etablieren. Das Ziel sollte sein, so viele Gremiensitzungen wie gesetzlich empfohlen, jedoch so wenige wie nötig im Jahr abzuhalten. Die Stadt bzw. die Gremien sollten Mehrfachberatungen in unterschiedlichen Fachausschüssen im Rahmen einer Beratungsfolge vermeiden. Aus Sicht der gpaNRW sollte eine Stadt regelmäßige Sondersitzungen oder Gremiensitzungen mit sehr wenigen Tagesordnungspunkten ebenfalls soweit möglich vermeiden.

Eine Stadt sollte hierbei folgende Voraussetzungen erfüllen:

- *Formale Regelungsnotwendigkeiten zur Antragsstellung in ihrer Hauptsatzung/ Geschäftsordnung aufnehmen (wer darf Anträge stellen?).*
- *Den Umgang mit Anregungen und Beschwerden in der Hauptsatzung regeln und die Prüfung der Eingabeberechtigungen durchführen.*
- *Die Sitzungshäufigkeit der Fachausschüsse auf das notwendige Maß beschränken und Mehrfachberatungen im Rahmen einer Beratungsfolge vermeiden.*

Die gpaNRW betrachtet neben den Sitzungsterminen die Eingaben an den Rat einer Stadt, wie Anträge von Fraktionen und Einzelratsmitgliedern gemäß § 48 Abs. 1 S. 2 GO NRW. Ein Fünftel der Ratsmitglieder oder eine Fraktion kann Anträge zur Tagesordnung stellen. Die Hauptsatzung oder Geschäftsordnung kann auch einzelnen Ratsmitgliedern oder Minderheiten das Recht geben, Anträge zu stellen.

In Fällen dringender Entscheidungen kann das reguläre Beschlussverfahren durchbrochen werden, um eine Eil- oder Dringlichkeitsentscheidung zu ermöglichen und die Handlungsfähigkeit der Stadt zu gewährleisten.

Seit der Änderung des § 24 GO NRW im Dezember 2021 können sich nur noch Einwohnerinnen und Einwohner, die mindestens drei Monate in der Stadt wohnen, mit Beschwerden oder Anregungen an den Rat wenden. Der Rat kann diese an einen Ausschuss delegieren. Unabhängig davon haben auch Vereine und Initiativen durch Artikel 17 GG weiterhin das Recht, Petitionen einzureichen, jedoch ohne Beratungsanspruch.

Zusätzlich betrachtet die gpaNRW die Bürgerbeteiligung durch Bürgerbegehren und -entscheide. Gemäß § 26 GO NRW können Bürgerinnen und Bürger beantragen, dass sie anstelle des Rates über eine Angelegenheit entscheiden.

Eingaben an den Rat 2020 bis 2024

Grundzahl	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anträge von Fraktionen und Einzelratsmitgliedern	132	33	126	189	291	915	62
Eil- und Dringlichkeitsentscheidungen	44	3	13	20	39	135	61
Bürgerbegehren	0	0	0	0	0	2	53
Bürgerentscheide	0	0	0	0	0	1	53
Petitionen nach Art. 17 GG	1	0	0	0	0	3	53
Anregungen und Beschwerden	37	2	9	18	42	269	63

In der **Stadt Emsdetten** sieht die Geschäftsordnung ein Antragsrecht wie folgt vor. Jedes Ratsmitglied und jede Fraktion dürfen zu jedem Tagesordnungspunkt Anträge zur inhaltlichen Entscheidung stellen. Wenn ein Ausschuss das Thema schon beraten hat, haben auch die Ausschussmitglieder ein gleiches Antragsrecht. Die Anträge müssen einen konkreten und abstimmungsfähigen Beschlussvorschlag enthalten, der klar und verständlich formuliert ist²⁸.

Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Emsdetten zu den unteren 25 Prozent der Vergleichsstädte, die verhältnismäßig wenige Anträge von Fraktionen und Einzelratsmitgliedern aufweist. Ein gleiches Bild zeichnet sich ebenso bei den Eil- und Dringlichkeitsentscheidungen ab. Lediglich bei den Anregungen und Beschwerden gehört die Stadt Emsdetten zu den oberen 50 Prozent der Vergleichsstädte. Die Stadt Emsdetten hat Anregungen und Beschwerden von Beiräten, Bürgerinnen und Bürger, Gewerbetreibende, Schulen inklusive Schulpflegschaften und Vereine und Verbänden erhalten. Die Vereine und Verbände haben insgesamt 13 Anregungen und Beschwerden eingereicht. Das Eingaberecht nach der GO NRW obliegt nur noch Einwohnenden, sodass die Anregungen und Beschwerden von Vereinen und Verbänden hierunter nicht mehr fallen. Anregungen und Beschwerden, die nicht von Einwohnenden stammen, sind nach Artikel 17 GG entgegenzunehmen. Die Stadt Emsdetten hat ihre Hauptsatzung nach der neuen Rechtslage nach der GO NRW angepasst, verfährt hiernach jedoch nicht.

Der Rat der Stadt Emsdetten hat in der Hauptsatzung keinen direkten Beschwerdeausschuss bestimmt. Nach der Hauptsatzung sind die Anregungen und Beschwerden vom Bürgermeister / der Bürgermeisterin dem zuständigen Fachausschuss oder Rat zuzuleiten. Die Verwaltung prüft vor Bearbeitung der Anregungen und Beschwerden nicht, ob der Antragssteller die Kriterien zur Eingabe einer Anregung oder Beschwerde erfüllt. Hierzu gab die Verwaltung an, dass sie ausschließlich schaue, ob die Adresse des Antragsstellers in Emsdetten liegt.

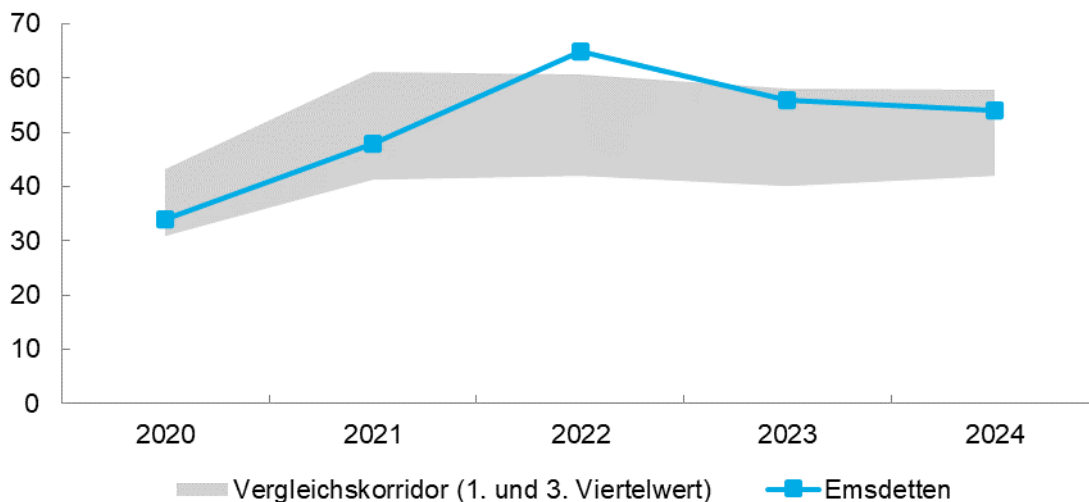
²⁸ vgl. §16 Absatz 1 Geschäftsordnung des Rates der Stadt Emsdetten

→ **Empfehlung**

Die Stadtverwaltung Emsdetten sollte bei der Bearbeitung von Anregungen und Beschwerden die wichtigen Kriterien wie die Absenderangabe oder die Einwohnermerkmale überprüfen.

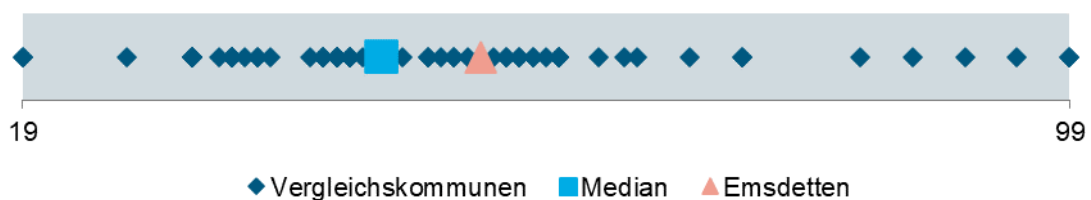
Die gpaNRW betrachtet die Sitzungsintensität über einen Zeitverlauf von fünf Jahren innerhalb einer Wahlperiode. Diese stellen wir in einer Grafik mit einem Mehrjahres-Korridor in den interkommunalen Vergleich.

Sitzungstermine im Zeitverlauf 2020 bis 2024



Der Vergleichskorridor erfasst den Wertebereich der Städte zwischen dem ersten und dritten Quartilwert. Oberhalb und unterhalb des Vergleichskorridors liegen die jeweils 25 Prozent der Städte mit den höchsten bzw. niedrigsten Werten.

2022 liegt die Stadt Emsdetten außerhalb des Vergleichskorridors. Insgesamt hat die Stadt Emsdetten elf Ausschüsse eingerichtet, die unterschiedlich oft tagen. Die Stadt Emsdetten zeigt eine insgesamt regelmäßige, aber schwankende Sitzungshäufigkeit über die letzten fünf Jahre auf.



Im Jahr 2024 verzeichnet die Stadt Emsdetten insgesamt 54 Sitzungstermine und liegt damit im oberen Mittelfeld.

→ **Empfehlung**

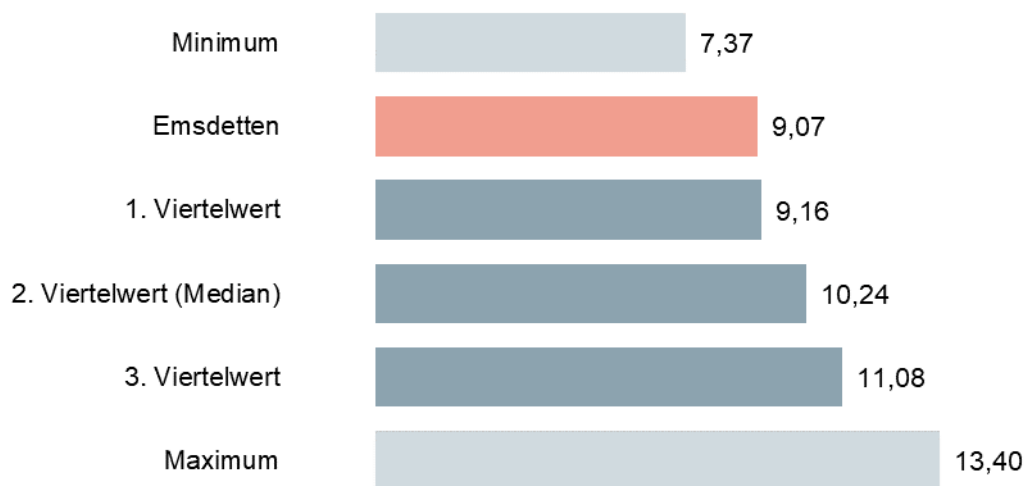
Die Verwaltung sollte prüfen, ob die Sitzungsanzahl angemessen ist.

3.6 Aufwendungen Gremienmitglieder

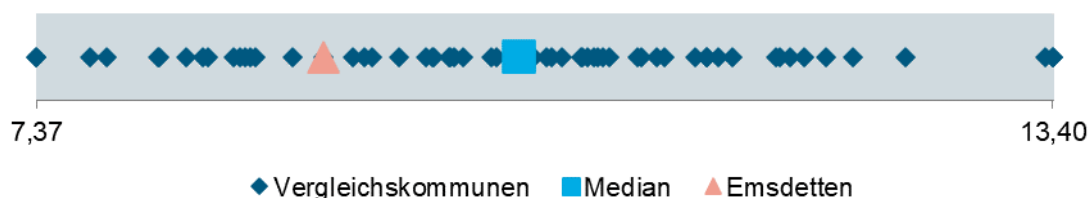
Die Städte leisten für die Gremienarbeit bzw. Gremienmitglieder unterschiedliche Aufwendungen entsprechend des KWahIG NRW, der GO NRW sowie der EntschVO NRW. Die gpaNRW erhebt für die nachfolgende Analyse Aufwendungen für Aufwandsentschädigungen, Sitzungsgelder und Verdienstausfall für Gremienmitglieder entsprechend der EntschVO NRW. Verwaltungskosten, die z. B. für die Betreuung und das Management der örtlichen Gremienarbeit entstehen, berücksichtigt die gpaNRW nicht. Ebenso sind die Fraktionszuwendungen in diesen Aufwendungen nicht enthalten. Diese analysiert die gpaNRW separat in Kapitel 3.7. Die nachfolgenden Darstellungen dienen der Stadt als Standortbestimmung im interkommunalen Vergleich.

Ausgangspunkt für die Analyse der Aufwendungen für die Gremienarbeit gem. der EntschVO NRW der Stadt Emsdetten sind die Aufwendungen im Verhältnis zu den Einwohnerinnen und Einwohnern.

Aufwendungen für Gremienmitglieder je EW in Euro 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 59 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Emsdetten** verursacht 2024 geringere Kosten für Aufwandsentschädigung und Sitzungsgelder je EW als die meisten Vergleichsstädte. Der Rat der Stadt Emsdetten liegt mit 40 Mitgliedern unterhalb des Medians. Des Weiteren liegt eine geringere Anzahl von Überhangs- und Ausgleichsmandaten vor.

3.6.1 Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder für gewählte Mitglieder

Die Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder für die gewählten Mitglieder kommunaler Gremien richten sich nach dem KWahlIG NRW, der GO NRW und der EntschVO NRW in der jeweils gültigen Fassung. Einfluss auf die Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder haben folgende Faktoren:

- die Zahl der Einwohnenden einer Stadt,
- das vor Ort gewählte Abrechnungsmodell,
- die Tagungshäufigkeit von Gremien und Fraktionen sowie
- die Zahl von Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern mit erhöhter Aufwandspauschale (Fraktionsvorsitzende, Ausschussvorsitzende oder ehrenamtliche Vertretungen der Hauptverwaltungsbeamtin bzw. des Hauptverwaltungsbeamten).

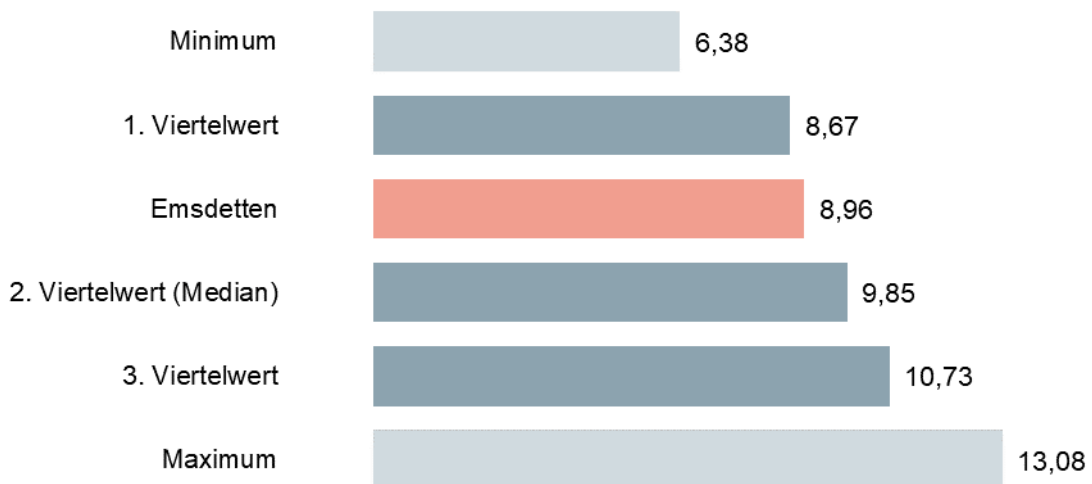
→ Die Stadt Emsdetten hat ihre Ratsarbeit effizient ausgestaltet.

Eine Stadt sollte die Ratsarbeit entsprechend der rechtlichen Vorgaben gestalten, dazu sollte diese:

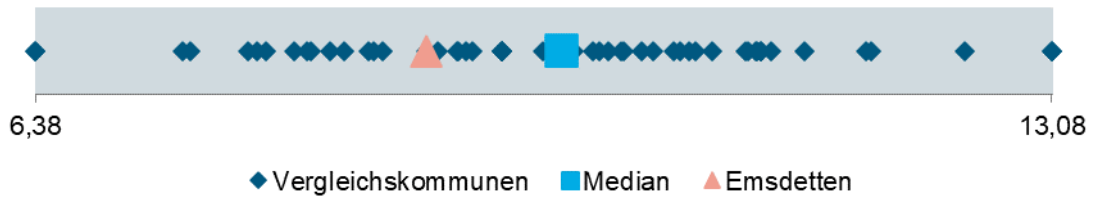
- *die Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder entsprechend der EntschVO NRW zahlen sowie*
- *eine Höchstzahl an abrechenbaren Fraktionssitzungen für Ratsmitglieder je Jahr definieren.*

Für die **Stadt Emsdetten** ergeben sich einwohnerbezogen folgende Aufwandsentschädigungen.

Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder Gremien je EW in Euro 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 59 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Emsdetten zahlt 8,96 Euro Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder für Gremien je EW und liegt mit dem Ergebnis unterhalb des Medians. Dies bedeutet bei dieser Kennzahl, dass in über 50 Prozent der betrachteten mittleren Vergleichsstädte höhere Kosten anfallen. Entlastend wirkt sich aus, dass der Rat der Stadt Emsdetten beschlossen hat, keine zusätzliche Aufwandsentschädigung für Ausschussvorsitzende zu gewähren²⁹.

Die gpaNRW stellt nachfolgend die Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder unterteilt nach Mandat dar.

Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder Gremienarbeit 2024

Kennzahl	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwandsentschädigungen Ratsmitglieder je EW in Euro	8,05	5,45	8,05	8,70	9,40	12,54	60
Sitzungsgeld sachkundige Bürgerinnen und Bürger je EW in Euro	k. A.	0,00	0,37	0,71	1,02	2,20	57
Sitzungsgeld sachkundige EW je EW in Euro	k. A.	0,00	0,00	0,00	0,04	0,82	55
Aufwandsentschädigungen Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher je EW in Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,40	1,95	57

Die Stadt Emsdetten kann keine separate Auswertung für Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder für sachkundige Bürgerinnen und Bürger sowie sachkundige Einwohner und Einwohnerinnen vornehmen. In Summe zahlt die Stadt Emsdetten für sachkundige Bürgerinnen und Bürger sowie Einwohner und Einwohnerinnen 0,91 Euro je EW an Sitzungsgeldern. Hierzu führt die Verwaltung aus, dass eine differenzierte Betrachtung zwischen sachkundigen

²⁹ vgl. § 11 Absatz 3 lit h Hauptsatzung der Stadt Emsdetten

Bürgerinnen und Bürger und sachkundigen Einwohnern und Einwohnerinnen aus technischen Gründen nicht möglich ist.

Insgesamt zeigt die Tabelle, dass die Stadt Emsdetten einer eher zurückhaltende, aber ausgewogene Entschädigungspolitik verfolgt.

Nachfolgend stellt die gpaNRW die formalen Anforderungen an die Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder für die gewählten Vertreterinnen und Vertreter im interkommunalen Vergleich dar. Die Wahl der Art der Auszahlung der Aufwandsentschädigungen ist dabei auch der Ausdruck der örtlichen Gremienstruktur und kann im interkommunalen Vergleich variieren.

Formale Anforderungen an die Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder 2024

Anforderungen	Emsdetten	Städte, die diese Anforderung erfüllen
Ausschließliche Monatspauschale	Ja	37 von 67
Monatspauschale und Sitzungsgelder	Nein	28 von 67
Höchstzahl abrechenbarer Fraktionssitzungen	Ja	65 von 67

Die Stadt Emsdetten zahlt den Ratsmitgliedern eine monatliche Pauschale für alle Sitzungen. Diese Pauschale deckt auch Fraktionssitzungen ab, die innerhalb des jeweiligen Monats stattfinden. Der Rat der Stadt Emsdetten hat über die Hauptsatzung die Anzahl der abrechnungsfähigen Fraktionssitzungen beschränkt. Nach den gesetzlichen Bestimmungen der GO NRW ist die Zahl der abrechnungsfähigen Fraktionssitzungen generell zu beschränken³⁰.

Die gpaNRW betrachtet nachfolgend die Zahl der abrechnungsfähigen Fraktionssitzungen.

Fraktionssitzungen 2024

Grundzahl	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Abrechnungsfähige Fraktionssitzungen	6	6	12	25	35	80	64

Die Stadt Emsdetten hat in ihrer Hauptsatzung eine Höchstzahl abzurechnender Fraktionssitzungen aufgenommen. Die Höchstzahl liegt bei sechs Fraktions- und Beiratssitzungen und gilt hier für sachkundige Bürgerinnen und Bürger, Einwohner und Einwohnerinnen und für Bürgerinnen und Bürger in Beiräten³¹. Die Stadt Emsdetten liegt unter dem Median der betrachteten Kommunen. Somit zählt die Stadt Emsdetten im interkommunalen Vergleich zu den unteren 25

³⁰ vgl. § 45 Absatz 3 GO NRW

³¹ vgl. § 11 Absatz 2 Satz 2 Hauptsatzung der Stadt Emsdetten

Prozent der Vergleichsstädte, die zwölf oder weniger Fraktionssitzungen zur Abrechnung ermöglichen.

Die Verwaltung führt hierzu aus, dass die gemeldeten sachkundigen Bürgerinnen und Bürger lediglich die in der Hauptsatzung festgeschriebene Höchstzahl abrechnen. Darüber hinaus finden wöchentliche Fraktionssitzungen statt. Die Abrechnung der Sitzungen erfolgt durch schriftliche Meldung über die Fraktionsvorsitzenden zum Jahresende.

3.6.2 Entschädigungen im kommunalen Ehrenamt

Die Gremienmitglieder einer Stadt haben die Möglichkeit, Entschädigungen für die mandatsbedingte Ausübung gem. § 45 GO NRW zu beantragen. Die rechtliche Grundlage bildet die EntschVO NRW. Die regelmäßigen Anpassungen in der EntschVO NRW in den letzten Jahren sind mit dem Ziel der „Stärkung des kommunalen Ehrenamtes“ erfolgt.

Der Rat kann gemäß § 45 Abs. 2 GO NRW in der Hauptsatzung beschließen, dass die Stadt den Ratsmitgliedern sowie den Mitgliedern der Ausschüsse und Bezirksvertretungen zusätzlich zu den gesetzlichen und durch Rechtsverordnung festgelegten Vorgaben weitere ergänzende Leistungen gewährt. Darunter fallen z. B. ein Geldbetrag für die Anschaffung oder Nutzung eines IT-Geräts für den digitalen Sitzungsdienst, Nachteilsausgleich für Menschen mit Behinderung, eine zusätzliche Unfallversicherung etc.

Des Weiteren kann der Rat einer Stadt Regelungen zum Umgang mit der Abrechnung von Verdienstausschlag, z.B. in einer Verdienstausschlagrichtlinie, beschließen. Eine solche macht die Abrechnung transparent, fördert die Gleichbehandlung aller Mandatsträgerinnen und Mandatsträger und gibt den abrechnenden Personen eine Basis zur Ausübung ihres Ermessens. Einheitliche Vordrucke zur Beantragung der Leistungen vereinfachen das Verfahren und stellen die Dokumentationspflicht der Stadt gleichmäßig sicher.

→ **Feststellung**

Die Stadt Emsdetten hat bislang keine konkreten Vorgaben zur Fahrkostenerstattung nach der Entschädigungsverordnung Nordrhein-Westfalen festgelegt.

Eine Stadt sollte das kommunale Ehrenamt stärken sowie dessen Vereinbarkeit mit Beruf und Familie fördern. Hierzu sollte sie

- *grundsätzliche Regelungen zum Ersatz der Entschädigungen in ihrer Hauptsatzung formalisieren,*
- *Anforderungen an die Abrechnung von Entschädigungen verbindlich festlegen und transparent dokumentieren,*
- *einen Pauschalstundensatz entsprechend der EntschVO NRW für den Verdienstausschlag festlegen sowie*
- *einen Höchstsatz des Verdienstausschlages (max. entsprechend der EntschVO NRW) festlegen.*

Die gpaNRW stellt nachfolgend die Entschädigungen entsprechend der EntschVO NRW unterteilt nach Mandat dar.

Entschädigungen je Mandat 2024

Kennzahl	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Entschädigungen Ratsmitglieder je EW in Euro	0,07	0,00	0,02	0,07	0,26	1,52	59
Entschädigungen sachkundige Bürgerinnen und Bürger je EW in Euro	k. A.	0,00	0,00	0,00	0,04	0,22	58
Entschädigungen sachkundige EW je EW in Euro	k. A.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	55

Ratsmitglieder in **Emsdetten** erhalten rechnerisch 0,07 Euro je Einwohner als Ausgleich für ihren Verdienstaufschlag. Dieser Wert stellt genau den Median dar. Die Stadt Emsdetten kann keine differenzierte Auswertung über Entschädigungen für sachkundige Bürger und Bürgerinnen und Einwohner und Einwohnerinnen auswerten. In Summe zahlt die Stadt Emsdetten für sachkundige Bürgerinnen und Bürger sowie Einwohner und Einwohnerinnen rechnerisch 0,04 Euro an Verdienstaufschlag.

Nachfolgend stellt die gpaNRW die Ergebnisse zu den formalen Anforderungen an die Entschädigung für die gewählten Vertreterinnen und Vertreter dar.

Anforderungen an die Entschädigung der Gremienmitglieder 2024

Anforderungen	Emsdetten	Städte, die diese Anforderung erfüllen
Regelung zum Verdienstaufschlag	Ja	68 von 68
Regelmäßige Überprüfung der Abrechnungsgrundlage	Ja	58 von 67
Höchstsatz Verdienstaufschlag	Ja	53 von 68
Regelung Haushaltsentschädigung	Ja	65 von 68
Regelung zu Pflegekosten und Betreuungskosten	Ja	63 von 68
Regelung zur Fahrkostenerstattung	Nein	44 von 68

Die Stadt Emsdetten hat in ihrer Hauptsatzung klare Regelungen zum Verdienstaufschlag für Ratsmitglieder aufgenommen. Sie zahlt ihren Gremienmitgliedern nach dem Mindestlohngesetz (MiLoG) und der Entschädigungsverordnung NRW (EntschVO NRW) den Verdienstaufschlag aus. Gremienmitglieder können einen höheren Stundensatz geltend machen, wenn sie diesen glaubhaft nachweisen und belegen können. Die Stadt verweist dabei auf den Höchststundensatz von 84 Euro gemäß EntschVO NRW und wendet diesen konsequent an. Höhere Zahlungen über diesen Höchstsatz hinaus schließt die Hauptsatzung der Stadt Emsdetten ausdrücklich aus.

Zu Beginn jeder Wahlperiode informiert die Stadt alle Fraktionsvorsitzenden über die geltenden Regelungen zum Verdienstaufschlag und bittet sie ausdrücklich, diese Informationen vollständig an ihre Fraktionen weiterzugeben. Zudem bietet die Stadt Emsdetten zu Beginn jeder Wahlperiode eine Schulung mit einem externen Referenten an, in der die Rechte und Pflichten von Ratsmitgliedern sowie der Verdienstaufschlag ausführlich behandelt werden.

Da seit 2013 kein pauschaler Verdienstaufschlag mehr gezahlt werden darf, erfolgt jede Anzeige einzeln pro Sitzung. Die Verwaltung händigt den Ratsmitgliedern ein Formular aus, auf dem sie festlegen, ob sie den Mindestlohn oder einen höheren Stundensatz ansetzen. Dieses Formular gilt gleichzeitig als Berechnungsnachweis für den individuellen Verdienstaufschlag. Vor jeder Sitzung zeigen die Mandatsträger ihren Anspruch auf Verdienstaufschlag eigenständig an, und die Verwaltung vermerkt diesen Anspruch über die Anwesenheitsliste, die jedes Ratsmitglied mit seiner Unterschrift bestätigt. Die Stadt Emsdetten zahlt den festgestellten Verdienstaufschlag gemeinsam mit den monatlichen Aufwandsentschädigungen aus und sorgt so für eine transparente Abwicklung. In der letzten Wahlperiode von 2020 bis 2025 beantragte jedoch kein Ratsmitglied einen Verdienstaufschlag bei der Stadt.

Die Stadt Emsdetten hat keine Regelungen zur Erstattung von Fahrkosten in der Hauptsatzung aufgenommen. Nach der EntschVO NRW sind Fahrkosten für Personen, die Aufwandsentschädigungen erhalten zu zahlen³². Der Fahrkostenanspruch ist beschränkt für Fahren von der Hauptwohnung zum Sitzungsort und wieder zurück. Eine Stadt kann neben Fahrkostenerstattungen alternativ auch ein ÖPNV-Ticket stellen oder weitreichende Regelungen treffen, wie zum Beispiel ein kostenloses Parkticket. Damit die Verwaltung eine Handlungssicherheit erhält, sind aus Sicht der gpaNRW Regelungen in der Hauptsatzung vorzunehmen, damit die Verwaltung zum Abrechnungsanspruch der Gremienmitglieder beiträgt³³. Hierzu hat die Verwaltung ausgeführt, dass kein Bedarf für Fahrkosten besteht. Gleichwohl ist der Fahrkostenanspruch der Mandatstragenden gegenüber der Stadt Emsdetten bekannt. Die Stadt Emsdetten zahlt beispielsweise für Fahrten zum Städte- und Gemeindebund den Mandatstragenden die Hotel- und Fahrkosten. Nach Angaben der Verwaltung ist der Bedarf für eine Fahrtkostenübernahme zwischen Hauptwohnung und Sitzungsort bisher nicht von den Mandatstragenden an die Verwaltung herangetragen worden. Sollte diese beantragt werden, würde diese entsprechend der EntschVO NRW gewährt. Aus Sicht der gpaNRW ist eine Regelung in der Hauptsatzung aufzunehmen, um Rechtssicherheit zu gewährleisten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte Regelungen zur Fahrkostenerstattung nach der Entschädigungsverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen in ihrer Hauptsatzung erlassen.

³² ³² vgl. § 8 Satz 2 EntschVO NRW

³³ vgl. Kleebaum/Palmen Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar für die kommunale Praxis, 4. Auflage, § 45 GO NRW, S. 747-748

3.7 Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder

Die Höhe der finanziellen, sachlichen und personellen Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder liegt im Ermessen der Vertretungskörperschaft. Darüber fasst die Vertretungskörperschaft einen Beschluss. Der Landesgesetzgeber setzt keine Höchstgrenze für Zuwendungen, definiert jedoch in § 56 Abs. 3 GO NRW und dem Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“³⁴ Mindeststandards. Der Erlass regelt auch die zulässige Verwendung, Nachweispflichten und die Prüfung der Mittel. Bei der Festlegung der Zuwendungshöhe sind folgende Rahmenbedingungen zu beachten:

- Erfüllung der im Erlass definierten angemessenen Mindestausstattung,
- Sicherstellung des verfassungsrechtlichen Auftrages der Fraktionen,
- Grundsatz der Chancengleichheit und Willkürverbot sowie
- Grundsatz der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Transparenz.

Der Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“ definiert folgende Mindeststandards für die Zuwendungen an Fraktionen:

Räume: Die Verwaltung muss den Fraktionen angemessene Büro- und Sitzungsräume zur Verfügung stellen oder finanzieren. Dies umfasst einen Büroraum mit Ausstattung und Archivierungsmöglichkeiten sowie einen geeigneten Sitzungsraum mit Sanitäreinrichtungen. Kann die Verwaltung keine Räume bereitstellen, sind bei der finanziellen Erstattung die genannten Parameter und Nebenkosten zu berücksichtigen.

Geschäftsbedürfnisse für die laufende Fraktionsarbeit: Hierzu zählen Finanz- oder Sachmittel für Büromöbel und zeitgemäße IT-Ausstattung, orientiert an einem Standardarbeitsplatz der kommunalen Verwaltung. Zusätzlich müssen die Kosten für Bürobedarf, Porto, Internetanschluss sowie Technikbeschaffung und -wartung gedeckt werden.

Grundausstattung an Print- und Onlinemedien: Dazu gehören lokale Online- und Printmedien sowie der Zugang zu Onlinerechtsdatenbanken. Diese Zugänge stellt die Stadt im Rahmen der Mindestausstattung nur der Fraktionsgeschäftsführung bzw. dem Fraktionsvorstand, nicht jedoch allen Fraktionsmitgliedern zur Verfügung.

Mitgliedschaft in kommunalpolitischen Vereinigungen, die insbesondere der Fort- und Weiterbildung der Mandatstragenden dienen.

Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen in einem angemessenen Umfang.

Die Berechnung der Zuwendungen an Fraktionen und Einzelratsmitglieder basiert auf § 56 Abs. 3 GO NRW und der Rechtsprechung. Die Verwaltung muss dabei die Grundsätze der Chancengleichheit und des Gleichheitsgrundsatzes beachten. In der Praxis haben sich zweistufige Berechnungsmodelle etabliert, bei denen Städte einen Grundbetrag als Sockelbetrag und einen

³⁴ <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3491.pdf> (abgerufen am 10.08.2022).

Pro-Kopf-Betrag je Fraktionsmitglied zahlen. Es gibt auch degressiv-proportionale Modelle. Bei finanziellen Zuwendungen sind Einzelratsmitglieder verpflichtet, einen jährlichen Verwendungsnachweis zu erbringen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Emsdetten hat keine Regelungen zur Ausstattung von Einzelratsmitgliedern. Zudem führt sie keine Bedarfsanalyse über die Höhe der Fraktionszuwendungen durch.

Eine Stadt sollte nach dem Erlass folgende Anforderungen an die Zuwendung an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder erfüllen:

- *Die Mindeststandards für die Ausstattung von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern werden eingehalten.*
- *Bei einstimmigem Verzicht auf Fraktionszuwendungen aus dem Haushalt sind die im Erlass geforderten Mindestausstattungen zwingend zu gewährleisten.*
- *Die Berechnung der Fraktionszuwendungen sollte auf der aktuellen Gesetzeslage basieren.*
- *Mindestens einmal pro Wahlperiode sollte die Stadt eine Bedarfsermittlung zur Höhe der Zuwendungen durchführen.*
- *Jährlich ist eine Erklärung der Fraktionen zur ordnungsgemäßen Verwendung der Zuwendungen erforderlich.*
- *Die Prüfung der Verwendungsnachweise erfolgt durch die Hauptverwaltungsbeamtin bzw. den Hauptverwaltungsbeamten.*
- *Die Zuwendungen an Fraktionen und Einzelratsmitglieder sind in einer besonderen Anlage zum Haushaltsplan darzustellen.*

In der **Stadt Emsdetten** gibt es zum Zeitpunkt der Prüfung insgesamt fünf Fraktionen und zwei Einzelratsmitglieder. Nachfolgend betrachtet die gpaNRW neben der formalen Berechnungsgrundlage die Höhe der sachlichen und finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen vor dem Hintergrund der definierten Mindestausstattung.

Bei der Stadt Emsdetten erhalten die Fraktionen größenunabhängig einen Sockelbetrag von 200 Euro monatlich, dies entspricht einem Sockelbetrag von 2.400 Euro jährlich. Weiterhin erhalten die Fraktionen monatlich 25 Euro je Fraktionsmitglied. Dies entspricht einem Pro-Kopf-Betrag von 300 Euro jährlich.

In der **Stadt Emsdetten** entspricht die Zahlung der Fraktionszuwendungen der oben beschriebenen Erlasslage.

Die nachfolgende Tabelle stellt die Verteilung der Fraktionszuwendungen im interkommunalen Vergleich dar. Die gpaNRW hat für den interkommunalen Vergleich die überwiegend gewählte Variante des Sockelbetrags in Kombination mit einem Pro-Kopf-Betrag je Mitglied der Fraktionen zugrunde gelegt. Im nachfolgenden interkommunalen Vergleich stellen wir den Gesamtwert für das Jahr 2024 dar.

Verteilung der Fraktionszuwendungen 2024

Kennzahl	Emsdetten]	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Sockelbetrag je Fraktion in Euro	2.400	0,00	360	1.000	1.718	7.564	65
Kopfbetrag je Mitglied in Euro	300	13	153	250	477	1.800	66

Ergänzend stellt die gpaNRW die aus dem Erlass geforderten Mindeststandards dar:

Mindestausstattung Fraktionen gemäß Erlass³⁵ 2024

Anforderungen	Emsdetten	Städte, die diese Anforderung erfüllen
Große Räume (Sitzungsräume)	Ja	48 von 68
Kleine Räume (Fraktionsräume)	Nein	25 von 68
IT-Ausstattung (Büroräume)	Ja	23 von 68
Sachmittel Büroausstattung	Ja	27 von 68
Print- und Onlinemedien	Ja	19 von 68
Mitgliedschaften	Ja	32 von 68
Beratungsleistungen	Ja	24 von 68

Die Stadt Emsdetten erfüllt die Mindeststandards des Erlasses weitgehend. Zwar zahlt die Stadt Emsdetten ihren Fraktionen eine Zuwendung, die jedoch nicht für Einzelratsmitglieder bestimmt ist. Einzelratsmitglieder erhalten lediglich einmal je Wahlperiode einen Zuschuss zur Anschaffung eines Tablets. Weitere Zahlungen wie Sachmittel oder Kommunikationsmittel zahlt die Stadt Emsdetten nicht. Hierzu führt die Verwaltung aus, dass dieses Vorgehen der aktuellen Rechtslage entspricht. Nach Auffassung der gpaNRW ist aus Gründen der Chancengleichheit auch den Einzelratsmitgliedern eine finanzielle Unterstützung in Form von Sachmitteln zu gewährleisten. Die Stadt Emsdetten sollte daher eine angemessene Regelung treffen, um auch Einzelratsmitgliedern angemessen bei ihrer Ratstätigkeit zu unterstützen³⁶

Neben einem Sockelbetrag je Fraktion und einem Kopfbetrag je Mitglied gewährt die Stadt Emsdetten ebenfalls einen separaten Zuschuss zur Anmietung von Räumlichkeiten.

→ Empfehlung

Die Stadt Emsdetten sollte eine Regelung zur Ausstattung von Einzelratsmitgliedern treffen. Dabei ist sicherzustellen, dass Einzelratsmitglieder nicht benachteiligt sind.

³⁵ <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3491.pdf> (abgerufen am 10.08.2022).

³⁶ vgl. § 56 Absatz 3 Satz 5 GO NRW

Die Stadt Emsdetten erfüllt teilweise die weiteren Anforderungen im Bereich der Fraktionszuwendungen. Die gpaNRW stellt diese nachfolgend tabellarisch dar:

Weitere Anforderungen der Fraktionszuwendungen 2024

Anforderung	Emsdetten	Städte, die diese Anforderung erfüllen
Regelmäßige Bedarfsermittlung	Nein	27 von 68
Nachweis der Fraktionszuwendungen	Ja	67 von 68
Erklärung der Vorsitzenden	Ja	66 von 68
Prüfung durch die Hauptverwaltungsbeamtin bzw. den Hauptverwaltungsbeamten	Ja	57 von 68
Gesonderte Anlage im Haushaltsplan	Ja	64 von 68

Die Stadt Emsdetten hat im Jahr 2017 zuletzt eine Bedarfsermittlung durchgeführt. Seitdem ist keine erneute Bedarfsanalyse erfolgt. Eine konkrete Regelung für eine regelmäßige Bedarfsermittlung liegt ebenfalls nicht vor. Nach dem Erlass für Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung soll eine Bedarfsermittlung mindestens einmal je Wahlperiode erfolgen, um inflationäre Kosten zu berücksichtigen. Preissteigerungen und örtliche Besonderheiten haben einen unmittelbaren Einfluss auf die Angemessenheit der Fraktionszuwendungen.

Die Nachweise der Fraktionszuwendungen, die Erklärung der Fraktionsvorsitzenden und die Verwaltungsprüfung der Mittelverwendungen sind sichergestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte mindestens einmal je Wahlperiode den Bedarf für Fraktionen/Einzelratsmitglieder ermitteln.

Eine gesonderte Anlage über die Fraktionszuwendungen ist dem Haushaltsplan beigefügt. Die Anlage entspricht dem Muster der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW).

3.8 Digitalisierung der Gremienarbeit

Die Digitalisierung der Gremienarbeit ist in den letzten Jahren bereits in vielen Städten, z. B. durch den Einsatz von Ratsinformationssystemen in Kombination mit mobilen Endgeräten, forciert worden. Analoge, also papierbasierte Sitzungsunterlagen wurden dadurch immer mehr abgelöst.

Insbesondere während der COVID-19 Pandemie haben Städte zudem digitale oder hybride Gremiensitzungen immer wieder als mögliche Alternative zur Präsenzsitzung thematisiert bzw. auch tatsächlich durchgeführt.

Das Land NRW trägt dem Gedanken einer hohen Resilienz und der Arbeitsfähigkeit der Gremien in Krisenzeiten nunmehr Rechnung. Nach entsprechender Änderung der GO NRW sowie

durch die Verordnung über die Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen kommunaler Vertretungen (Digitalsitzungsverordnung – DiGiSiVO) lässt das Land auch für die Vertretungskörperschaft und ihre Ausschüsse inzwischen digitale bzw. hybride Gremiensitzungen zu. Das eigentliche Zulassungsverfahren wird durch einen Antrag des Herstellers der zulassungspflichtigen Fachanwendung eröffnet.

Als Zulassungsstelle gem. Artikel 6 Gesetz zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften veröffentlicht die gpaNRW auf ihrer Internetseite eine Übersicht über die laufenden und abgeschlossenen Zulassungsverfahren³⁷.

Mit dem „Gesetz zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften“ vom 13. April 2022 hat das Land Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit eingeräumt, unter bestimmten Voraussetzungen digitale und hybride Gremiensitzungen durchzuführen. In §§ 47 a und 58 a GO NRW sind dafür die rechtlichen Rahmenbedingungen festgelegt.

In diesem rechtlichen Rahmen regelt der § 47 a GO NRW, dass in besonderen Ausnahmefällen wie Katastrophen, einer epidemischen Lage oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen die Durchführung von Sitzungen des Rates, der Ausschüsse und der Bezirksvertretungen in digitaler Form erfolgen können, sofern die dafür erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind (digitale Sitzung). Darüber hinaus kann eine Stadt gem. § 58 a GO NRW auch bestimmen, dass Ausschüsse des Rates auch außerhalb der besonderen Ausnahmefälle nach § 47 a Absatz 1 GO NRW hybride Sitzungen durchführen dürfen; hiervon ausgenommen sind jedoch Sitzungen der Haupt-, Finanz- und Rechnungsprüfungsausschüsse.

→ **Feststellung**

Die Stadt Emsdetten hat ihre Gremienarbeit bereits weitgehend digitalisiert. Eine Entscheidung für digitale und hybride Sitzungen hat sie noch nicht getroffen.

Eine Stadt sollte eine moderne und digitalisierte Gremienarbeit gewährleisten. Dazu sollte sie folgende Punkte umsetzen:

- *Ein öffentlich zugängliches digitales Ratsinformationssystem betreiben, das von Gremienmitgliedern über Endgeräte genutzt werden kann.*
- *Ein schriftliches Nutzungskonzept für das Ratsinformationssystem und die Endgeräte vorlegen.*
- *Vollständig papierlose Gremienarbeit anstreben (intern und extern).*
- *Den Sitzungssaal mit moderner Präsentations- und Sitzungstechnik, wie einem hochauflösenden Monitor oder Beamer mit kabelloser Bildübertragung und Mikrofonen, ausstatten.*
- *Technische Vorkehrungen und formale Regelungen (Anpassung der Hauptsatzung und Geschäftsordnung gemäß §§ 47 a, 58 a GO NRW) für digitale und hybride Sitzungen*

³⁷ <https://gpanrw.de/pruefung/digitale-gremienarbeit/digitale-gremienarbeit>

treffen, wobei die verwendeten Anwendungen den aktuellen IT-Sicherheitsstandards entsprechen sollten (gemäß DiGiSiVO).

Im nachfolgenden Abschnitt stellt die gpaNRW die Ergebnisse zu den Anforderungen an die digitale Gremienarbeit dar:

Anforderungen an die Digitalisierung der Gremienarbeit 2024

Anforderungen	Emsdetten	Städte, die diese Anforderung erfüllen
Ratsinformationssystem	Ja	68 von 68
Interner Vorlagenworkflow	Ja	46 von 68
Ratsinformationssystem über Internetseite	Ja	68 von 68
Ratsinformationssystem über Endgeräte	Ja	68 von 68
Bereitstellung von Endgeräten	Nein	40 von 68
Papierlose Gremienarbeit	Ja	61 von 68
Nutzen alle Gremienmitglieder die papierlose Gremienarbeit?	Ja	19 von 68
Moderne Sitzungstechnik	Ja	59 von 68
KI-Transkription (Protokolle)	Nein	2 von 68
Leistungsstarkes WLAN	Ja	66 von 68
Digitale und hybride Gremiensitzungen	Nein	0 von 67
Ratspodcast (audio)	Nein	2 von 57
Rats-TV (audiovisuell)	Nein	8 von 57

Die **Stadt Emsdetten** arbeitet mit einem Ratsinformationssystem und stellt die Vorlagen digital für die Mandatstragenden zur Verfügung. Die papierlose Gremienarbeit ist sowohl für Verwaltung und Rat eingeführt. Darüber hinaus liegt auch ein digitaler Vorlagenworkflow zur besseren Prozesssteuerung vor. Statt städtische mobile Endgeräte (z.B. Tablet-Computer) zahlt die Stadt Zuschüsse an die Mandatstragenden. Ratsmitglieder erhalten einmalig zu Beginn einer Ratsperiode 400 Euro und sachkundige Bürgerinnen und Bürger erhalten 100 Euro.

Die Stadt Emsdetten hat noch keine Regelungen für digitale und hybride Gremiensitzungen erlassen. Hierzu führt die Verwaltung aus, dass sie dem Rat bei der letzten Anpassung der Hauptsatzung (2023) einen Hinweis auf die Möglichkeit von digitalen und hybriden Sitzungen gegeben hat. Der Hinweis ist über eine Verwaltungsvorlage erfolgt. Nach politischem Interesse an dieser Möglichkeit hat die Verwaltung das Thema digitale und hybride Sitzungen im Ältestenrat vorgestellt. Nach mehrheitlicher Entscheidung will sich der Rat mit dieser Thematik nach den Kommunalwahlen beschäftigen.

→ Empfehlung

Die Stadt Emsdetten sollte digitale und hybride Gremiensitzungen ermöglichen, um die Handlungs- und Beschlussfähigkeit des Rates in Krisensituationen zu sichern.

3.9 Veröffentlichungspflicht gemäß Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW

Der Gesetzgeber hat im KorruptionsbG NRW die Veröffentlichungspflicht für die Gremienarbeit geregelt. Das KorruptionsbG NRW verpflichtet gemäß § 7 die Rats- und Ausschussmitglieder zur Angabe bestimmter Daten gegenüber der Hauptverwaltungsbeamtin bzw. dem Hauptverwaltungsbeamten, die in geeigneter Form zu veröffentlichen sind. Hierunter fallen:

- der ausgeübte Beruf und eventuelle Beraterverträge,
 - die Mitgliedschaft in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien im Sinne des § 125 Absatz 1 Satz 5 des Aktiengesetzes,
 - die Mitgliedschaft in Organen von verselbstständigten Aufgabenbereichen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form der in § 1 Absätze 1 und 2 des Landesorganisationsgesetzes genannten Behörden und Einrichtungen,
 - die Mitgliedschaft in Organen sonstiger privatrechtlicher Unternehmen sowie
 - die Funktionen in Vereinen oder vergleichbaren Gremien.
- Die Stadt Emsdetten veröffentlicht die Angaben nach dem KorruptionsbG NRW form- und pflichtgemäß über ihre städtische Homepage.

Eine Stadt muss die im KorruptionsbG NRW vorgegebenen Regelungen umsetzen und an eine zeitgemäße Gremienarbeit anpassen. Dafür sollte eine Stadt folgende Punkte erfüllen:

- *Eine Stadt muss dafür Sorge tragen, dass die Mitglieder der Vertretungskörperschaft entsprechend dem KorruptionsbG NRW im Rahmen der Veröffentlichungspflichten regelmäßig Auskunft erteilen.*
- *Eine Stadt sollte die Auskünfte jährlich in geeigneter Form, bestenfalls digital, veröffentlichen.*

Nachfolgend stellt die gpaNRW die Ergebnisse zu den Anforderungen zur Einhaltung der Veröffentlichung der Auskunft gem. § 7 KorruptionsbG NRW dar.

Anforderung zur Veröffentlichung gem. § 7 KorruptionsbG NRW 2024

Anforderung	Emsdetten]	Städte, die diese Anforderung erfüllen
Veröffentlichung gem. § 7 KorruptionsbG NRW	Ja	66 von 68

Die **Stadt Emsdetten** veröffentlicht die Angaben über ihren Bürgermeister und ihre Ratsmitglieder über die städtische Homepage. Die Angaben sind unter der Rubrik Rathaus, Politik, Bürgerservice -> Politik -> Rat und Fraktionen zu finden. Die Stadt erfüllt die Vorgaben nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz.

3.10 Anlage: Ergänzende Tabelle

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2025 – Gremienarbeit

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Örtliche Gremienstrukturen					
F1	Die Stadt Emsdetten hat eine weitestgehend unauffällige Gremienstruktur. Lediglich die Ausschussgrößen und Besetzungen einzelner Ausschüsse sind auffällig.	82	E1	Die Stadt Emsdetten sollte die Größen und die Besetzungen der Ausschüsse frühzeitig zur neuen Wahlperiode rechtlich und organisatorisch überprüfen.	84
Sitzungsmanagement					
F2	Die Stadt Emsdetten hat eine erhöhte Zahl an Anregungen und Beschwerden. Darüber hinaus hält die Stadt Emsdetten verhältnismäßig viele Sitzungstermine ab.	86	E2.1	Die Stadtverwaltung Emsdetten sollte bei der Bearbeitung von Anregungen und Beschwerden die wichtigen Kriterien wie die Absenderangabe oder die Einwohnermerkmale überprüfen.	88
			E2.2	Die Verwaltung sollte prüfen, ob die Sitzungsanzahl angemessen ist.	88
Entschädigungen im kommunalen Ehrenamt					
F3	Die Stadt Emsdetten hat bislang keine konkreten Vorgaben zur Fahrkostenerstattung nach der Entschädigungsverordnung Nordrhein-Westfalen festgelegt.	93	E3	Die Stadt sollte Regelungen zur Fahrkostenerstattung nach der Entschädigungsverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen in ihrer Hauptsatzung erlassen.	95
Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder					
F4	Die Stadt Emsdetten hat keine Regelungen zur Ausstattung von Einzelratsmitgliedern. Zudem führt sie keine Bedarfsanalyse über die Höhe der Fraktionszuwendungen durch.	97	E4.1	Die Stadt Emsdetten sollte eine Regelung zur Ausstattung von Einzelratsmitgliedern treffen. Dabei ist sicherzustellen, dass Einzelratsmitglieder nicht benachteiligt sind.	98
			E4.2	Die Stadt Emsdetten sollte mindestens einmal je Wahlperiode den Bedarf für Fraktionen/Einzelratsmitglieder ermitteln.	99

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Digitalisierung der Gremienarbeit					
F5	Die Stadt Emsdetten hat ihre Gremienarbeit bereits weitgehend digitalisiert. Eine Entscheidung für digitale und hybride Sitzungen hat sie noch nicht getroffen.	100	E5	Die Stadt Emsdetten sollte digitale und hybride Gremiensitzungen ermöglichen, um die Handlungs- und Beschlussfähigkeit des Rates in Krisensituationen zu sichern.	101

4. Personal, Organisation und Informationstechnik

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Emsdetten im Prüfgebiet Personal, Organisation und Informationstechnik stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Personal, Organisation und Informationstechnik

Aktuellen Herausforderungen wie dem Fachkräftemangel, dem demografischen Wandel, dem Generationenwechsel sowie den steigenden Anforderungen an die Digitalisierung und die IT-Sicherheit hat sich die Stadt Emsdetten bereits gestellt. Wir haben gute und gleichzeitig pragmatische Strukturen vorgefunden, die bereits zu großen Teilen durch Dokumente und Entscheidungen abgesichert sind. Im Handlungsfeld Personal hat sich die Stadt Emsdetten schon heute sehr gut positioniert. In den Themenfeldern „Onboarding und Qualifizierung“ sowie „Service und Offboarding“ erfüllt sie die Sollvorstellungen der gpaNRW vollumfänglich. Darüber hinaus bestehen nur vereinzelt Optimierungspotenziale.

Die Stadt Emsdetten steht – wie viele andere Vergleichsstädte - vor der täglichen Aufgabe, ihre Handlungsfähigkeit mit dem vorhandenen und gleichzeitig älter werdenden Personalkörper zu erhalten. Eine Fülle von Wissen und Aufgaben bündelt sich nicht selten in den handelnden Personen. Dies birgt ein Risiko, besonders im Hinblick auf Wissensverluste. Die Stadt Emsdetten arbeitet bereits aktiv daran, eine ausgewogene Altersstruktur ihrer Mitarbeitenden zu erreichen. Sie hat ebenfalls erste Strategien entwickelt, um dem Wissensverlust entgegenzuwirken. Diesen Weg sollte sie konsequent weiterverfolgen. Um noch zielgerichteter agieren zu können, sollte die Stadt Emsdetten die vorhanden Potenziale im Prozessmanagement, vorrangig im Prozesscontrolling heben und gezielt Medienbrüche identifizieren. Auf dieser Basis kann sie ihre Abläufe bestmöglich optimieren und damit langfristig personelle und finanzielle Ressourcen schonen.

In Bezug auf ihre IT- und Digitalisierungsstrategie erfüllt die Stadt Emsdetten ebenfalls bereits weitgehend die Sollvorstellung der gpaNRW. Kleinere Optimierungsmöglichkeiten sind im Controlling vorhanden. Das gute Ergebnis ist auch davon geprägt, dass sich die Stadt Emsdetten umfangreich mit dem Einsatz von künstlicher Intelligenz (KI) beschäftigt hat. Hiermit hebt sie sich positiv von den Vergleichsstädten ab. Gleiches gilt für den Bereich der IT-Sicherheit. Auch der IT-Service arbeitet bereits auf soliden Grundlagen. Wir sehen noch Potenziale in den Bereichen Projektmanagement und Lizenzmanagement.

Die Stadt Emsdetten erreicht ein solides Digitalisierungsniveau. Sie sollte letzte Medienbrüche abbauen und die Nutzung des Dokumentenmanagementsystems als Basis der Digitalisierungsprozesse konsequent weiter ausweiten.

Im Fazit haben wir in Emsdetten sehr gute Grundlagen vorgefunden. Um auch künftig handlungsfähig zu bleiben, sollte die Stadt ihren Kurs beibehalten und die aufgezeigten, kleineren Verbesserungspotenziale heben.

4.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Anschließend folgt *kursiv* gedruckt die **Sollvorstellung**. Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im Kapitel dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage.

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Stadt und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

4.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung im Bereich Personal, Organisation und Informationstechnik (IT) ist darauf ausgerichtet, die Stadt dabei zu unterstützen, ihre Handlungsfähigkeit zur Erbringung ihres Dienstleistungsangebotes langfristig zu sichern. Wir prüfen in diesem Zusammenhang, inwieweit die Städte Vorkehrungen getroffen haben, um den Herausforderungen zu begegnen, vor denen alle Städte gleichermaßen stehen:

- Fachkräftemangel,
- demografischer Wandel,
- gesellschaftlicher Wandel und Generationenwechsel,
- zunehmende und komplexer werdende Aufgaben,
- knapper werdende Finanzmittel,
- steigende Anforderungen an die Digitalisierung,
- hohe IT-Sicherheitsanforderungen und
- eine heterogene IT-Landschaft.

Die gpaNRW betrachtet die Handlungsfelder Personal, Organisation und IT zwar in einzelnen Unterkapiteln, aber nicht isoliert voneinander. Themenübergreifend stellt sie folgende Leitfragen in den drei Hauptkapiteln:

- Orientierungsrahmen: Hat die Stadt orientierungsgebende Ziel- und Planungsvorgaben gemacht, um den zuvor genannten Herausforderungen gerecht werden zu können?
- Personalressourcen: Welche Personalressourcen und -strukturen stehen der Stadt zur Verfügung, um die eigenen Ziele zu erreichen?
- Digitalisierungsniveau: Was hat die Stadt durch die Verzahnung von Personal, Organisation und IT im Bereich der Digitalisierung bereits erreicht?

Wir beschränken uns in der Analyse auf ausgewählte Aspekte und Indikatoren, um die vorgeannten Leitfragen zu beantworten. Dabei handelt es sich um Aspekte, die für jede Stadt unabhängig von ihrer Größenordnung für ein effektives und effizientes Verwaltungshandeln wesentlich sind. Wir bewerten diese Aspekte im Hinblick auf ihre Zweckmäßigkeit und zeigen gegebenenfalls bestehende Risiken auf. Über den interkommunalen Vergleich erhalten die Städte zudem in allen Prüfungsaspekten eine Standortbestimmung.

Im Rahmen der Prüfung im Prüfgebiet Personal, Organisation und IT erhebt die gpaNRW die erforderlichen Bewertungsgrundlagen. Dies erfolgt über strukturierte Datenabfragen, Fragebögen und standardisierte Interviews zu einzelnen Themenfeldern. Die zu den Wertungskriterien gebildeten Erfüllungsgrade und Kennzahlen zur Personalstruktur bilden den Ausgangspunkt unserer Analysen. Beim Erfüllungsgrad bewertet die gpaNRW, inwieweit eine Stadt die Anforderungen unserer Sollvorstellung umsetzt. Wir drücken den Erfüllungsgrad in einem Prozentwert aus. Den Erfüllungsgrad stellt die gpaNRW zur Standortbestimmung auch im interkommunalen Vergleich dar.

4.4 Orientierungsrahmen

Zukunftsfähig zu sein bedeutet, sich proaktiv mit potenziellen Herausforderungen sowie den daraus resultierenden Risiken auseinanderzusetzen. Eine Verwaltung benötigt einen eindeutigen Orientierungsrahmen, aus dem das Aufgabenportfolio, die hierfür erforderlichen Ressourcen und die Art der Aufgabenerledigung sowie ihre Priorisierung abgeleitet werden.

Städte sind in der formalen und inhaltlichen Gestaltung ihres Orientierungsrahmens grundsätzlich frei. Sie können ihre individuellen Stärken in den Bereichen Personal, Organisation und IT nutzen, um vorhandene Schwächen auszugleichen und Risiken zu minimieren:

- Personal: Die Mitarbeitenden sind das Rückgrat jeder Verwaltung. Qualifizierte, motivierte und gut betreute Mitarbeitende stellen sicher, dass Aufgaben effizient und kompetent erledigt werden. Personalentwicklung und -management tragen dazu bei, notwendige Kompetenzen und Fachwissen im Team aufzubauen und zu erhalten.
- Organisation: Strukturierte Abläufe und klare Zuständigkeiten sind unerlässlich für reibungslose Prozesse. Eine gut durchdachte, möglichst prozessorientierte Organisation

fördert die Effizienz, minimiert Fehlerquellen und ermöglicht eine rasche Anpassung an neue Anforderungen oder Krisen.

- **IT:** IT-Infrastruktur und digitale Lösungen ermöglichen eine schnelle und verlässliche Bearbeitung von Verwaltungsaufgaben. Sie fördern effiziente Kommunikationswege, den sicheren Umgang mit Daten und die Automatisierung von Prozessen. Eine robuste IT sichert zudem die Kontinuität in Krisensituationen und erhöht die Flexibilität der Verwaltung.

Letztendlich muss die organisatorische und konzeptionelle Arbeit der Stadt aber auch in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen. Die gpaNRW prüft daher zu ausgewählten Teilaspekten, inwiefern die Stadt bereits zweckmäßig Ziele setzt und Maßnahmen plant oder ergreifen hat.

4.4.1 Personal

Städte sind für die Bereitstellung wichtiger öffentlicher Dienstleistungen, wie Bildung, Gesundheit, Sicherheit und Infrastruktur, verantwortlich. Ein gut qualifiziertes und motiviertes Personal ist entscheidend, um diese Dienstleistungen effektiv zu erbringen. Viele Städte sehen sich mit dem demografischen Wandel konfrontiert. Hohe Fluktuationsraten können die Kontinuität und Qualität der Dienstleistungen beeinträchtigen. Für Städte wird es immer schwerer, Vakanzen zu besetzen. Hauptgrund dafür ist ein verbreiteter Fachkräftemangel, also mehr Bedarf als Angebot an spezialisierten Arbeitskräften. Die Sicherstellung eines ausreichenden und qualifizierten Personals ist daher eine zentrale Herausforderung für die städtische Leistungsfähigkeit und Zukunftsfähigkeit. Daher ist es wichtig, dass die Personalabteilung u. a.

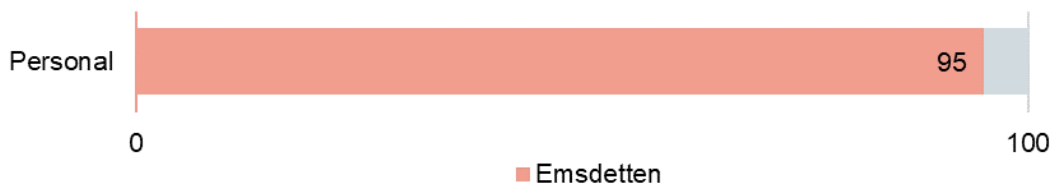
- mögliche Personalabgänge frühzeitig erkennt und eine strategische Nachfolge regelt,
- die Möglichkeiten der Einbindung von Externen z. B. durch Interkommunale Zusammenarbeit oder den Einsatz Ehrenamtlicher prüft,
- ein für Bewerbende attraktives, zielgerichtetes Einstellungsverfahren umsetzt,
- einen strukturierten Einarbeitungsprozess für neue Mitarbeitende gestaltet,
- individuelle Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen zur Förderung der Mitarbeitendenqualifikationen plant und umsetzt,
- Talente für Schlüsselpositionen innerhalb der Verwaltung identifiziert und entsprechend entwickelt sowie
- Maßnahmen zur Steigerung der Mitarbeitendenzufriedenheit, -bindung, -gesundheit und Arbeitssicherheit einsetzt.

Schriftliche Rahmenvorgaben, Konzepte, Arbeitshilfen und Fachanwendungen geben dabei einen Orientierungsrahmen, der die Personalabteilung unterstützen sollte.

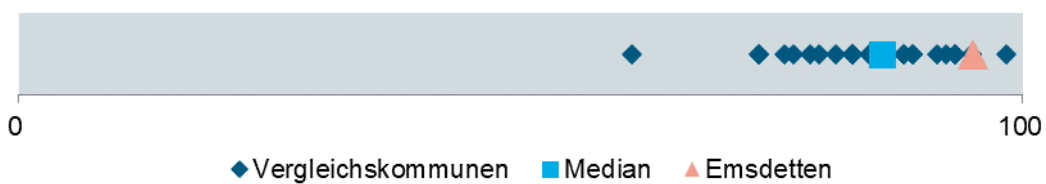
Wir haben alle Vergleichsstädte zu gewichteten Einzelanforderungen zum Thema „Personal“ befragt. Aus diesen Kriterien setzt sich die Bewertung in einem Erfüllungsgrad zusammen.

Die **Stadt Emsdetten** erreicht im Hinblick auf die geprüften Aspekte folgenden Erfüllungsgrad:

Erfüllungsgrad Personal in Prozent 2025

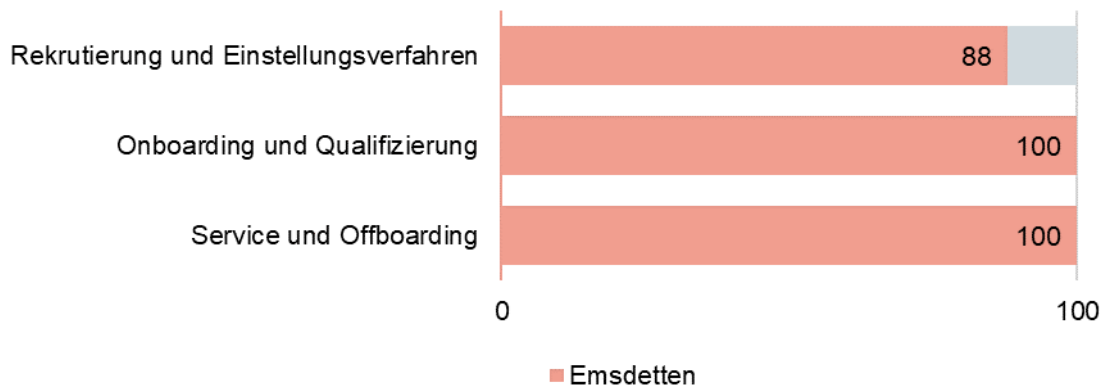


In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Grafik sind nicht alle Vergleichswerte einzeln sichtbar, da mehrere Städte gleiche Erfüllungsgrade erreichen und sich die Werte dadurch überlagern. Der Median beträgt 86 Prozent. Der dargestellte Erfüllungsgrad setzt sich aus den nachstehenden Einzelergebnissen zusammen:

Teilerfüllungsgrade Personal in Prozent 2025



Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre detaillierten Erkenntnisse zu den oben aufgeführten Aspekten sowie etwaige Ansatzpunkte, um den Orientierungsrahmen für den Personalbereich zu optimieren.

4.4.1.1 Rekrutierung und Einstellungsverfahren

→ Feststellung

Die Stadt Emsdetten erzielt im Bereich Rekrutierung und Einstellungsverfahren bereits ein gutes Ergebnis. Geringes Verbesserungspotential ist bei der Fluktuationsplanung vorhanden.

Eine Stadt sollte Personalabgänge rechtzeitig erkennen können und eine strategische Nachfolge regeln. Sie sollte attraktiv für potenzielle Bewerbende sein und das Einstellungsverfahren für Bewerbende ansprechend gestalten.

Die **Stadt Emsdetten** ordnet sich im Vergleich mit 88 Prozent am Median ein.

Das Thema der Personalgewinnung ist bei der Stadt Emsdetten präsent. Mit ihrem ansprechend gestalteten Internetauftritt wirbt die Stadt dauerhaft für sich als Arbeitgeberin. Hierbei stellt sie auch zahlreiche Attraktivitätsfaktoren, wie z. B. familienfreundliche Arbeitszeitgestaltung, E-Bike-Leasing, Lademöglichkeiten für PKW, Weiterbildungschancen und vieles mehr heraus. Ihre adressatengerechten Stellenausschreibungen greifen die zuvor genannten Punkte ebenfalls auf. Mit dem Projekt „Mitarbeitende werben Mitarbeitende“ bezieht Emsdetten auch das vorhandene Personal aktiv in den Recruiting-Prozess mit ein. Die Stadt Emsdetten evaluiert regelmäßig ihr Angebot als Arbeitgeberin und entwickelt es fortlaufend weiter.

Detailliertere Informationen zu den Möglichkeiten für die Mitarbeitenden finden sich im Kapitel 4.4.1.3 „Service und Offboarding“.

Um personelle Veränderungen und Personalabgänge rechtzeitig zu erkennen, wertet die Stadt Emsdetten ihre Altersfluktuation mittelfristig aus und schreibt diese Auswertung auch regelmäßig fort. Ergänzt wird dieses Verfahren durch persönliche Gespräche zur Ruhestandsplanung. Weitere Fluktuationsgründe berücksichtigt die Stadt Emsdetten teilweise. Dennoch hat sie Veränderungsgründe wie z. B. Mutterschutz, Kündigungen, Aus- und Fortbildungen im Blick und führt auch hierzu regelmäßige Gespräche mit ihren Mitarbeitenden.

→ Empfehlung

Um die bereits gute Datenlage abzurunden, sollte die Stadt Emsdetten die vorhandene Fluktuationsplanung um weitere Fluktuationsgründe sowie (saisonale) Arbeitsmengenschwankungen erweitern.

Um handlungs- und konkurrenzfähig zu bleiben ist interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) in Emsdetten auch im Bereich Personal ein Thema. In verschiedenen Aufgabenfeldern hat die Stadt bereits IKZ-Projekte umgesetzt. Beispielhaft sind hier die Personalabrechnung, die Beihilfe, die Beamtenversorgung, das Betriebliche Eingliederungsmanagement (BEM) oder Projekte wie „Mentoring im Münsterland“ zu nennen. Weitere Informationen zum Themenkreis der Interkommunalen Zusammenarbeit im Allgemeinen finden sich in Kapitel 4.5.1 „Personalquoten“.

Das Ausbildungsangebot der Stadt Emsdetten ist vielfältig. Neben der Ausbildung zur/zum Verwaltungsfachangestellten sowie dem dualen Studium Bachelor of Laws, bildet die Stadt auch in Fach- bzw. technischen Berufen aus. Den Nachwuchskräften stehen hier Ausbildungen zur/zum Fachinformatiker/in, Fachkraft für Medien- und Informationsdienste, Erzieher/in, Kinderpfleger/in oder Notfallsanitäter/in zur Verfügung. Interessierte Nachwuchskräfte können sich auf der Internetseite der Stadt Emsdetten über die Ausbildung informieren. Die bereits zuvor erwähnten

Benefits für Mitarbeitende stehen zum großen Teil auch den Nachwuchskräften zur Verfügung. Ehrenamtliches Engagement fördert die Stadt Emsdetten insgesamt, besonders aber bei ihren Auszubildenden. Die Mitgliedschaft in der freiwilligen Feuerwehr wird z. B. positiv bei der Personalauswahl berücksichtigt.

Für ihre Einstellungsverfahren hat die Stadt Emsdetten ein standardisiertes Verfahren festgelegt. Eine Kurzbeschreibung hierzu stellt sie auch für Bewerbende auf der städtischen Homepage bereit. Zudem entwickelt die Stadt Emsdetten aktuell einen Orientierungsrahmen für die Personalbeschaffung. Dieser soll künftig auch zur internen Kommunikation mit den verschiedenen Beteiligten eines Auswahlverfahrens genutzt werden. Mit Hilfe dieses Orientierungsrahmens soll der vorhandene, standardisierte Prozess spezifiziert werden. Abgerundet werden die guten vorhandenen Strukturen durch Checklisten zur Veröffentlichung von Stellenanzeigen sowie einer Kennzahlenliste zur Übersicht aktueller und vergangener Verfahren. Hiermit lassen sich z. B. die Anzahl vakanter Stellen, die Ausschreibungsdauer, der Zeitraum bis zur Nachbesetzung etc. auswerten. Eine Software zum Bewerbungsmanagement ist in Emsdetten bereits vorhanden. Diese trägt dazu bei, die Personalauswahl noch zielgerichteter und ressourcenschonender zu gewährleisten.

Zur Besetzung bestehender Vakanzen setzt die Stadt Emsdetten auch auf Quereinsteigende. Hierzu hat sie in 2023 ein besonderes „Quereinsteigenden-Programm“ gestartet, um fachfremden Personen einen Einstieg in die Verwaltung sowohl im mittleren als auch im gehobenen Verwaltungsdienst zu ermöglichen. Auf insgesamt vier Plätzen durchlaufen die Quereinsteigenden verschiedene Stationen und Bereiche der Verwaltung. Zudem besuchen sie entsprechende Verwaltungslehrgänge. In jedem Auswahlverfahren des Quereinsteigenden-Programmes wird individuell geprüft, welche Qualifikationen benötigt werden. Mit diesem besonderen Programm hebt sich die Stadt Emsdetten positiv von den Vergleichsstädten ab.

4.4.1.2 Onboarding und Qualifizierung

- Die Stadt Emsdetten erfüllt vollständig die Sollvorstellungen der gpaNRW zum Onboarding und zur Qualifizierung der Mitarbeitenden.

Eine Stadt sollte den Ablauf des Onboarding konkret festlegen und verschriftlichen. Individuelle Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen zur Förderung der Mitarbeitendenqualifikationen sollte sie planen und umsetzen. Sie sollte Talente für Schlüsselpositionen innerhalb der Verwaltung identifizieren und entsprechend entwickeln.

Die **Stadt Emsdetten** ordnet sich im Vergleich mit 100 Prozent am Maximum ein. Sie erfüllt damit in Gänze die Sollvorstellungen der gpaNRW und ist in den nachfolgend beschriebenen Einzelaspekten bereits sehr gut aufgestellt.

Für die Sicherung und Weitergabe von vorhandenem Wissen hat die Stadt Emsdetten verschiedene Strukturen etabliert. Hierbei nutzt sie z. B. IT-Verfahren, formalisierte Einarbeitungspläne und nach Möglichkeit auch die überschneidende Besetzung von vakant werdenden Stellen zur Einarbeitung. Zudem gibt es in Emsdetten Mitarbeitende, die als „Startbegleiter“ fungieren und neuen Kolleginnen und Kollegen mit ihrem Wissen zur Seite stehen. Das Onboarding ist detailliert geregelt. Im städtischen Intranet ist eine eigene Rubrik mit Informationen zu den Themen „Eintritt, Austritt und interner Wechsel“ vorhanden. Über diesen Weg stellt die Stadt Emsdetten

neben allgemeinen Hinweisen zum Onboarding auch Checklisten oder Muster für Einarbeitungspläne bereit. Durch die pragmatische Anbindung an das Intranet stehen diese Dokumente allen Mitarbeitenden jederzeit zur Verfügung.

Personelle Veränderungen bedingen auch eine Reaktion der IT-Abteilung. Insbesondere müssen Berechtigungen eingerichtet oder gelöscht werden. Im Rahmen ihres Prozessmanagements hat die Stadt Emsdetten hierzu ein strukturiertes Verfahren definiert und bereits einen Vordruck etabliert. Zum Zeitpunkt der Prüfung beschäftigte sich die Stadt mit der Aktualisierung bzw. Weiterentwicklung dieses Vordruckes.

Im Fokus der Stadt Emsdetten steht auch die Qualifizierung ihrer Mitarbeitenden. In regelmäßigen Perspektivgesprächen mit der jeweiligen Führungskraft und / oder den Personalreferentinnen des Fachdienstes 10 werden die individuellen Entwicklungsmöglichkeiten mit den Mitarbeitenden kommuniziert. Ein Leitfaden für diese Gespräche liegt vor. Die Stadt Emsdetten dokumentiert die Gesprächsergebnisse und macht sie den Personalreferentinnen zugänglich. Auf dieser Basis können dann z. B. Wechselwünsche bestmöglich berücksichtigt bzw. Perspektiven aufgezeigt werden. Für die Führungskräfte werden zudem strukturierte Personalentwicklungsvereinbarungen abgeschlossen. Neue Führungskräfte werden begleitet (inkl. Coaching). Für Führungsnachwuchskräfte bzw. Mitarbeitende, die sich vorstellen können, zukünftig mehr Verantwortung zu übernehmen, ermöglicht die Stadt Emsdetten die Teilnahme am Mentoring sowie dem interkommunalen Nachwuchsförderkreis. Im Zentrum dieses Konzeptes steht die Persönlichkeitsentwicklung der Teilnehmenden. Aufgrund der interdisziplinären und interkommunalen Ausrichtung erweitern die Teilnehmenden ihren Horizont, vernetzen sich mit Kolleginnen und Kollegen und können sich in der Verantwortungsrolle einer Projektleitung ausprobieren. Die Rahmenbedingungen und Bewerbungsvoraussetzungen für den Nachwuchsförderkreis, welcher auf Kreisebene koordiniert wird, sind dokumentiert.

Ergänzend zu den Perspektivgesprächen hält die Stadt Emsdetten im Intranet eine eigene Rubrik zum Thema „berufsbegleitende Weiterbildung“ vor. Auf dieser Grundlage stehen alle wichtigen Informationen den Mitarbeitenden zur Verfügung. Darüber hinaus hat die Stadt eine Richtlinie für die stellenungebundene Qualifizierung entwickelt. In diesem umfangreichen Dokument regelt Emsdetten transparent den Zugang und die Rahmenbedingungen für Verwaltungslehrgänge, Studiengänge und die modulare Qualifizierung. Ein weiteres Kapitel behandelt sonstige berufsbegleitende Weiterbildungen, wie z. B. Techniker- und Meisterlehrgänge. Zweimal jährlich erfolgt eine Ausschreibung der Qualifizierungen mit anschließendem Auswahlverfahren. Die Stadt Emsdetten honoriert das erfolgreiche Bestehen einer auf Grundlage der Richtlinie geförderten berufsbegleitenden Weiterbildung. Sie zahlt eine Erfolgsprämie in Anlehnung an die Abschlussprämie im TVÖD. Der Besuch von kleineren fachlichen Fortbildungen wird innerhalb der Fachdienste geregelt.

Abgerundet wird das gute Qualifizierungsangebot der Stadt Emsdetten durch eine Lernmanagementsoftware, über welche interne Schulungen durchgeführt oder Online-Schulungsinhalte vermittelt werden können. Auch hierzu finden die Beschäftigten alle relevanten Informationen im Intranet.

Das Intranet bildet insgesamt eine der wichtigsten Grundlagen des Wissensmanagements in Emsdetten. Neben der vollständigen Abbildung der Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen bündelt diese Plattform alle weiteren wichtigen Informationen für Mitarbeitende. Neue Mitarbeitende werden in einer Begrüßungs-E-Mail hierauf noch einmal gesondert hingewiesen.

4.4.1.3 Service und Offboarding

- Die Stadt Emsdetten erfüllt im Themenfeld Service und Offboarding in Gänze die Sollvorstellungen der gpaNRW.

Eine Stadt sollte Maßnahmen zur Steigerung der Mitarbeitendenzufriedenheit und -bindung planen und umsetzen, dazu gehören auch das Gesundheitsmanagement und die Arbeitssicherheit. Sie sollte den Ablauf eines potenziellen Offboarding konkret festlegen und verschriftlichen.

Die **Stadt Emsdetten** ordnet sich im Vergleich mit 100 Prozent am Maximum ein.

Sie hat zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um ihr Personal an sich zu binden und es gesund und möglichst zufrieden zu erhalten.

Um die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten am Arbeitsplatz zu schützen und Unfälle sowie arbeitsbedingte Erkrankungen zu vermeiden, dienen die im Arbeitsschutzgesetz geregelten Grundsätze. Die Stadt Emsdetten erfüllt hier nicht nur alle gesetzlichen Voraussetzungen, sondern informiert ihre Beschäftigten auch aktiv über dieses Thema im Intranet.

Darüber hinaus haben wir vielfältige Präventionsangebote vorgefunden. Besonders hervorzuheben ist hierbei das sog. „Healthy-Work-Programm“, welches im Kern einem Bonussystem analog der Krankenkassen ähnelt. Dieses Programm beinhaltet verschiedene Angebote zu Themenfeldern wie Psychische Gesundheit, Bewegung und Sport, Ernährung, Wissensaufbau / Prävention und Arbeitsbedingungen. Es umfasst beispielsweise regelmäßige Seminare, Schulungen und Impulsvorträge sowie die Teilnahme an gemeinsamen Sportveranstaltungen. Darüber hinaus bietet es ein Online-Angebot mit dem Zugang zu kostenlosen Präventionskursen und Online-Fitnesskursen. Ergänzend zu diesem bereits sehr guten Angebot plant die Stadt Emsdetten eine Schulung psychischer Ersthelfer. Diese sollen dann ebenfalls in das Programm integriert werden.

Im Fazit bietet die Stadt Emsdetten ihren Mitarbeitenden hier ein außergewöhnliches Angebot, mit welchem sie sich deutlich von den Vergleichsstädten abhebt.

Im Jahr 2024 hat die Stadt Emsdetten „Kernwerte für Führung und Zusammenarbeit“ entwickelt. Zum Zeitpunkt der Prüfung befand sich eine Kommunikationskampagne hierzu in der Vorbereitung.

Zur Zufriedenheit der Mitarbeitenden tragen auch bedarfsorientiert eingesetzte, flexible Organisationsmodelle bei. Im Rahmen des partizipativen Gesamtprojektes "Emsdetten - Wir leben Freiräume" werden verschiedene Themen in Teilprojekten bearbeitet, um die Stadtverwaltung in den Bereichen Arbeitsräume, Führung, Zusammenarbeit und Sinn weiterzuentwickeln. Das Projekt läuft seit Ende 2021 und wird regelmäßig evaluiert. Im Rahmen des Projektes finden auch interdisziplinäre Arbeitsgruppen statt, welche dann besondere Unterthemen wie z. B. Healthy-Work, Kernwerte für Führung und Zusammenarbeit, Projektmanagement oder Beruf und Leben behandeln.

Verwaltungsweit besteht die grundsätzliche Möglichkeit für mobiles Arbeiten bzw. Home-Office. Aktuell prüft die Stadt Emsdetten darüber hinaus das Themengebiet „Workation“.

Die Arbeit in Projektstrukturen ist in Emsdetten bereits etabliert. Es findet ein regelmäßiges Projektcontrolling statt. Weitergehende Projektmanagementstrukturen werden fortlaufend entwickelt und diskutiert.

In Teilbereichen des Emsdettener Rathauses erfolgt bereits ein Desk-Sharing. Dies soll nach Auskunft der Stadt weiter ausgebaut und verwaltungsweit etabliert werden. Zudem ist im Zeitraum der Prüfung die Umsetzung einer „New-Work-Pilotfläche“ für Aktivitäten basiertes Arbeiten geplant worden. In Ergänzung hierzu wird aktuell das Projekt „Funktionales Rathaus 2028“ vorbereitet, welches sich mit der Kernfrage „Wie wollen wir im Emsdettener Rathaus zukünftig räumlich arbeiten?“ auseinandersetzt.

Der Einsatz flexibler Arbeitszeitmodelle ist in Emsdetten selbstverständlich.

Um ihre Fachkräfte zu erhalten, sollte die Personalverwaltung auch den Krankenstand im Blick behalten. Krankentage können für einen Arbeitgeber ein wichtiger Indikator sein. Eine Analyse von krankheitsbedingten Fehlzeiten empfiehlt sich daher auch in den Kommunen. Auch die Auswirkungen von Krankheitsausfällen, zum Beispiel durch sich jeweils im Einzelfall daraus ergebende Arbeitsverdichtungen beziehungsweise Mehrbelastung anderer Mitarbeitender, sollte in diese Auswertung einbezogen werden. Im Rahmen der Erstellung einer Dokumentation der Krankentage ist es sinnvoll, Langzeiterkrankungen zu berücksichtigen. Diese beeinflussen die Statistik. Darüber hinaus sollte ein Mehrjahres-Trend betrachtet werden. Hiermit kann dann eine Ursachenforschung betrieben werden. Gerade in kleinen Verwaltungseinheiten können z. B. individuelle Langzeiterkrankungen sehr belastend für den Personalkörper sein. Eine gut geführte Krankenstatistik kann hier als Informations-Instrument die Steuerung unterstützen.

Im Rahmen ihres Personalmanagements dokumentiert die Stadt Emsdetten Krankheitstage der Mitarbeitenden der Verwaltung standardisiert. Derzeit befindet sich ein umfassendes Kennzahlensystem Personal im Aufbau, welches auch eine jährliche Krankenquote enthalten wird. Ein erster Schritt wurde bereits 2023 unternommen, indem manuell eine Krankenquote ermittelt wurde. Hierbei differenzierte die Stadt Emsdetten auch nach einzelnen Organisationsbereichen, um eine erste Standortbestimmung im Rahmen der jährlichen Haushaltsberatungen zu erhalten. Aktuell arbeitet die Stadt Emsdetten intensiv daran, die technischen Voraussetzungen für eine automatisierte Quotenermittlung zu schaffen. Gemeinsam mit ihrem externen IT-Dienstleister wird derzeit eine Lösung entwickelt, mit der die Krankenquote künftig automatisch über das Abrechnungsprogramm generiert werden kann.

Die Stadt Emsdetten bewertet die regelmäßige Auswertung der Krankenquote als einen zentralen Bestandteil ihrer Gesundheitsstrategie. In den Gesprächen mit der Stadt wurde deutlich, dass Zweck dieser Maßnahme nicht nur ein rechtzeitiges Erkennen von Entwicklungen ist. Vielmehr können auf dieser Grundlage auch gezielt und bedarfsgerecht Maßnahmen zur Gesundheitsförderung in einzelnen Bereichen geplant, umgesetzt und evaluiert werden.

Bekanntes bzw. zu erwartende Ausstiege nimmt die Stadt Emsdetten regelmäßig in den Blick. Abhängig von Rahmenbedingungen wie z. B. der Art der Stelle oder der aktuellen personellen Situation, ergreift die Stadt Emsdetten dann konkrete Nachfolgeregelungen. So prüft die Stadt beispielsweise, ob die überschneidende Besetzung der Stelle möglich ist oder organisiert Besetzungsketten. Mit diesem Vorgehen stellt sie neben einer geordneten Einarbeitung auch die Weitergabe von Wissen sicher. In der bereits beim Thema Onboarding genannten Intranet-Rubrik bündelt die Stadt Emsdetten zusätzlich auch Hinweise zum Offboarding-Prozess, einen Gesprächsleitfaden für Offboarding-Gespräche sowie Checklisten. Austritts-Gespräche sind in Emsdetten ein etablierter Bestandteil des Offboarding-Prozesses. In verschiedenen Dokumenten regelt die Stadt Emsdetten den Offboarding-Prozess in Gänze, also vom Bekanntwerden des Austrittes bis hin zur Verabschiedung. Auch die Rückgabe von Verwaltungseigentum sowie

das Löschen von IT-Berechtigungen ist auf diesem Wege verschriftlicht. Das Formular „Personalveränderungen“ strukturiert den Ablauf und stellt die Kommunikation mit weiteren Fachdiensten, z. B. mit der IT-Abteilung sicher.

4.4.2 Organisation

Die Organisation einer Stadt ist von zentraler Bedeutung, da sie maßgeblich zur Effizienz, Transparenz und Bürgernähe der Verwaltung beiträgt. Die hierfür zuständigen Verwaltungsmitarbeitenden sorgen u. a. für den Orientierungsrahmen, der maßgeblich zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit einer Stadt beiträgt, indem sie

- Ziele, Standards und Richtlinien entwickeln, die eine einheitliche Qualität der Dienstleistungen sicherstellen,
- die Aufgaben und Verwaltungsprozesse vollständig erfassen, priorisieren und optimal ausrichten sowie
- Stellenanalysen, Stellenbemessungen und Personalbedarfsberechnungen durchführen.

Ein wesentliches Instrument, um die Personal- und Sachressourcen bestmöglich auf die Verwaltungsziele auszurichten, ist dabei die Prozessgestaltung. Eine Standardisierung in den Prozessen trägt dazu bei

- den Zeit- und Ressourcenaufwand zu minimieren,
- eine gleichbleibende Arbeitsqualität zu gewährleisten,
- Fehler zu reduzieren,
- die erforderliche Kommunikation abzusichern,
- Einarbeitungen zu erleichtern und
- rechtliche Risiken zu minimieren.

Dazu müssen verbindliche Vorgaben für die Durchführung notwendiger Arbeitsschritte gemacht und kommuniziert werden. Diese können Zeitvorgaben, Qualitätsstandards und Verantwortlichkeiten beinhalten. Die Einhaltung der Vorgaben kann technisch unterstützt werden, indem eine Stadt beispielsweise Workflow-Management-Systeme einsetzt oder eine geeignete Software für die Prozessautomatisierung nutzt.

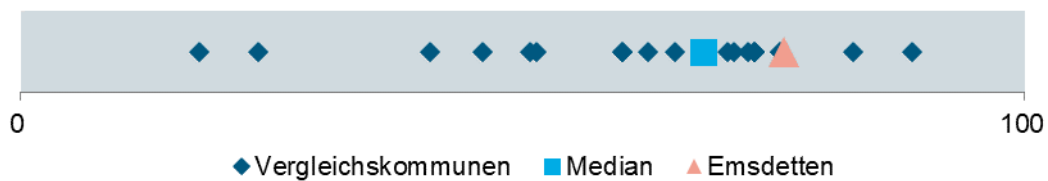
Wir haben alle Vergleichsstädte zu gewichteten Einzelanforderungen zum Thema „Organisation“ befragt. Aus diesen Kriterien setzt sich entsprechend die Bewertung in einem Erfüllungsgrad zusammen.

Die **Stadt Emsdetten** erreicht im Hinblick auf die geprüften Aspekte folgenden Erfüllungsgrad:

Erfüllungsgrad Organisation in Prozent 2025

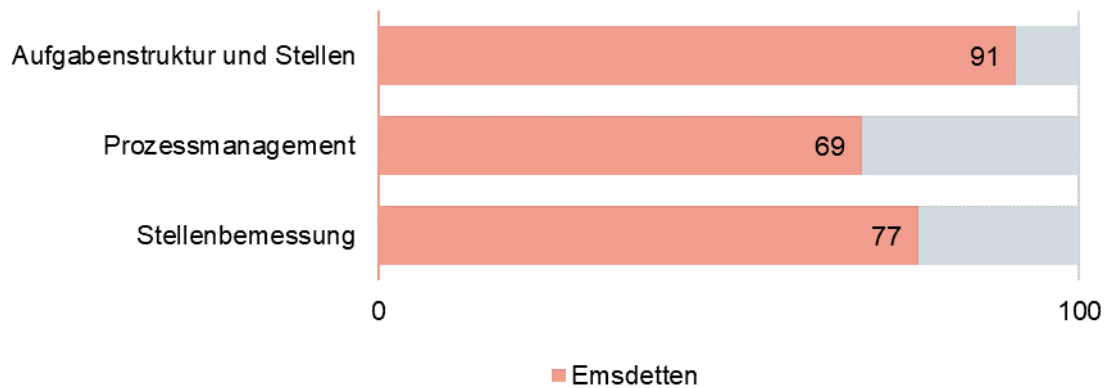


In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Grafik sind nicht alle Vergleichswerte einzeln sichtbar, da mehrere Städte gleiche Erfüllungsgrade erreichen und sich die Werte dadurch überlagern. Der Median beträgt 69 Prozent. Der dargestellte Erfüllungsgrad setzt sich aus den nachstehenden Einzelergebnissen zusammen:

Teilerfüllungsgrade Organisation in Prozent 2025



Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre detaillierten Erkenntnisse zu den oben aufgeführten Aspekten sowie etwaige Ansatzpunkte, um den Orientierungsrahmen für den Organisationsbereich zu optimieren.

4.4.2.1 Aufgabenstruktur und Stellen

- Im Bereich Aufgabenstruktur und Stellen ist die Stadt Emsdetten bereits sehr gut aufgestellt. Sie erfüllt weitestgehend die Sollvorstellungen der gpaNRW.

Eine Stadt sollte alle zu erledigenden Aufgaben zentral erfassen, regelmäßig kritisch betrachten und systematisch nach Relevanz priorisieren. So kann sie ihre Ressourcen gezielt einsetzen.

Sie sollte Zielvorgaben zur Aufgabenerfüllung und Dienstleistungsqualität festlegen. Für alle Stellen sollte sie aktuelle Stellenbeschreibungen, -bewertungen und Anforderungsprofile erstellen.

Die **Stadt Emsdetten** ordnete sich im Vergleich mit 91 Prozent am Maximum ein.

Die Stadt Emsdetten hat ihre Aufgabenstruktur nicht nur detailliert im Rahmen ihres Produkthaushaltes erfasst, sondern auch große Teile der Aufgaben nach Relevanz priorisiert. Die Priorisierung erfolgt z. B. im Rahmen des zentralen Projektcontrollings. Darüber hinaus werden innerhalb der Bereiche regelmäßig Aufgaben und Projekte mit Hilfe einer Jahresarbeitsplanung strukturiert. Ergänzend hierzu baut die Stadt Emsdetten im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit ein sog. Business Continuity Management auf, auf dessen Basis besonders kritische Aufgaben bzw. Prozesse identifiziert und priorisiert werden können.

Eine Aufgabenkritik wird bereits heute in Emsdetten laufend sichergestellt. Über Besetzungsverfahren und dazugehörige organisatorische Einschätzungen informiert die Stadt Emsdetten regelmäßig im Haupt-, Finanz- und Steuerungsausschuss.

Zielvorgaben zur Dienstleistungsqualität und zur Aufgabenerfüllung haben wir in Emsdetten an verschiedenen Stellen vorgefunden. Zentrale Vorgaben stellt die Stadt über ihre Allgemeine Geschäftsanweisung (AGA) sicher. Ergänzend finden sich dezentrale Strukturen in den Fachdiensten, welche schriftlich, teilweise auch mündlich vereinbart werden.

Die Stadt Emsdetten hat alle Stellen in der Verwaltung beschrieben und aktualisiert die Stellenbeschreibungen auch regelmäßig, häufig anlassbezogen. Aus diesen Stellenbeschreibungen leiten sich auch die Anforderungsprofile an die Stelleninhabenden ab. Des Weiteren finden sich aktuelle Anforderungsprofile in den Stellenausschreibungen. Im Ergebnis hat die Stadt Emsdetten damit vollständig die Anforderungsprofile dokumentiert. In Ergänzung der bereits guten Ausgangslage erarbeitet die Stadt Emsdetten aktuell ein Schlüsselkompetenzmodell, um das Zusammenwirken von Anforderungsprofilen, Stellenbesetzung und Personalentwicklung noch stärker zu optimieren.

Mit diesem Verfahren hebt sich Emsdetten positiv von den Vergleichsstädten ab.

Auch im Themenfeld der Stellenbewertung ist die Stadt Emsdetten sehr gut organisiert. Für alle Stellen liegen Stellenbewertungen vor, welche ebenfalls regelmäßig aktualisiert werden. Dies erfolgt vorrangig im Rahmen organisatorischer Untersuchungen oder auf Antrag der Stelleninhabenden. Die Stadt Emsdetten terminiert regelmäßig und mehrfach im Jahr Stellenbewertungskommissionen. Diese bewerten durchschnittlich 20 bis 25 Stellen jährlich.

4.4.2.2 Prozessmanagement

→ Feststellung

Das zentrale Prozessmanagement der Stadt Emsdetten ist bereits solide organisiert. Es sind kleinere Verbesserungsmöglichkeiten in Bezug auf die personelle Ausstattung des zentralen Prozessmanagements vorhanden.

Eine Stadt sollte ihre Verwaltungsprozesse als Ausgangspunkt zentral bereichsübergreifend in einer allen Mitarbeitenden zugänglichen Fachanwendung dokumentieren, um Verwaltungsabläufe zu optimieren, zu automatisieren und wenn möglich zu digitalisieren. Dabei sollte sie den

aktuellen Standard zur Prozessmodellierung (BPMN³⁸ 2.0) und Prozessbibliotheken nutzen. Sie sollte Ziele, Standards und Priorisierungen schriftlich festlegen.

Die **Stadt Emsdetten** ordnet sich im Vergleich mit 69 Prozent am Median ein.

Das Prozessmanagement ist in Emsdetten grundsätzlich zentral im Bereich Organisation verortet. Hierbei sind die Aufgabeninhalte des Prozessmanagements in den Stellenbeschreibungen verankert. Die derzeit notwendigen Stellenanteile für ein zentrales Prozessmanagement hat die Stadt Emsdetten allerdings nicht analytisch ermittelt. Sie kalkuliert aktuell mit 0,15 Stellenanteil einer Vollzeit-Stelle zuzüglich Zuarbeiten durch weitere Stellen im Organisationsbereich. Zudem ist die Unterstützung des Prozessmanagements auch dezentral bei Führungskräften und Sachbearbeitungen in den Stellenbeschreibungen dokumentiert. Der Gesamtaufwand konnte zum Zeitpunkt der Prüfung durch die Stadt nicht ermittelt werden.

→ **Empfehlung**

Um eine kontinuierliche Erhebung und Optimierung ihrer Prozesse zu gewährleisten, sollte die Stadt Emsdetten den Stellenbedarf für ein zentrales Prozessmanagement analytisch ermitteln. Auf Basis dieses Ergebnisses sollte sie bedarfsgerechte Stellenanteile an zentraler Stelle schaffen.

Die Stadt Emsdetten nimmt ihre Prozesse derzeit vorrangig mit den Zielen Digitalisierung und Wissensmanagement auf. Hauptmotiv für die Prozessbetrachtung ist das Themenfeld E-Government. Alle Prozesse wurden einmalig in Form eines Steckbriefes erfasst und seitdem fortlaufend aktualisiert. Diese Ersterfassung diente auch dazu, vor Einführung einer Fachsoftware einen zentralen Überblick über alle Verwaltungsprozesse zu erhalten. Im Anschluss daran hat die Stadt Emsdetten prioritär solche Prozesse modelliert, welche im Hinblick auf die Digitalisierung am meisten Potenzial boten, Abläufe und / oder Schnittstellen zu optimieren. Bereits modellierte Prozesse werden in Emsdetten auch unter dem Aspekt des Wissensmanagements den Mitarbeitenden über ein Prozessportal zugänglich gemacht.

Für die Aufnahme ihrer Prozesse hat die Stadt Emsdetten verbindliche Vorgaben definiert. Dies geschieht in erster Linie durch die eingesetzte Fachsoftware, welche allen Bereichen zugänglich ist. Die mit Hilfe der Fachsoftware modellierten Prozesse hat die Stadt Emsdetten sehr detailliert und in der gängigen Modellierungssprache BPMN 2.0 aufgenommen. Gelegentlich greift die Stadt Emsdetten auf interkommunale Prozessbibliotheken zurück. Selbst modellierte Prozesse teilt sie in diesen Bibliotheken aber noch nicht.

Im Bereich des Prozesscontrollings erfolgt eine regelmäßige und flächendeckende Messung der Effizienz einzelner Prozesse auf verschiedenen Wegen. Die Prozessmodelle werden grundsätzlich nur noch in der entsprechenden Fachsoftware erfasst. Folglich erhalten alle Prozesse damit einen festgelegten Standard und lassen sich besser vergleichen und auswerten. Zum Teil nutzt die Stadt zusätzlich noch Interviews oder wertet Fallzahlen und / oder Bearbeitungszeiten einzelner Prozesse aus. Die Ergebnisse durchgeführter Prozessanalysen nutzt die Stadt derzeit zum Teil für Prozessoptimierungen, da einige Prozesse in Emsdetten ausschließlich mit dem Ziel des Wissensmanagements erhoben und daher nicht weiter analysiert wurden. Die IT –

³⁸ Business Process Model and Notation

Abteilung ist nach Angabe der Stadt aktuell eher sporadisch in das Prozessmanagement eingebunden.

4.4.2.3 Stellenbemessung

→ Feststellung

In Bezug auf die Stellenbemessung hat sich die Stadt Emsdetten bereits gut positioniert. Sie überprüft regelmäßig den überwiegenden Teil ihres Personalbestandes. Im Hinblick auf die Vollständigkeit der Dokumentation hat sie noch Potenzial.

Eine Stadt sollte den aktuellen und zukünftigen Personalbedarf mindestens einmal jährlich auswerten, um Handlungsbedarf zu erkennen. Die Auswertung sollte Fluktuationen sowie Veränderungen in der Aufgabenwahrnehmung bezüglich Mengen, Standards und rechtlicher Vorgaben umfassen.

Die **Stadt Emsdetten** ordnet sich im Vergleich mit 77 Prozent am 3. Viertelwert ein.

Die Stadt Emsdetten überprüft für den überwiegenden Teil ihres Personals regelmäßig, ob der vorhandene Personalbestand eine effektive eigene Aufgabenerfüllung zulässt. Hierzu erhebt sie nach einem abgestimmten Verfahren z. B. Fallzahlen und führt Gespräche mit allen Fachdiensten. Die hierdurch dokumentierten Daten schreibt sie regelmäßig fort. Ergänzend wird die Stadt Emsdetten auch anlassbezogen tätig, beispielsweise bei Stellenbedarfsmeldungen aus den Fachdiensten, bei organisatorischen und rechtlichen Veränderungen sowie bei Kenntnis von Arbeitsrückständen. Ermittelte Fallzahlen sowie Daten, welche diese beeinflussen könnten, wertet die Stadt Emsdetten regelmäßig in den Schulsekretariaten, im Jobcenter, bei der Gebäudereinigung, im Baubetriebshof sowie in der Personalverwaltung aus. Darüber hinaus zieht die Stadt grundsätzlich bei anlassbezogenen organisatorischen Betrachtungen Fallzahlen heran. Dabei berücksichtigt Emsdetten zukünftige Anforderungen wie die Auswirkungen demografischer Veränderungen (Kindertagesstätten, Jugendamt, Schulen) oder Gesetzesänderungen.

Sofern möglich und erforderlich bezieht die Stadt Emsdetten ihre Mitarbeitenden in den Vorgang der Personalbedarfsermittlung mit ein. In der Regel erfolgt das Verfahren aber eher auf der Leitungsebene. Die Ergebnisse der Stellenbemessung dokumentiert die Stadt pragmatisch in einer Excel-Datei, so dass Anpassungen schnell und fehlerfrei möglich sind.

Ziele und Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit dem Verfahren zur Stellenbemessung hat die Stadt Emsdetten bisher nur teilweise festgelegt bzw. verschriftlicht. Für die praktische Umsetzung existiert ein standardisiertes Verfahren zum Umgang mit Stellenbemessung im Rahmen der Aufstellung und Bewirtschaftung des Stellenplanes. Dieses ist u. a. über eine Informationsvorlage im Ratsinformationssystem dokumentiert. Darüber hinaus stellt die Stadt Emsdetten über das Intranet das Formular „Leitfragen-Stellenbedarfe“ bereit, mit dem die Fachdienste ihre Stellenbedarfe anmelden und begründen können. Außerdem sind die Stellenbedarfe im Rahmen wiederkehrender Jahresfachdienstgespräche ein Thema. Auf diesen Grundlagen erfolgen anschließende organisatorische Maßnahmen, welche in einer internen Arbeitsleitlinie verschriftlicht sind. Zusätzlich entwickelt die Stadt Emsdetten derzeit sukzessive fortschreibungsfähige Stellenbemessungsverfahren, z. B. für die Bereiche Straßenverkehr, Standesamt sowie Steuern und Abgaben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte ihre guten, jedoch noch nicht flächendeckend vorhandenen, Strukturen zur Personalbemessung auf die gesamte Verwaltung ausweiten. Die kleineren Dokumentationslücken in Bezug auf Ziele und Rahmenbedingungen zur Stellenbemessung sollte sie in diesem Zusammenhang schließen.

4.4.3 Informationstechnik

Die gpaNRW prüft den Orientierungsrahmen im Kontext der IT anhand nachstehender Aspekte:

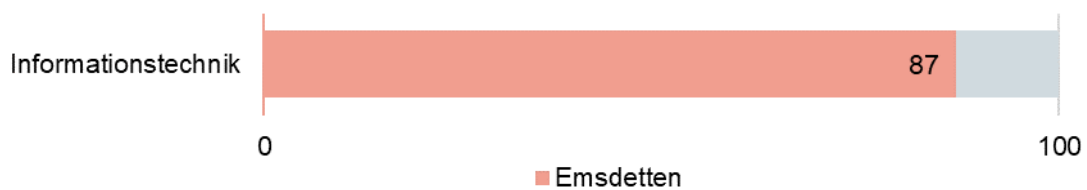
- IT- und Digitalisierungsstrategie,
- IT-Service-Management und
- IT-Sicherheit.

Die IT- und Digitalisierungsstrategie bildet das strategische Fundament für den zielgerichteten Einsatz von Technologien, um Effizienz und Agilität der Geschäftsprozesse zu fördern. Das IT-Service-Management gewährleistet die effektive Bereitstellung und kontinuierliche Verbesserung dieser Technologien, um den Bedürfnissen der Nutzenden gerecht zu werden und einen reibungslosen Betrieb sicherzustellen. Dabei spielt die IT-Sicherheit eine entscheidende Rolle, da sie die Integrität, Vertraulichkeit und Verfügbarkeit von Daten und Systemen schützt. Ohne eine solide Sicherheitsarchitektur können weder IT- noch Digitalisierungsstrategien erfolgreich umgesetzt werden, da sie durch Cyberangriffe, Datenverlust oder andere sicherheitsrelevante Vorfälle gefährdet wären.

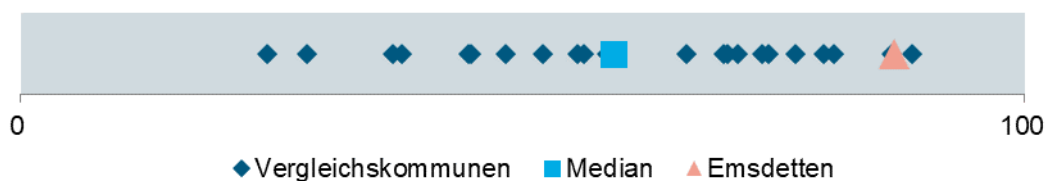
Alle drei Bereiche sind essentiell, um eine resiliente und bedarfsgerechte IT-Landschaft zu schaffen, die den Herausforderungen der digitalen Transformation gerecht werden kann.

Die **Stadt Emsdetten** erreicht im Hinblick auf die geprüften Aspekte folgenden Erfüllungsgrad:

Erfüllungsgrad IT in Prozent 2025

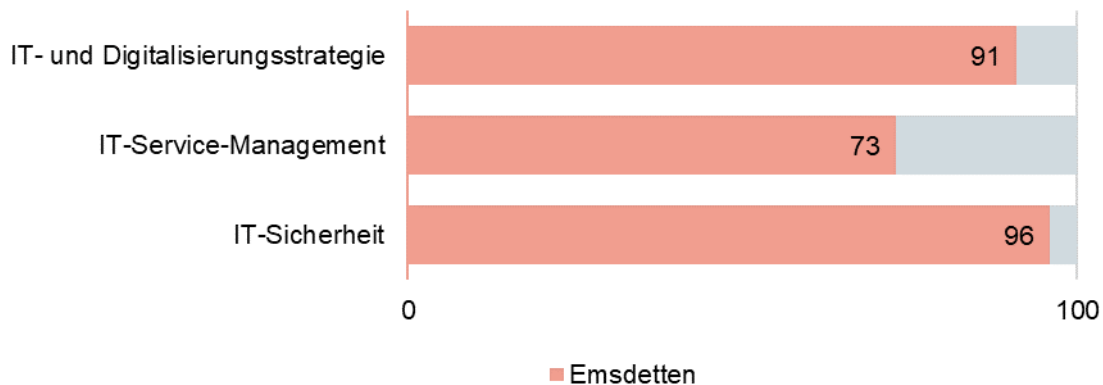


In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Grafik sind nicht alle Vergleichswerte einzeln sichtbar, da mehrere Städte gleiche Erfüllungsgrade erreichen und sich die Werte dadurch überlagern. Der Median beträgt 59 Prozent. Der dargestellte Erfüllungsgrad setzt sich aus den nachstehenden Einzelergebnissen zusammen:

Teilerfüllungsgrade IT in Prozent 2025



Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre detaillierten Erkenntnisse zu den oben aufgeführten Aspekten sowie etwaige Ansatzpunkte, um den Orientierungsrahmen für die IT zu optimieren.

4.4.3.1 IT- und Digitalisierungsstrategie

→ Feststellung

Die Stadt Emsdetten erfüllt bereits weitgehend die Sollvorstellung der gpaNRW zur IT- und Digitalisierungsstrategie. Kleinere Potenziale sind im IT-Controlling vorhanden.

Eine Stadt sollte zu folgenden Aspekten ihrer IT und digitalen Transformation verbindliche strategische Vorgaben festlegen und an konkreten Zielvorgaben ausrichten:

- *Ausstattungs- und Entwicklungsziele,*
- *Steuerungsstrukturen,*
- *Personalqualifizierung,*
- *Beschaffungen im IT-Umfeld sowie*
- *den Einsatz künstlicher Intelligenz (KI).*

Sie sollte auch den Weg zur Zielerreichung festlegen und die Einhaltung kontinuierlich überprüfen, um bei Abweichungen rechtzeitig gegensteuern zu können.

Darauf aufbauend sollte eine Stadt einen organisatorischen und vertragsrechtlichen Rahmen (IT-Betriebsmodell) wählen, der geeignet ist, IT-Leistungen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten möglichst flexibel an strategischen Zielen auszurichten.

Die **Stadt Emsdetten** ordnet sich im Vergleich mit 91 Prozent am Maximum der Vergleichsstädte ein.

Zum Zeitraum der Prüfung war eine IT-Strategie für die Stadt Emsdetten bereits entwickelt und befand sich in letzten Abstimmungen. Mit ihrem Inkrafttreten und der Umsetzung ist daher zeitnah zu rechnen. Bereits unabhängig von diesem Gesamtdokument hat die Stadt Emsdetten schon heute eine Vielzahl strategischer Aspekte über verschriftlichte Entscheidungen geregelt. Wir haben Dokumentationen und Entscheidungen zu Ausstattungs- und Entwicklungszielen sowie zum Betriebsmodell (Sourcing-Strategie) vorgefunden. Zur Wahl ihres Betriebsmodells hat sich die Stadt Emsdetten 2017 extern beraten lassen. Innerhalb dieses Prozesses wurden auch Gründe für und gegen eine externe Erledigung von Leistungen genauestens beleuchtet. Im Anschluss folgte eine Ausschreibung für das erstmalige Outsourcing ab dem Jahr 2019, welches durch den Rat der Stadt Emsdetten beschlossen worden ist. Die zuvor dargestellte Sourcing-Strategie wurde am 03. Juli 2025 durch Vertragsverlängerung um weitere vier Jahre bestätigt. In der Auswahl der Leistungen des externen Anbieters ist die Stadt Emsdetten flexibel. Die Abrechnungen sind transparent und orientieren sich am tatsächlichen Leistungsumfang.

Kernziele im Zusammenhang mit der Digitalisierung sind Teil der umfangreichen Smart City Strategie der Stadt Emsdetten. Diese enthält unter anderem ein eigenes Kapitel zur Verwaltung, aus welchem die wichtigsten Aspekte hervorgehen. Aus der Smart City Strategie lässt sich ebenfalls eine Projektübersicht zu geplanten und laufenden Digitalisierungsprojekten ableiten. Eine Priorisierung der Digitalisierungsprojekte kann zum einen der Smart City Strategie entnommen werden, zum anderen hat die Stadt Emsdetten für die Projekte zur Digitalisierung der Bürgerdienstleistungen ein eigenes methodisches Vorgehen entwickelt. Die Basis hierfür bilden Prozesssteckbriefe sowie eine Datenabfrage, mit welcher die Digitalisierungspotenziale ermittelt wurden.

Alle vorgenannten Ziele und Strukturen sind aktuell und den Mitarbeitenden über das städtische Intranet zugänglich.

Verbindliche Regelungen zur IT Governance Struktur hat die Stadt Emsdetten ebenfalls verschriftlicht. Die Maßnahmen der Smart City Strategie sind mit klaren Zuständigkeiten belegt. Die gesamtstädtische Struktur, insbesondere Rollen, Richtlinien und Verantwortlichkeiten für die digitale Transformation ist definiert und den Mitarbeitenden über eine eigene Rubrik im Intranet zugänglich. Dieses Rahmenwerk stellt sicher, dass die IT-Abteilung effektiv und effizient sowie in Übereinstimmung mit den Zielen der Stadt Emsdetten gesteuert wird. Mit Hilfe dieser verbindlichen IT Governance Struktur hat die Stadt Emsdetten nicht nur klare Entscheidungskompetenzen festgelegt. Sie dient auch der Risikosteuerung.

Für die Entwicklung und Qualifizierung des Personals der IT-Abteilung nutzt die Stadt Emsdetten die Stellenbeschreibungen nebst Anforderungsprofilen als Basis. Aufbauend hierauf sowie unter Berücksichtigung besonderer Herausforderungen in der alltäglichen Arbeit bietet sie den Mitarbeitenden der IT-Abteilung regelmäßig Schulungen an. Neben fachlichen Fortbildungen haben die Beschäftigten auch die Möglichkeit, ihre Kompetenzen in den sog. Soft Skills und Managementkompetenzen zu erweitern. Beispielhaft sind hier Kommunikationstrainings oder Projektmanagementschulungen zu nennen. Zudem besteht Raum zum Netzwerken mit anderen IT-Mitarbeitenden, für den Besuch von Fachmessen etc. Dieses Vorgehen hat einen positiven Einfluss auf die Leistung der IT-Abteilung und sichert ein hohes Maß an Qualität.

Im Bereich ihres IT-Controllings ist die Stadt Emsdetten grundsätzlich solide aufgestellt. Die Führungskräfte der IT prüfen z. B. quartalsweise Finanzdaten wie Rechnungen oder den Mittelabfluss im Abgleich zur Planung. Die Auswertung von Daten verursacht zum Teil noch Rechercheaufwand. Während die IT-Sachkosten sowie die IT-Ausstattung jederzeit vollständig und ohne größeren Aufwand ermittelt werden können, verursacht die Auswertung der IT-Personalkosten derzeit noch etwas mehr Mühe. Die notwendigen Daten sind in mehreren Dokumenten verortet. Hier empfehlen wir eine Bündelung, um die Auswertung zu erleichtern.

Zur Messung von Effektivität und Wirtschaftlichkeit von Aktivitäten der IT befindet sich die Stadt Emsdetten derzeit noch im Prozess der Definition weiterer Kennzahlen. Das IT-Controlling ist aktuell noch individuell abhängig von Art und Umfang der jeweiligen Projekte. Zur Ausweitung ihrer Controlling-Kennzahlen hat die Stadt aber bereits erste Schritte unternommen und beispielsweise die Kosten je Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterin ermittelt. Diese sollen künftig auch nach den verschiedenen Bereichen differenziert werden (z. B. Verwaltung, Kita, Rettungswache). Ausgehend von einer zunehmenden Kostentransparenz beabsichtigt die Stadt Emsdetten perspektivisch auch stärker zu hinterfragen, inwieweit der konkrete Software-Einsatz wirtschaftlich ist. Hierzu haben bereits in wenigen Einzelfällen Amortisationsberechnungen stattgefunden. Die Bereiche IT und Organisation wirken bei diesem Thema eng zusammen und beziehen die weiteren Fachdienste ein.

Die Konzeption und Etablierung der erweiterten Controlling-Kennzahlen steht aktuell aus Kapazitätsgründen noch zurück. Klare Kennzahlen wie zum Beispiel Anzahl IT-Mitarbeiter, Gebäude am Netzwerk, Anzahl eingesetzter Fachverfahren, Anzahl zu betreuende Server, PCs, Drucker, Anzahl PC pro Mitarbeiter/in, Verfügbarkeit zentraler Systeme usw. würden der Stadt Emsdetten jedoch die Auswertung der erhobenen Daten erleichtern. Sie bilden somit eine solide Grundlage für die Wahl geeigneter Maßnahmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte den Prozess der Ausweitung der Kennzahlen für ihr IT-Controlling kurzfristig vorantreiben und hieraus geeignete Maßnahmen ableiten. Zur Beschleunigung dieses Prozesses sollte die Stadt ggf. eine zeitweise personelle Verstärkung prüfen.

Das Thema der Künstlichen Intelligenz (KI) ist in Emsdetten schon heute präsent. Eine KI-Rahmenregelung liegt vor. Im Zusammenhang mit der Erstellung der Rahmenregelung hat sich die Stadt Emsdetten bereits mit ethischen Aspekten beim Einsatz der KI beschäftigt. Auch erste Risikoabwägungen in Bezug auf datenschutzrechtliche und IT-Sicherheits-Aspekte sind mit Erstellung der KI-Rahmenregelung erfolgt. Auf Basis der KI-Rahmenregelung hat die Stadt Emsdetten auch den Prozess der Einführung entsprechender Technologien verbindlich geregelt. Sie hat sowohl einen Überblick über derzeit eingesetzte KI-Komponenten als auch über weitere potenzielle Einsatzfelder. Aktuell nutzt Emsdetten z. B. eine KI basierte Softwarelösung für den Bereich Vergaben / Beschaffung. Nach verbindlicher Schulung können Mitarbeitende auch ein Large Language Model nutzen. Regelmäßige Workshops zur KI-Nutzung finden statt. Im Service Portal der Stadt ist für die Bürgerinnen und Bürger bereits ein Chatbot implementiert.

Im Hinblick auf die Ermittlung weiterer KI-Potenziale befindet sich die Stadt Emsdetten in einem fortlaufenden Prozess. Im Zuge des Projektes „Emsdetten – EINE digitale Arbeitswelt“ sowie im Rahmen der Smart City Strategie kommuniziert die Stadt das Thema KI zunächst intern. Hierzu setzt sie auf sog. Key-User, welche als Multiplikatoren für die Mitarbeitenden fungieren. Die weitere interne Kommunikation erfolgt über das Intranet. In einer eigenen Rubrik hierzu werden die

wichtigsten Begriffe erläutert und die Rahmenbedingungen für die Nutzung dokumentiert. Die Stadt Emsdetten nimmt nach eigener Auskunft die Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern sehr ernst. Deshalb macht sie sich aktuell Gedanken zur Konzeption eines Kommunikationsmodells. Die Information soll sukzessive im Verlauf der weiteren KI-Einführung erfolgen. Besonders wichtig ist der Stadt hierbei das Thema Transparenz.

4.4.3.2 IT-Service-Management

→ Feststellung

Der IT-Service der Stadt Emsdetten arbeitet bereits auf soliden Grundlagen. In den Themenfeldern Projektmanagement und Lizenzmanagement gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.

Eine Stadt sollte Steuerungsstrukturen und -prozesse etablieren, die eine wirtschaftliche und anforderungsgerechte IT-Bereitstellung sowie eine zielgerichtete Umsetzung von Digitalisierungsprojekten gewährleisten. Daraus leiten wir folgende Einzelanforderungen ab:

- *Projektmanagement: Eine Stadt sollte Standards zur systematischen Überwachung der Projektstände und Kosten sowie der Qualität definiert haben, um frühzeitig auf Abweichungen reagieren und Anpassungen vornehmen zu können.*
- *Anforderungsmanagement: Eine Stadt sollte gewährleisten, dass sie alle verwaltungsweiten Anforderungen an IT-Systeme unter Berücksichtigung strategischer Zielvorgaben zentral steuert, um die Ressourcen zielorientiert einzusetzen.*
- *Lizenzmanagement: Eine Stadt sollte sicherstellen, dass sie Softwarelizenzen verwaltungsweit bedarfsgerecht und rechtskonform einsetzt, um Risiken zu begrenzen.*
- *Störungsmanagement: Eine Stadt sollte alle Störfälle, die in Zusammenhang mit IT auftreten, systematisch dokumentieren, klassifizieren und auswerten, um daraus Handlungsbedarf ableiten zu können.*

Die **Stadt Emsdetten** ordnet sich im Vergleich mit 73 Prozent am 3. Viertelwert ein.

Das solide Ergebnis fußt insbesondere auf den guten Strukturen im Anforderungs- und Störungsmanagement. Auch in den Bereichen Projektmanagement und Lizenzmanagement hat sich die Stadt Emsdetten bereits auf den Weg gemacht. In den letztgenannten Aufgabenfeldern fehlt es vorrangig noch an Rahmenbedingungen sowie an der Formalisierung der vorhandenen, gelebten Strukturen.

Die Stadt Emsdetten hat aktuell damit begonnen, zentrale Strukturen für ein ganzheitliches **Projektmanagement** zu entwickeln. Auf dieser Basis soll dann auch über die Beschaffung einer geeigneten Projektmanagement-Software beraten werden. Die zentralen Strukturen sollen nach Angabe der Stadt dann auch im IT-Bereich genutzt werden. Da die Etablierung der Projektarbeit noch ganz am Anfang steht, hat die Stadt Emsdetten noch nicht verbindlich definiert, in welchen Fällen überhaupt eine Projektstruktur zu wählen ist. Gleiches gilt für formale Vorgaben zu erforderlichen Projektphasen und Projektmanagementmethoden.

Teilweise sind bereits dezentrale Projektstrukturen vorhanden. In diesen Fällen erfolgt eine formale Projektplanung. Zudem gibt es in Emsdetten bereits ein fest definiertes Projektcontrolling im Fachdienst 13 „Strategie und Kommunikation“. Je nach Größe des Projektes wird

wöchentlich oder monatlich im Verwaltungsvorstand über den Projektfortschritt und etwaige Abweichungen berichtet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte verwaltungsweite Richtlinien und Standards zu Projektphasen und Projektmanagementmethoden festschreiben und klare Verantwortlichkeiten definieren. Auf der Grundlage der vorhandenen dezentralen Projektüberwachung sollte die Stadt Emsdetten ein gesamtstädtisches Projektcontrolling etablieren. Wir empfehlen zudem den Einsatz einer geeigneten Software.

Ihr **Anforderungsmanagement** hat die Stadt Emsdetten grundsätzlich gut strukturiert. Der Prozess für die Meldung und Bewertung von IT-Anforderungen ist verbindlich verwaltungsweit geregelt. Die Stadt Emsdetten hält hier ein Ticketsystem vor, mit welchem Anforderungen und Serviceanträge an die IT kommuniziert werden können. Ergänzend stehen den Mitarbeitenden weitere Dokumente zur Antragstellung zur Verfügung. Aufgrund interner Systemumstellungen waren zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht alle Mitarbeitenden mit dem festgelegten Verfahren vertraut. Mit entsprechenden Schulungsangeboten schließt die Stadt derzeit aktiv die Informationslücken.

Auf der Grundlage des vorhandenen Ticketsystems dokumentiert die Stadt Emsdetten alltägliche Anforderungen bereits vollständig und systematisch. Ergänzt wird das Anforderungsmanagement durch die jährlichen Planungsgespräche, welche im Ergebnis einen Anforderungssteckbrief für jeden Bereich enthalten. Bedarfe aus dem Bereich der digitalen Aktenführung werden über das Projekt „Emsdetten- EINE digitale Arbeitswelt“ verschriftlicht. Eine vollständige Erfassung aller Bedarfe ist essentiell für das erfolgreiche Anforderungsmanagement einer IT-Abteilung. Nur wenn die Anforderungen bekannt sind, kann der Aufwand in zeitlicher und finanzieller Hinsicht realistisch eingeschätzt werden. Zudem kann die systematische Erfassung von IT-Anforderungen eine solide Basis zur Festlegung zentraler Kriterien bilden und die Qualitätssicherung unterstützen. Die Stadt Emsdetten hat hier bereits einen guten Weg eingeschlagen.

Die Bewertung der IT-Anforderungen nimmt die Stadt Emsdetten bereits zentral vor. Hierzu hat sie klare Kriterien verschriftlicht, auf deren Grundlage neben der Bewertung auch eine Priorisierung der Anforderungen erfolgen kann.

Auch das **Lizenzmanagement** der Stadt Emsdetten basiert auf soliden Grundlagen. Zwar setzt die Stadt noch kein unterstützendes Fachverfahren für ihr Lizenzmanagement ein, dennoch ist eine Auswertung der Lizenzen, vorrangig der nicht genutzten, ohne größeren Aufwand möglich. Bei Veränderungen der Arbeits- bzw. Mitarbeitenden-Situation findet der Informationsfluss zwischen den beteiligten Bereichen auf der Basis eines verbindlich festgelegten Workflows statt. Hierzu nutzt die Stadt auch die vorhandenen Checklisten des Personalbereiches, z. B. die des Offboarding-Prozesses. Die strukturierte Information des IT-Teams ist Bestandteil aller Checklisten zu personellen Veränderungen.

Einen regelmäßigen Abgleich zwischen gekauften und tatsächlich installierten Lizenzen nimmt die Stadt Emsdetten noch nicht vor. Die erforderlichen vertraglichen Unterlagen zu Lizenzmodellen sind noch nicht an zentraler Stelle gebündelt. Im Rahmen der Etablierung des Dokumentenmanagementsystems befindet sich die Stadt Emsdetten aber bereits in einem laufenden Prozess, mit dessen Abschluss kurzfristig gerechnet werden kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte das Verhältnis zwischen gekauften und tatsächlich genutzten Lizenzen regelmäßig, mindestens jedoch einmal jährlich auswerten und nicht benötigte Lizenzen identifizieren. Eine geeignete Softwarelösung oder ein Tabellenkalkulationsprogramm könnten diesen Prozess unterstützen.

Das **Störungsmanagement** der Stadt Emsdetten ist bereits sehr gut organisiert. Zur Aufnahme und Bearbeitung von Störungen hat die Stadt sowohl intern als auch mit ihrem externen Dienstleister die Nutzung eines Ticketsystems verbindlich vorgegeben. Zudem existiert eine zentrale Hotline für den sog. 1st-Level-Support, also besonders dringliche Angelegenheiten. Die einzelnen Supportstufen sind schriftlich festgelegt. Gleiches gilt für Reaktions- und Wiederherstellungszeiten, Inhalt und Qualität des Supportes. Alle gemeldeten Störungen werden sowohl beim externen Dienstleister als auch intern in der IT über das Ticketsystem systematisch dokumentiert und auch klassifiziert. Dies bildet eine gute Grundlage für die Auswertung der Störungen, welche die Stadt Emsdetten in der Regel anlassbezogen vornimmt. Aufgrund dieser guten Grundstrukturen kann die Stadt rechtzeitig und zielgerichtet Maßnahmen zur Störungsbeseitigung aber auch zur künftigen Vermeidung wiederkehrender Störungen treffen.

4.4.3.3 IT-Sicherheit

- Im Bereich der IT-Sicherheit erfüllt die Stadt Emsdetten nahezu vollständig die Sollvorstellung der gpaNRW.

Eine Stadt sollte Entscheidungen über technische und organisatorische IT-Sicherheitsmaßnahmen auf der Grundlage einer fundierten Risikoanalyse treffen, um bedarfsgerecht agieren zu können. Dies bedingt, dass sich eine Stadt mit möglichen Notfallszenarien und deren Folgen auseinandersetzt. Daraus sollte sie Maßnahmen ableiten, die sowohl auf die Prävention als auch auf die Intervention gerichtet sind.

Die **Stadt Emsdetten** ordnet sich im Vergleich mit 96 Prozent am Maximum ein.

Hinsichtlich der gewerteten konzeptionellen Aspekte der IT-Sicherheit hat die Stadt bereits alle geprüften Aspekte umgesetzt. Lediglich das IT-Sicherheitskonzept ist zum Teil veraltet und muss überarbeitet werden. Dies hat Emsdetten jedoch bereits erkannt und zum Zeitpunkt der Prüfung schon mit der Überarbeitung begonnen. Aus Sicht der gpaNRW besteht somit kein weiterer Handlungsbedarf. Vielmehr nimmt die Stadt Emsdetten an vielen Stellen eine Vorreiterrolle ein.

Informationen zu IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Detailliertere Hinweise hat die gpaNRW daher dokumentiert und mit der Verwaltung der Stadt Emsdetten im Prüfungsverlauf kommuniziert.

4.5 Personalressourcen

Risiken für die Handlungsfähigkeit der Verwaltungen ergeben sich vor allem aus ihrer Personalstruktur, in der oft ältere Beschäftigte überwiegen (alterszentrierte Personalstruktur). Hier droht der Verlust von Personal durch starke Verrentungs- und Pensionierungswellen. Diese zu

erwartenden starken altersbedingten Personalfluktuationen innerhalb der Verwaltung und die Veränderungen des kommunalen Leistungsangebotes erfordern einen zielgerichteten Umgang mit den Personalressourcen. Steigende Bedeutung für die Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit hat auch, dass es den Städten gelingt, mit dem zukünftig vorhandenen Personal auf sich verändernde Aufgaben flexibel reagieren zu können. Auch die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren – beispielsweise Nachbarstädte – rückt hier in den Fokus.

- ➔ Die Stadt Emsdetten ist auf einem guten Weg hin zu einer ausgewogenen Altersstruktur ihres Personalkörpers. Dennoch muss sie mit einer nicht unerheblichen altersbedingten Fluktuation in den nächsten zehn Jahren rechnen.

Eine Stadt sollte über bedarfsgerechte Personalressourcen mit einer ausgewogenen Altersstruktur verfügen, um eine dauerhafte Aufgabenerledigung und adäquate Vertretungsmöglichkeiten sicherzustellen.

In den einzelnen Unterkapiteln betrachten wir darauf bezogen folgende Aspekte:

- Personalquoten,
- Stellenbesetzung,
- Altersstruktur sowie
- Querschnittsaufgaben.

4.5.1 Personalquoten

Um die gesamtpersonalwirtschaftliche Ist-Situation der **Stadt Emsdetten** im Vergleich darstellen zu können, haben wir zum Stichtag 30. Juni 2024 die aggregierten Kennzahlen

- Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner (EW) als Personalquote 1 und
- Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW als Personalquote 2 ermittelt.

Die Berechnungsschritte zu den Personalquoten sind diesem Teilbericht als Anlage beigefügt.

Personalquoten 2024

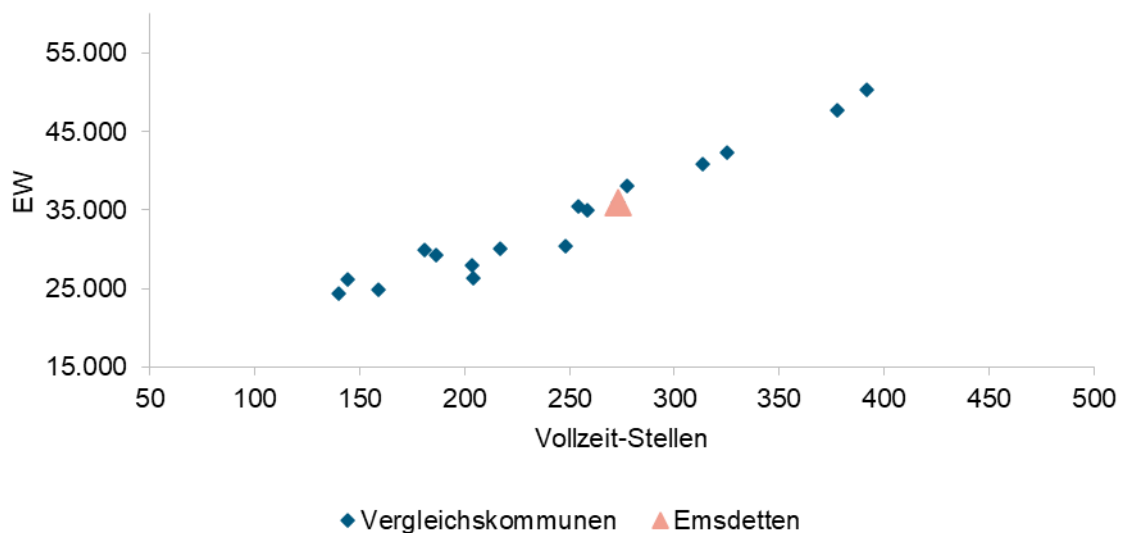
Kennzahl	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW (Personalquote 1)	9,74	5,59	8,39	9,71	10,97	15,73	40
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW (Personalquote 2)	7,59	5,08	6,41	7,61	8,11	11,79	40

Die Personalquoten eignen sich für eine erste Einschätzung der Personalausstattung im Zeitverlauf und im Vergleich zu anderen Kommunen. Aufgrund der Aggregationsebene kann aus ihr kein konkreter Personalbedarf bzw. –überhang abgeleitet werden. Hierfür sind konkrete

Personalbedarfsbestimmungen erforderlich. Die Personalquote wird beeinflusst durch das individuelle Leistungsangebot an Aufgaben, Standards und Prozessen sowie die Trägerschaft bzw. Kooperation von Leistungen. Die Personalquote 1 der Stadt Emsdetten ist vorrangig beeinflusst vom Personal des Bauhofes, des Jugendamtes und der Bücherei sowie den eigenen Kitas. Das pädagogische Personal der Kindertageseinrichtungen wird in allen Kommunen für die Personalquote 2 bereinigt. Trotz des umfangreichen, zum Teil außergewöhnlichen Leistungsangebotes der Stadt Emsdetten positioniert sich die Stadt am Median der Vergleichsstädte. Details zur Berechnung der Personalquoten finden sich in der Anlage 4.7 Berechnungsschritte Personalquoten.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht mit der Gegenüberstellung der Vollzeit-Stellen für die Personalquote 2 und der Einwohnendenzahl der Kommune zum einen die Tendenz, dass einwohnerstärkere Kommunen mehr eigenes Personal zur Aufgabenerledigung einsetzen und zum anderen, dass es auch bei vergleichbarer Einwohnendenzahl durchaus eine hohe Streubreite im Einsatz von eigenem Personal zur Aufgabenerledigung gibt.

Vollzeit-Stellen 2 und Einwohnende 2024



Die Stadt Emsdetten ordnet sich auch hier nahe am Median der Vergleichsstädte ein.

Verglichen mit den Altwerten von 2018 (siehe Anlage 4.7 Berechnungsschritte Personalquoten) ergeben sich gegenüber den aktuellen Werten aus 2024 folgende Veränderungen bzw. Erhöhungen:

Veränderung Kennzahlenwerte 2018 gegenüber 2024 – Stadt Emsdetten

Bezeichnung	Veränderung in Prozent
Einwohnerzahl Ist gpaNRW	- 0,90
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW* (Personalquote 1)	28,67
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW* (Personalquote 2)	25,87

* Einwohnerinnen bzw. Einwohner

Die Erhöhungen bei den Personalquoten bewegen sich in einem vergleichsweise höheren Rahmen. Bei den bislang bereits durch die gpaNRW geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen bis 60.000 Einwohnenden liegt der Anstieg bei rund 19 Prozent in den aktuellen Personalquoten gegenüber den Personalquoten der letzten Prüfung aus 2018/2019. Generell ist ein Anstieg unter anderem z. B. aufgrund von Aufgabenzuwächsen/-veränderungen somit durchaus der Regelfall.

Im Falle der Stadt Emsdetten begründen sich die Stellenmehrungen z. B. durch die Einrichtung einer neuen großen Kindertageseinrichtung (nur Personalquote 1), Stellenmehrungen im Bereich Bauen durch die Betreuung größerer Bauprojekte, das zentrale Gebäudemanagement sowie die Einrichtung eines Fördermanagements und einer zentralen Vergabestelle. Zudem war eine Ausweitung der Ressourcen im Rettungsdienst sowie für die Schul-IT erforderlich. Die Stellenmehrungen in den Fachdiensten führten naturgemäß auch zu einem Stellenanstieg in den Querschnittsbereichen Personal und IT. Darüber hinaus beeinflussten die Ausweitung des Ausbildungsangebotes durch den dadurch entstehenden Mehraufwand im Personalmanagement sowie das Quereinsteigendenprogramm die Personalquoten.

Wir haben in den Personalquoten bereits einige Bereiche, die nicht „Kernverwaltung“ im engeren Sinne sind, bereinigt. Auch in einigen anderen – nicht bereinigten – Bereichen setzen die Städte eigenes Personal ein, um die Aufgaben zu erledigen. Dies wirkt sich in den individuellen Kennzahlen entsprechend aus. Die nachfolgende Aufstellung stellt einige dieser Bereiche dar, die wir für den Vergleich zusätzlich als informatorische Größe erfasst haben:

Eigener Personaleinsatz in Vollzeit-Stellen (absolut) für ausgewählte Aufgabenbereiche 2024

Aufgabe	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bauhof	61,00	0,00	29,88	53,88	64,46	110,15	40
Grundschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	53,18	40
Musikschulen	0,00	0,00	0,00	3,50	7,07	17,48	40
Büchereien	8,20	0,00	2,68	3,94	5,45	10,40	40
Unterhaltsvorschussleistungen	1,50	0,00	1,00	2,00	3,03	7,45	40
Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien	24,00	0,00	7,35	16,26	24,04	66,83	40
Sportstätten und Bäder	1,20	0,00	2,79	6,33	15,41	66,04	40

Die klassischen Tätigkeiten des Bauhofes nimmt die Stadt Emsdetten nahezu in Gänze mit eigenem Personal wahr. In Teilen greift sie zur Unterstützung auf externe Dienstleister zurück, z. B. bei der Straßenreinigung oder zur Ausbesserung von Verkehrsflächen. Im Bereich der Grünpflege erfolgt eine externe Unterstützung sofern besondere Geräte oder Maschinen benötigt werden.

Betreuungsangebote im offenen Ganztage der Emsdettener Grundschulen erfolgen vollständig durch externe Maßnahmenträger.

Das Angebot der Musikschule wird seit mehr als 40 Jahren über einen Zweckverband mit den Gemeinden Greven und Saerbeck zur Verfügung gestellt. Fast 1700 Schülerinnen und Schüler erhalten hier eine Instrumentalausbildung. Die Musikschule hält Angebote für Kinder, Jugendliche und Erwachsene bereit. Auch Kooperationen mit Schulen und Vereinen sowie regelmäßige Austausch mit den Partnerstädten gehören zum Portfolio. Die Stadt Emsdetten setzt hier kein eigenes Personal ein.

Die Stadtbibliothek Emsdetten bietet ein umfangreiches Angebot. Sie ist in den Räumen einer denkmalgeschützten Jugendstilvilla beheimatet, welche mit einem modernen Anbau erweitert wurde. Neben der klassischen Bücherei ist sie zudem Treffpunkt für alle Altersgruppen. Den Besuchern stehen auf über 1.000 m² Nutzfläche ca. 56.000 Medien zur Verfügung. Neben Büchern, Zeitungen und Zeitschriften gehören auch CDs, Blu-Rays, DVDs, Hörspielfiguren, Konsolenspiele, Spiele und Broschüren zum Medienangebot. Tablets und E-Book-Reader runden das vielfältige Portfolio ab. Neben dem persönlichen Besuch können die Nutzenden auch die Onleihe in Anspruch nehmen. Das Recherchieren, Leihfristen verlängern und Medien vorbestellen ist mit einer eigenen Bibliotheks-App möglich. Ihre Bibliothek betreibt die Stadt Emsdetten mit eigenem Personal. Zudem bietet sie hier Bundesfreiwilligendienste sowie die Ausbildung zur Fachkraft für Medien- und Informationsdienste an.

Im Bereich der sonstigen Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien setzt die Stadt Emsdetten zu großen Teilen auf eigenes Personal. Beim erzieherischen Kinder- und Jugendschutz sowie bei der Jugendsozialarbeit sind Teilbereiche z.B. die Suchtprävention oder die Jugendberatung an freie Träger der Jugendhilfe übergeben. Die Koordination bzw. Steuerung und Qualitätsentwicklung erfolgt jedoch immer durch die Stadt Emsdetten.

Im Bereich der Hilfen zur Erziehung hat die Stadt die Trennungs- und Scheidungsberatung sowie die Familiengerichtshilfe an freie Träger ausgelagert. Außerdem unterhält Emsdetten eine gemeinsame Adoptionsvermittlung mit allen Jugendämtern im Kreis Steinfurt mit Sitz beim Jugendamt der Stadt Rheine. Für Kinder, Jugendliche und Familien stehen in Emsdetten an mehreren Standorten Angebote zur Verfügung. Sie werden zum Teil durch externe Vereine, zum Teil mit eigenem Personal (z. B. Familienbüro) aufrechterhalten. Eine Besonderheit findet sich im Jugendtreff „Alte Kläranlage“. Dieser wurde im Rahmen eines Partizipationsprozesses gemeinsam mit Jugendlichen konzipiert. Durch die Mitarbeit der zukünftigen Nutzer am Entwurf der Anlage konnten die Ideen, Wünsche und Ansprüche in das Gesamtkonzept mit einfließen und sodann auch verwirklicht werden. Hauptattraktion des Jugendtreffpunktes ist der Skaterpark. An einem weiteren Standort befindet sich ein großes Outdoorangebot mit Beachvolleyballfeld, Soccer Platz, Hängematten, Korbschaukeln sowie diversen Aufenthalts- und Verweilmöglichkeiten.

Ihre Sportstätten unterhält die Stadt Emsdetten überwiegend mit städtischen Mitarbeitenden (insb. Planung der Sporthallenbelegung). Extern unterstützt wird sie bei den Aufgaben für die

Schaffung der Rahmenbedingungen (z.B. Reinigungsleistungen, Bauunterhaltung). Die Sportplätze werden gegen einen Zuschuss weitestgehend von Platzwarten der Vereine gepflegt. Der Bauhof unterstützt nur bei Bedarf, z. B. mit besonderen Maschinen oder speziellem Knowhow. Der Betrieb der Bäder erfolgt über die Stadtwerke.

Einfluss auf die Personalquoten nimmt auch eine interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). Das Potenzial der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) hat die Stadt Emsdetten bereits für sich erkannt und prüft es auch fortlaufend. Vorrangige Ziele hierbei sind, Aufgaben wirtschaftlicher zu erledigen, die Handlungsfähigkeit zu erhalten, externe Expertise zu nutzen sowie einheitliche regionale Standards zu etablieren.

Beispiele für erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit findet man in Emsdetten z. B. in Form von Zweckverbänden für die Musikschule und die Volkshochschule. Auf Kreisebene erfolgen interkommunale Zusammenarbeiten zur örtlichen Rechnungsprüfung sowie zur Durchführung des Betrieblichen Eingliederungsmanagements oder bei der Adoptionsvermittlungsstelle. Das Projekt „Mentoring im Münsterland“ wird durch einen Zusammenschluss der Kommunen im Münsterland mit dem Studieninstitut umgesetzt. Darüber hinaus finden sich weitere erfolgreiche Beispiele im Bereich des Rettungsdienstes, des Jobcenters, beim Datenschutz, bei der Personalabrechnung oder der IT-Sicherheit.

Die Stadt Emsdetten bewertet die interkommunale Zusammenarbeit positiv und benennt als Erfolgsfaktoren klare Zielvorgaben und entsprechend kommunizierte Erwartungen. Eine gegenseitige Vertrauensbasis sowie die Kooperation auf Augenhöhe gibt die Stadt neben politischer Bereitschaft und Offenheit ebenfalls als wichtige Voraussetzungen für erfolgreiche interkommunale Kooperationen an.

Wir haben in der überörtlichen Prüfung auch eine Abfrage zu Quereinsteigenden gemacht. Ziel war es dabei, einschätzen zu können, inwieweit die Verwaltung auch diesen Weg eröffnet, um dem Personalmangel entgegenzuwirken. Die Stadt Emsdetten nutzt diese Möglichkeit bereits. Sie hat ein eigenes Quereinsteigenden-Programm konzipiert, auf das im Kapitel 4.4.1.1 „Recruiting und Einstellungsverfahren“ bereits ausführlich eingegangen wurde. Für eine statistische Auswertung zu den Quereinsteigenden hat die Stadt Emsdetten bisher kein Erfordernis gesehen.

4.5.2 Stellenbesetzung

Grundsätzlich gibt der Stellenplan einer Stadt neben einer Übersicht der Ist-Besetzung auch Auskunft darüber, welche Zahl an Soll-Vollzeit-Stellenanteilen benötigt wird. Den Abgleich dieser Soll-Zahl mit der tatsächlichen Ist-Besetzung stellen wir als Stellenbesetzungsquote nachfolgend dar:

Stellenbesetzungsquote 2024

Kennzahl	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Ist-Vollzeit-Stellen Verwaltung an Soll-Vollzeit-Stellen Verwaltung in Prozent	95,27	76,26	89,78	92,18	95,58	99,79	40

Die Stadt Emsdetten hat im Vergleichsjahr 2024 361,48 Vollzeit-Stellen im Stellenplan der Verwaltung vorgesehen, von denen zum Stichtag 30. Juni 2024 344,40 Vollzeit-Stellen besetzt waren. Dies entspricht einer Stellenbesetzungsquote von 95,27 Prozent. Im interkommunalen Vergleich bewegt sich die Stadt Emsdetten damit am 3. Viertelwert. Trotz der aktuellen Herausforderungen auf dem Stellenmarkt hat die Stadt Emsdetten somit weniger freie Stellen als 75 Prozent der Vergleichsstädte.

Um zukünftige Bedarfe besser ermitteln und entsprechend agieren zu können, spielt neben der tatsächlichen Stellenbesetzung auch die Altersstruktur des Personals eine wesentliche Rolle.

4.5.3 Altersstruktur

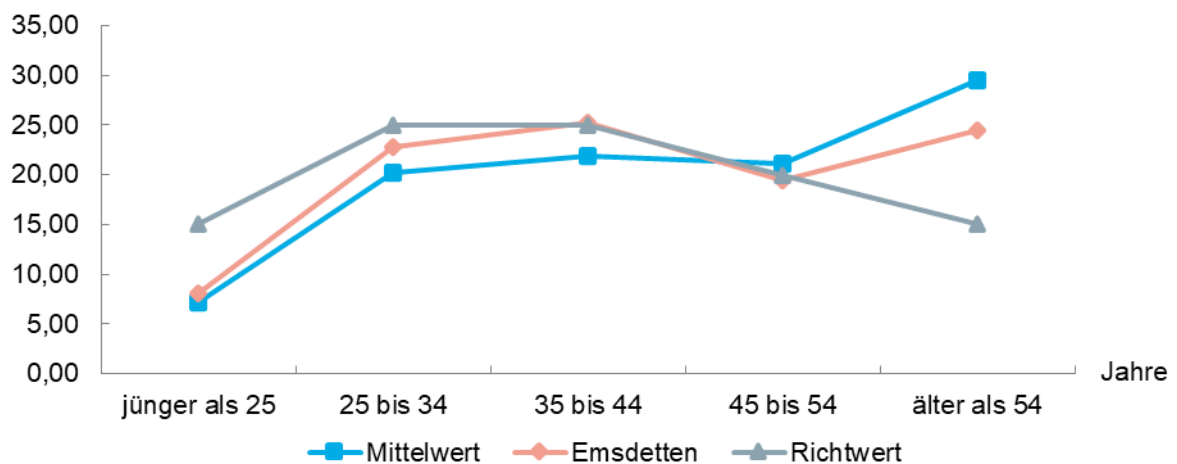
Eine vollständige Altersstrukturanalyse ist die unerlässliche Basis für die Abstimmung einzusetzender personalwirtschaftlicher Instrumente. Auf ihr kann die Stadt beispielsweise realistische Fluktuationsprognosen aufsetzen.

Altersdurchschnitt 2024

Kennzahl	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Durchschnittsalter Mitarbeitende in Jahren	42,51	41,19	44,29	45,22	45,91	47,81	40

Die prozentuale Verteilung der einzelnen Altersgruppen der Mitarbeitenden insgesamt verdeutlicht die nachfolgende Grafik:

Altersstruktur 2024



Zum Stichtag 30. Juni 2024 waren bei der Stadt Emsdetten insgesamt 361,50 Mitarbeitende beschäftigt. Das Durchschnittsalter der Beschäftigten liegt bei rund 42,5 Jahren und damit deutlich unter dem ersten Viertelwert der Vergleichsstädte. Somit weisen mehr als 75 Prozent der im Vergleich enthaltenen Städte ein teils deutlich höheres Durchschnittsalter auf.

Die Stadt Emsdetten ist grundsätzlich auf einem guten Weg hin zu einer ausgewogenen Altersstruktur ihres Personalkörpers. Im Bereich der 25 bis 44 -jährigen Mitarbeitenden erreicht die Stadt zum Teil bereits den empfohlenen Richtwert. Dennoch gibt es eine mit 24 Prozent nicht unerheblich große Gruppe von Mitarbeitenden, die innerhalb der nächsten zehn Jahre in den Ruhestand eintreten.

Um die Auswirkungen der altersbedingten Fluktuation im Blick zu halten, wertet die Stadt Emsdetten die absehbaren Altersaustritte regelmäßig aus (s. auch Kapitel 4.4.1.1 „Rekrutierung und Einstellungsverfahren“). Bereits bekannte Verkürzungen oder Verlängerungen der Dienstzeit werden hierbei ebenfalls berücksichtigt. Hieraus leitet die Stadt dann entsprechende Maßnahmen ab, um freiwerdende Stellen möglichst zeitnah und ohne Wissensverlust nachzubeseetzen. Auf die Ausführungen im Kapitel 4.4.1.3 „Service und Offboarding“ wird an dieser Stelle verwiesen.

Das Personal der Stadt Emsdetten ist nicht nur nach außen tätig, sondern erfüllt auch innere Verwaltungsaufgaben, die wir als Querschnittsaufgaben bezeichnen. Welche Aufgaben wir darunter fassen und in welcher Höhe diese Anteile Einfluss nehmen, zeigen wir nachfolgend auf.

4.5.4 Querschnittsaufgaben

Zu den von einer Stadt zu erledigenden Querschnittsaufgaben rechnen wir insbesondere

- Kämmerei und Finanzbuchhaltung sowie sonstiges Finanzmanagement,
- Personal- und Organisationsangelegenheiten sowie sonstiges Personalmanagement,
- IT.

Die gpaNRW stellt den Personaleinsatz im Finanzbereich in Bezug zu den EW dar. Die Aufgaben der Personal- und Organisationsangelegenheiten sowie der IT setzen wir in Bezug zur Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (MA).

Vollzeit-Stellen Finanzen je 1.000 EW 2024

Aufgabe	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Finanzen	0,51	0,17	0,41	0,50	0,55	0,72	40

Vollzeit-Stellen Personal und Organisation, IT je MA 2024

Aufgaben	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Personal und Organisation	0,02	0,01	0,02	0,02	0,03	0,08	40
IT	0,02	0,01	0,01	0,02	0,02	0,03	40

Die getrennte Darstellung der Querschnittsaufgaben trägt der organisatorischen Spezialisierung der mittleren kreisangehörigen Städte Rechnung. Auch wenn die rechnerischen Werte im unteren Dezimalbereich liegen, erlauben sie im interkommunalen Vergleich dennoch eine grundsätzliche Einordnung des jeweiligen Personalansatzes. Zudem müssen die Ergebnisse stets im Kontext struktureller Rahmenbedingungen interpretiert werden – etwa dem Grad der Digitalisierung, dem Umfang externer Leistungsvergaben (z. B. über Rechenzentren) oder bestehender interkommunaler Kooperationen. Solche Faktoren können den Ressourcenbedarf in diesen Aufgabenfeldern erheblich beeinflussen, ohne dass dies unmittelbar aus der quantitativen Stellenzahl ablesbar ist.

Die Erledigung der Querschnittsaufgaben erfolgt in Emsdetten in allen betrachteten Bereichen mit durchschnittlichen Personalressourcen. Im Bereich der IT ist hierbei zu berücksichtigen, dass die Stadt Emsdetten ein Viertel der Stellen für umfangreiche Leistungen für die Schulen im Rahmen ihrer Schulträgerschaft einsetzt.

Im Bereich Finanzen hat die Stadt Emsdetten zudem ihr Fördermanagement verortet. Weitere Erkenntnisse zum leistungsbezogenen Personaleinsatz im Bereich Finanzen befinden sich im Teilbericht 2 Zahlungsabwicklung und Vollstreckung.

4.6 Digitalisierungsniveau

Die Digitalisierung ist nicht nur in technischer Hinsicht eine Herausforderung, sondern stößt vor allem auch organisatorisch und personell an Grenzen. Dabei hat der Abbau von Medienbrüchen im Wege der Verwaltungsdigitalisierung sowohl hinsichtlich der Dauer als auch mit Blick auf die einzuhaltende Qualität kommunaler Dienstleistungsprozesse einen positiven Einfluss. Mittelbar können die Städte so auch die Folgen des demografischen Wandels abmildern.

Die gpaNRW stellt im Folgenden dar, inwieweit die Arbeit in ausgewählten Bereichen der Verwaltung bereits digital erfolgt. Daraus leiten wir das Digitalisierungsniveau ab, um über die Wirksamkeit der seitens der Stadt getroffenen personellen, organisatorischen und technischen Maßnahmen urteilen zu können. Denn die enge Verzahnung von Personal, Organisation und IT ist entscheidend, um die Potenziale der Digitalisierung optimal zu nutzen und eine erfolgreiche digitale Transformation zu gewährleisten.

Um das Digitalisierungsniveau zu bestimmen, hat die gpaNRW exemplarisch fünf Verwaltungsleistungen ausgewählt und unter einheitlichen Prüfkriterien betrachtet. Die Prüfkriterien zielen darauf ab, Medienbrüche im gesamten Prozess vom auslösenden Ereignis (z. B. Antrag) bis hin zum Ergebnis (z. B. Bescheid) zu identifizieren. Ergänzend betrachten wir, inwieweit die gesamte Verwaltung bereits auf elektronische Akten als Grundlage für digitales Verwaltungshandeln zurückgreifen kann.

Das ermittelte Digitalisierungsniveau stellt keine detaillierte Prozessprüfung dar, sondern eine Einschätzung auf Grundlage der kommunalen Selbstauskunft, die durch die gpaNRW plausibilisiert wird. Im Vordergrund steht die interkommunale Einordnung des erreichten Digitalisierungsstands, um ein Gesamtbild der digitalen Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu zeichnen. Empfehlungen sprechen wir nur aus, wenn sich daraus konkrete und bislang nicht an anderer Stelle behandelte Optimierungsansätze ergeben.

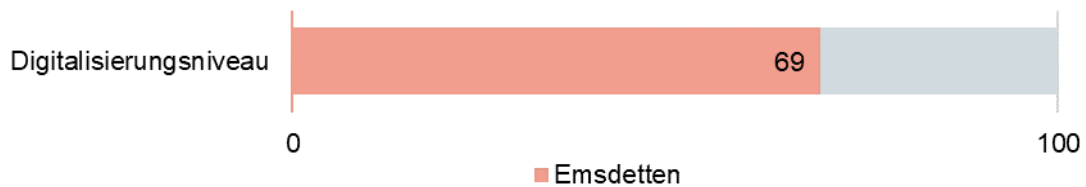
→ **Feststellung**

Die Stadt Emsdetten erreicht ein solides Digitalisierungsniveau. In Bezug auf die verwaltungsweite Nutzung des Dokumentenmanagementsystems sowie den Abbau letzter Medienbrüche hat sie noch Potenzial.

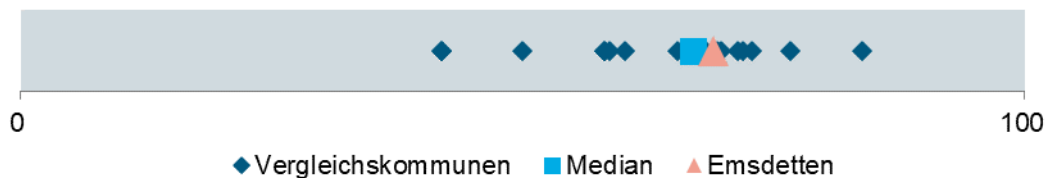
Eine Stadt sollte bereits Fortschritte bei der Einführung der elektronischen Aktenführung in der gesamten Verwaltung vorweisen können, um eine wesentliche Grundlage für das digitale Arbeiten zu besitzen. Darüber hinaus sollte sie bei einzelnen Verwaltungsleistungen, über das Online-Angebot hinaus, auch eine möglichst medienbruchfreie bzw. medienbrucharmer Bearbeitung gewährleisten.

Die **Stadt Emsdetten** erreicht im Hinblick auf die geprüften Beispielaspekte folgendes Digitalisierungsniveau:

Digitalisierungsniveau in Prozent 2025

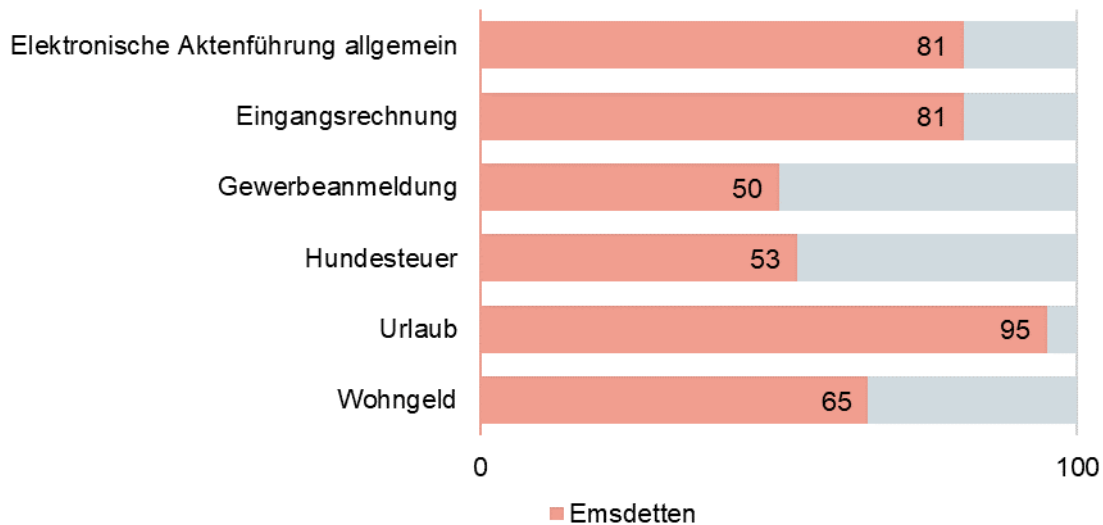


In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Grafik sind nicht alle Vergleichswerte einzeln sichtbar, da mehrere Städte gleiche Erfüllungsgrade erreichen und sich die Werte dadurch überlagern. Die Stadt Emsdetten ordnet sich im interkommunalen Vergleich zwischen dem Median und dem 3. Viertelwert ein. Der Median beträgt 66 Prozent. Das Digitalisierungsniveau setzt sich aus den nachstehenden Einzelergebnissen zusammen:

Digitalisierungsniveau im Detail in Prozent 2025



Für die Stadt Emsdetten ergeben sich hauptsächlich kleinere Verbesserungspotenziale bei den betrachteten Beispielprozessen.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt Emsdetten bereits ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) einsetzt, welches derzeit rund 75 Prozent der Mitarbeitenden zur Verfügung steht. Grundsätzlich ist das DMS-System für alle Mitarbeitenden mit IT-Arbeitsplatz vorgesehen. Wenige Bereiche können das DMS noch nicht nutzen. Im Rahmen des aktuellen Projektes "Emsdetten - EINE digitale Arbeitswelt" wird der Einsatz des DMS sukzessive ausgebaut. Perspektivisch werden in allen Fachdiensten die Voraussetzungen für die digitale Akte geschaffen. Nach Angaben der Stadt wird das DMS bis Mitte 2026 verwaltungsweit im Einsatz sein. Da bisher nicht alle Arbeitsplätze das System nutzen, werden teilweise Akten in Emsdetten noch hybrid geführt. Es existiert bereits eine „Rahmenregelung Schriftgutverwaltung“, welche vorgibt, dass eine revisionssichere Akte zwingend im DMS zu führen ist. Besondere Fachverfahren dienen als ergänzende Ablagemöglichkeit.

Ebenfalls sehr gut organisiert ist die digitale Beantragung von Fehlzeiten der Mitarbeitenden. Die zentrale Zeiterfassungssoftware bietet den Mitarbeitenden einen Zugriff via Website oder via App an. Mit Ausnahme weniger Außenstellen können bereits alle Mitarbeitenden den digitalen Weg der Fehlzeitbeantragung nutzen. Die noch fehlenden Bereiche werden aktuell angebunden. Für die besonderen Anforderungen des Bauhofes und der Rettungswache steht ergänzend Spezialsoftware zur Verfügung. Die derzeit noch selten eingehenden Papieranträge werden in die digitalen Akten überführt.

Auch den Prozess der digitalen Eingangsrechnung kann die Stadt Emsdetten schon digital abwickeln. Da jedoch noch regelmäßig Dokumente in Papierform eingehen, sind manuelle Nacharbeiten erforderlich. Im Gespräch mit der Stadt Emsdetten wurde deutlich, dass diese die E-Rechnungen klar favorisiert. Teilweise sind jedoch die Firmen noch nicht in der Lage, die Rechnungsdokumente digital auszustellen. Hier sollte die Stadt darauf hinwirken, letzte Medienbrüche soweit wie möglich abzubauen.

Die Messung der Effizienz von digitalen Prozessen mit Hilfe geeigneter Kennzahlen (z. B. durchschnittliche Durchlaufzeit, Anzahl Medienbrüche) spielt in Emsdetten derzeit noch eine untergeordnete Rolle, sollte jedoch nicht aus den Augen verloren werden. So kann die Stadt auch künftig ihre Angebote optimal und vor allem ressourcenschonend steuern.

Die durch die gpaNRW betrachteten externen Beispielprozesse haben in Emsdetten noch Verbesserungspotenzial. Positiv ist, dass alle betrachteten Prozesse bereits digital starten können. Im weiteren Verlauf der Bearbeitung gestaltet sich der Digitalisierungsstand dann unterschiedlich ausgeprägt. Es kommt häufiger zu Medienbrüchen. Im Bereich des Wohngeldes hat die Stadt Emsdetten den Abbau der Medienbrüche allerdings nur bedingt selbst in der Hand. Die Erstellung sowie der Versand der Bescheide wird zentral vom Land gesteuert und erfolgt selbst bei voll digitaler Beantragung noch in Papierform. Auch die Schnittstellen zwischen den verschiedenen Programmen von Land und Kommune bedingen häufig ein manuelles Eingreifen in den Prozess.

Trotz der Möglichkeit, die Prozesse digital zu nutzen, greifen die Emsdettener Bürgerinnen und Bürger auch nach wie vor gern auf die Papiervarianten oder die persönliche Vorsprache im Rathaus zurück. Im Sinne einer serviceorientierten Verwaltung wird die Stadt Emsdetten diese Möglichkeit auch weiter anbieten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte mit Hilfe interner, organisatorischer Maßnahmen Lösungen erarbeiten, welche eingehende Papierdokumente frühestmöglich einer digitalen Bearbeitung zuführen. Sie sollte darüber hinaus in der Bürgerschaft für die Nutzung der digitalen Angebote aktiv werben.

4.7 Anlage 1: Berechnungsschritte Personalquoten

Ausgangswerte Personalquotenberechnung

Grundlage ist die mit Datum vom 11. Juni 2025 von der Stadt Emsdetten zur Verfügung gestellte Personalliste sowie für die Bereinerungsschritte die zusätzlich von der Stadt ausgefüllte Datenerfassung.

Der Ausgangswert bzw. die nachfolgenden Ausgangswerte zur Personalquotenberechnung haben wir dabei bereits um die Stellenanteile reduziert, die auf Auszubildende oder Personal in der Freizeitphase etc. entfallen.

Ausgangswerte zur Personalquotenberechnung

Bezeichnung	2018	2024
Vollzeit-Stellen Verwaltung auf Grundlage der Personalliste - Stichtag 30.06.	302,18	361,50
Vollzeit-Stellen (z. B. GmbH, Sondervermögen, etc.) auf Grundlage weiterer Personalliste(n) - Stichtag 30.06.	0,00	19,18

Personalquote 1

Bereinigung 1 für die Berechnung der Personalquote 1

Bezeichnung	2018	2024
Rat und Fraktionen	0,00	0,00
Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen	0,00	0,00
soziale Einrichtungen für Ältere (ohne Pflegebedürftige)	0,00	0,90
soziale Einrichtungen für pflegebedürftige ältere Menschen	0,00	0,00
Krankenhäuser	0,00	0,00
Kur- und Badeeinrichtungen	0,00	0,00
Elektrizitätsversorgung	0,00	0,00
Gasversorgung	0,00	0,00
Wasserversorgung	0,00	0,00
Fernwärmeversorgung	0,00	0,00
Versorgung mit Informations- und Telekommunikationsinfrastruktur	k. A.	0,00
Abfallwirtschaft	4,16	4,00
Abwasserbeseitigung	16,00	15,90
Straßenreinigung	3,68	3,00
ÖPNV	0,00	0,20
Friedhofs- und Bestattungswesen	0,00	0,00
Land- und Forstwirtschaft	0,00	0,00

Bezeichnung	2018	2024
Wirtschaftsförderung	2,84	3,80
Märkte	0,78	0,80
Schlacht- und Viehhöfe	0,00	0,00
Vermögensverwaltungsgesellschaften, Sparkassen, sonstige wirtschaftliche Unternehmen	k. A.	0,00
Tourismus	s. WiFö	1,70
Summe Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 1	27,46	30,30

Berechnung Personalquote 1

Bezeichnung	2018	2024
Vollzeit-Stellen auf Grundlage der Personalliste(n) 30.06.	302,18	380,68
abzüglich Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 1	27,46	30,30
Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 1	274,72	350,38
Einwohnerzahl zum 31.12. des Vorjahres	36.288	35.960
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW = Personalquote 1	7,57	9,74

Personalquote 2

Zur Ermittlung der Personalquote 2 haben wir die Stellenbasis der Personalquote 1 um weitere Stellenanteile wie folgt bereinigt:

Bereinigung 2 für die Berechnung der Personalquote 2

Bezeichnung	2018	2024
Gebäudereinigung	0,00	4,20
Brandschutz	21,54	2,60
Rettungsdienst	s. Brandschutz	20,80
Grundsicherungsleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)	9,62	7,60
Eigene kommunale Tageseinrichtungen für Kinder	24,59	42,10
Summe Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 2	55,75	77,30

Berechnung Personalquote 2

Bezeichnung	2018	2024
Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 1	274,72	350,38
abzüglich Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 2	55,75	77,30
Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 2	218,97	273,08
Einwohnerzahl zum 31.12. des Vorjahres	36.288	35.960
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW = Personalquote 2	6,03	7,59

4.8 Anlage 2: Ergänzende Tabellen

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2025 – Personal, Organisation und Informationstechnik

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Personal					
F1	Die Stadt Emsdetten erzielt im Bereich Rekrutierung und Einstellungsverfahren bereits ein gutes Ergebnis. Geringes Verbesserungspotential ist bei der Fluktuationsplanung vorhanden.	110	E1	Um die bereits gute Datenlage abzurunden, sollte die Stadt Emsdetten die vorhandene Fluktuationsplanung um weitere Fluktuationsgründe sowie (saisonale) Arbeitsmengenschwankungen erweitern.	110
Organisation					
F2	Das zentrale Prozessmanagement der Stadt Emsdetten ist bereits solide organisiert. Es sind kleinere Verbesserungsmöglichkeiten in Bezug auf die personelle Ausstattung des zentralen Prozessmanagements vorhanden.	117	E2	Um eine kontinuierliche Erhebung und Optimierung ihrer Prozesse zu gewährleisten, sollte die Stadt Emsdetten den Stellenbedarf für ein zentrales Prozessmanagement analytisch ermitteln. Auf Basis dieses Ergebnisses sollte sie bedarfsgerechte Stellenanteile an zentraler Stelle schaffen.	118
F3	In Bezug auf die Stellenbemessung hat sich die Stadt Emsdetten bereits gut positioniert. Sie überprüft regelmäßig den überwiegenden Teil ihres Personalbestandes. Im Hinblick auf die Vollständigkeit der Dokumentation hat sie noch Potenzial.	119	E3	Die Stadt Emsdetten sollte ihre guten, jedoch noch nicht flächendeckend vorhandenen, Strukturen zur Personalbemessung auf die gesamte Verwaltung ausweiten. Die kleineren Dokumentationslücken in Bezug auf Ziele und Rahmenbedingungen zur Stellenbemessung sollte sie in diesem Zusammenhang schließen.	120
Informationstechnik					
F4	Die Stadt Emsdetten erfüllt bereits weitgehend die Sollvorstellung der gpaNRW zur IT- und Digitalisierungsstrategie. Kleinere Potenziale sind im IT-Controlling vorhanden.	121	E4	Die Stadt Emsdetten sollte den Prozess der Ausweitung der Kennzahlen für ihr IT-Controlling kurzfristig vorantreiben und hieraus geeignete Maßnahmen ableiten. Zur Beschleunigung dieses Prozesses sollte die Stadt ggf. eine zeitweise personelle Verstärkung prüfen.	123
F5	Der IT-Service der Stadt Emsdetten arbeitet bereits auf soliden Grundlagen. In den Themenfeldern Projektmanagement und Lizenzmanagement gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	124	E5.1	Die Stadt Emsdetten sollte verwaltungsweite Richtlinien und Standards zu Projektphasen und Projektmanagementmethoden festschreiben und klare Verantwortlichkeiten definieren. Auf der Grundlage der vorhandenen dezentralen Projektüberwachung sollte die Stadt Emsdetten ein	125

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				gesamtstädtisches Projektcontrolling etablieren. Wir empfehlen zudem den Einsatz einer geeigneten Software.	
			E5.2	Die Stadt Emsdetten sollte das Verhältnis zwischen gekauften und tatsächlich genutzten Lizenzen regelmäßig, mindestens jedoch einmal jährlich auswerten und nicht benötigte Lizenzen identifizieren. Eine geeignete Softwarelösung oder ein Tabellenkalkulationsprogramm könnten diesen Prozess unterstützen.	126
Digitalisierungsniveau					
F6	Die Stadt Emsdetten erreicht ein solides Digitalisierungsniveau. In Bezug auf die verwaltungsweite Nutzung des Dokumentenmanagementsystems sowie den Abbau letzter Medienbrüche hat sie noch Potenzial.	135	E6	Die Stadt Emsdetten sollte mit Hilfe interner, organisatorischer Maßnahmen Lösungen erarbeiten, welche eingehende Papierdokumente frühstmöglich einer digitalen Bearbeitung zuführen. Sie sollte darüber hinaus in der Bürgerschaft für die Nutzung der digitalen Angebote aktiv werben.	137

5. Gebäudewirtschaft - Klimaschutz

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Emsdetten** im Prüfgebiet Gebäudewirtschaft – Klimaschutz stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Gebäudewirtschaft - Klimaschutz

Klimaschutz ist eine Querschnittsaufgabe, die sich über alle Bereiche der Stadt Emsdetten erstreckt. Der vorliegende Bericht befasst sich insbesondere mit dem Klimaschutz innerhalb der Gebäudewirtschaft. Die Anpassung des Gebäudebestandes an die Notwendigkeiten des Klimaschutzes ist eine langfristige Aufgabe, die über viele Jahre eine erhebliche personelle wie finanzielle Ressourcenbereitstellung erfordert.

Für die Stadt Emsdetten hat das Thema Klimaschutz bereits seit langem eine große Bedeutung. Handlungsleitend sind für die Stadt die Ziele der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2040 für die Gesamtstadt, orientiert am Kreis Steinfurt, und für den Konzern Stadt Emsdetten die Treibhausgasneutralität bis 2038. Damit hat sich die Stadt Emsdetten einen deutlich kürzeren zeitlichen Rahmen gesetzt, als es die Vorgaben des Landes NRW (bis zum Jahr 2045) vorsehen.

Die klimapolitischen Ziele der Stadt Emsdetten sind sehr ambitioniert. Die gpaNRW hat eine Hochrechnung des Finanzbedarfs für die Zielerreichung durchgeführt und diese dem Finanzmitteleinsatz der Jahre 2020 bis 2024 für die städtischen Liegenschaften gegenübergestellt. Um die vollständige Treibhausgasneutralität im eigenen Gebäudebestand bis 2038 ohne Kompensationen erreichen zu können, müsste die Stadt ihren Finanzmitteleinsatz nach der Hochrechnung nochmals, im Vergleich zu 2024, erhöhen und dauerhaft auf diesem Niveau beibehalten. Angesichts der zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen ist die Realisierbarkeit einer Treibhausgasneutralität ohne Kompensationen zweifelhaft.

Die Stadt Emsdetten hat daher ein für sie umsetzbares Szenario zum Erreichen der Treibhausgasneutralität erarbeitet. Hierfür hat sie die städtischen Nichtwohngebäude untersucht, Maßnahmen priorisiert und diese insgesamt beziffert. Diesen individuellen Fahrplan hat sie mit CO₂-Einsparungen, einem realisierbar erscheinenden Finanzrahmen und erforderlichen Kompensationen berechnet.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Stadt Emsdetten mit ihren zahlreichen Maßnahmen, insbesondere im eigenen Gebäudebestand, der gesetzlich geforderten Vorbildfunktion nachkommt. Hervorzuheben ist der konkrete und realitätsbezogene Ansatz der Stadt. Dennoch ist ungewiss, ob die Stadt mit den aktuell und zukünftig verfügbaren Ressourcen den

erforderlichen Beitrag leisten kann, um die angestrebte **Treibhausgasneutralität im Konzern Stadt Emsdetten bis 2038** zu erreichen.

5.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der **Stadt Emsdetten** nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Anschließend folgt *kursiv* gedruckt die **Sollvorstellung**. Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im Kapitel dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage.

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Stadt und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

5.3 Inhalte, Ziele und Methodik

In den letzten Jahrzehnten hat sich das Klima global verändert. Die Erde wird wärmer und das Klima wandelt sich weltweit, und das schneller als zuvor. Auch in Deutschland sind die Auswirkungen des Klimawandels deutlich spürbar. So haben extreme Hitze und Trockenheit, Starkregen und Überschwemmungen deutlich zugenommen. Wie sich die Städte auf diese Herausforderungen einstellen, hat die gpaNRW im Prüfgebiet Kommunales Krisenmanagement geprüft. Das Klima zu schützen, ist eine der drängendsten Aufgaben unserer Zeit. Daher hat die Landesregierung Klimaschutzziele festgelegt, um damit einen Beitrag zur Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele sowie der europäischen Klimaschutzziele zu erbringen. Sie legen fest, wie die Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise gemindert werden sollen:

- bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 Prozent,
- bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 Prozent,
- bis zum Jahr 2045 Treibhausgasneutralität.

Um das Ziel der Treibhausgasneutralität zu erreichen, sind umfangreiche Maßnahmen notwendig. Aufgrund ihrer besonderen Bedeutung ist den Städten gemäß § 5 Abs. 2 des Gesetzes zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen hierbei eine Vorbildfunktion zugeordnet. Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Städte mit den Vorgaben zur Einsparung von Treibhausgasen (THG) umgehen und welches zeitliche Ziel sich die Stadt gesetzt hat. Schwerpunktmäßig befasst sich dieser Bericht jedoch mit klimaschutzrelevanten Strategien im städtischen Gebäudesektor, also den Gebäuden, die die Stadtverwaltung nutzt bzw. zur Verfügung stellt.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale sowie Risiken hinzuweisen, die auf dem Weg hin zur Klimaneutralität im städtischen Gebäudesektor entstehen können. Die Darstellung und Beschreibung der Vorgehensweise der bisherigen und geplanten Maßnahmen und Ziele schaffen Transparenz. Zusätzlich sensibilisiert die gpaNRW die Entscheidungstragenden für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit dieser Thematik.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Organisation sowie die Strategie und Maßnahmenplanung des Klimaschutzes bei den Städten. Wir betrachten, ob und auf welcher Grundlage eine CO₂-Bilanzierung erstellt ist.

5.4 Klimaschutzstrategie in der Stadt Emsdetten

Die Städte sind Schlüsselakteure für das Gelingen des Klimaschutzes vor Ort. Ihnen kommt in diesem umfassenden Transformationsprozess eine besondere Bedeutung zu: Einerseits entsteht in den Städten ein großer Teil der klimarelevanten Emissionen, etwa durch Gebäude, Mobilität sowie Gewerbe und Industrie. Andererseits haben die Städte mit ihren vielfältigen Funktionen als Vorbild, Planer, Eigentümer, Versorger und größte öffentliche Auftraggeber weitreichende Handlungsmöglichkeiten, um den Klimaschutz vor Ort voranzubringen.

Hierbei betrachten wir zunächst übergeordnet die strategischen Klimaschutzaspekte, die die gesamte Stadt betreffen.

- Für die Stadt Emsdetten hat das Thema Klimaschutz seit langem eine große Bedeutung. Umfangreiche Beschlüsse und Maßnahmen machen dies deutlich. Handlungsleitend ist das Ziel der Treibhausgasneutralität für die Gesamtstadt bis 2040.

Eine Stadt sollte eine nachhaltige Strategie zum Klimaschutz haben, um der eigenen Klimaverantwortung gerecht zu werden. Sie sollte auf Basis eines politischen Beschlusses strategische Zielvorgaben verbindlich festlegen. Hierzu ist es notwendig, die entstandenen Treibhausgasemissionen zu kennen.

Das Thema Klimaschutz hat bei der **Stadt Emsdetten** eine hohe Priorität. Emsdetten will bis zum Jahr 2040 im gesamten Stadtgebiet Treibhausgasneutral (THG-neutral) werden. Um dieses Ziel zu erreichen, soll die Effizienz beim Energieeinsatz gesteigert und der Einsatz von fossilen Rohstoffen in den Bereichen Strom, Wärme und Mobilität reduziert werden. Dies bedeutet eine massive Transformation der heutigen Strukturen und ein Umdenken bei allen Einwohnerinnen und Einwohnern.

Mit dem Ratsbeschluss aus Dezember 2023 hat die Stadt den politischen Auftrag bekommen, parallel zum Kreis Steinfurt, Maßnahmen zu erarbeiten und umzusetzen, die die Zielsetzung „Klimaneutral 2040“ unterstützen. Mit dem „Kommunalen Masterplan Klimaschutz“ hat der Kreis Steinfurt für fast alle Städte und Kommunen im Kreis eine erste Konzeption und Berechnung von Reduktions-Potentialen sowie Treibhausgas-Bilanzen bis 2022 erstellen lassen. Die vom Kreis Steinfurt im Masterplan Klimaschutz 2.0 benannten 17 Themenfelder wurden auf die Stadt Emsdetten übertragen und ein spezifischer Maßnahmenplan aufgestellt. Darin enthalten sind Maßnahmen, die dazu führen sollen, bis 2040 ein jährliches THG-Vermeidungspotenzial von insgesamt 159.840 t CO₂eq zu erreichen. Dies entspricht 66 % der gesamten THG-Emissionen, die im Jahr 2018 emittiert wurden.

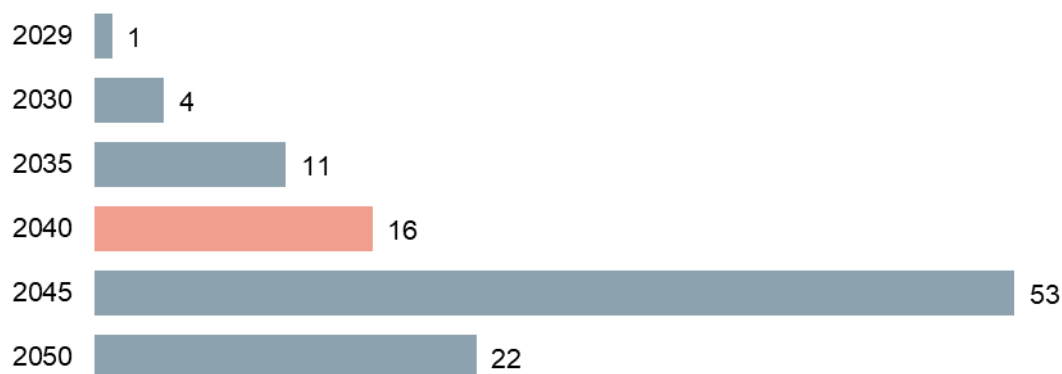
Seitdem, aber auch bereits im Vorfeld, hat die Stadt Emsdetten bzw. haben die politischen Gremien zahlreiche Beschlüsse und Maßnahmen zum Klimaschutz gefasst und auch bereits umgesetzt. Folgend eine Auswahl der maßgeblichen Aktivitäten, die in den letzten Jahren erfolgt sind:

- Orientierungsrahmen Energetische Standards für Planung, Bau und Bewirtschaftung städtischer Gebäude,
- regelmäßige Erstellung von Energieberichten bereits seit 2008,
- Räumliche Strategie für die Errichtung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen (2022),
- Integriertes Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzept proKLIMA,
- Kommunaler Masterplan Klimaschutz: Stadt Emsdetten (2023),
- Klimaneutrales Stadtgebiet 2040,
- Rezertifizierung des European Energy Award (eea) mit wiederholter Auszeichnung in Gold (2023),
- European Climate Award (eca) mit der Zertifizierung in der Entwicklung von geeigneten Maßnahmen zur Klimaanpassung und damit zum Bevölkerungsschutz,
- Erstellung einer Kommunalen Wärmeplanung (2025).

Die hier dargestellten Aktivitäten und daraus abzuleitenden Maßnahmen machen deutlich, dass das Thema Klimaschutz bei der Stadt Emsdetten einen hohen Stellenwert hat. Der gesetzlich beschriebenen Vorbildfunktion der öffentlichen Hand kommt die Stadt Emsdetten nach und leistet damit einen nennenswerten Beitrag zur Erreichung der Kreis-, Landes-, Bundes- und EU-Klimaziele.

Die mittleren kreisangehörigen Städte in NRW haben inhaltlich und zeitlich gesehen unterschiedliche Strategien zur Erreichung Ihrer Treibhausgasneutralität (THG-Neutralität). Zeitlich gesehen ergibt sich ein unterschiedliches Ambitionsniveau mit einer Spannweite von 16 Jahren.

Zieljahre der mittleren kreisangehörigen Städte zur Erreichung der Treibhausgasneutralität

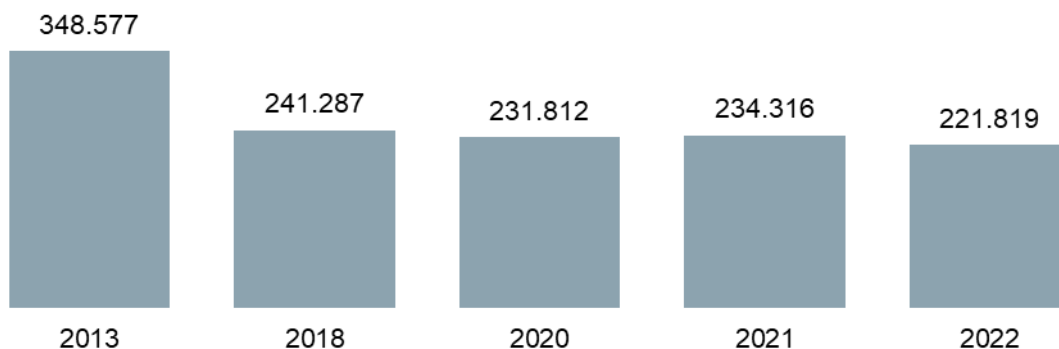


Von den bisher geprüften mittleren kreisangehörigen Städten haben 15 weitere, genau wie die Stadt Emsdetten, 2040 als Zieljahr für die THG-Neutralität der Gesamtstadt festgelegt.

Für das gesamte Stadtgebiet sollen, bezogen auf das Basisjahr 2018, mindestens 66 Prozent der Treibhausgase eingespart werden. Das wäre eine Reduzierung von im Jahr 2018 in Höhe von 241.287 t CO_{2eq} auf 81.447 t CO_{2eq} in 2040. Dadurch würde die Gesamtstadt Emsdetten ab 2040 ungefähr 159.840 t CO_{2eq} jährlich weniger emittieren.

Um das gesamtstädtische Ziel der THG-Neutralität zu erreichen wurde das integrierte Klimaschutzkonzept "proKLIMA Emsdetten" vom Rat beschlossen. Dieses bildet die Grundlage für zukünftige Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen. Ein zentrales Ziel ist die Reduzierung der CO₂-Emissionen um 30 % bis 2025 (im Vergleich zu 2009), mit dem langfristigen Ziel der Klimaneutralität des Stadtgebiets bis 2040. Das Konzept bezieht sowohl die Stadtverwaltung als auch Bürger, Unternehmen und Vereine ein und wird durch ein Förderprogramm unterstützt, das seit 2022 für private Klimaschutzmaßnahmen wie Dach- und Fassadenbegrünung oder den Ausbau erneuerbarer Energien zur Verfügung steht. Die uns vorliegenden Daten der THG-Emissionen 2013 bis 2022 zeigen bereits eine Reduktion von knapp über 36 Prozent. Allerdings wurden in 2021 durch die Corona-Pandemie und damit verbunden ein anderes Lüftungs- und Heizverhalten mehr THG emittiert als im Jahr 2020.

Treibhausgas-Emissionen Gesamtstadt Emsdetten in t CO_{2eq}



Quelle: Klimaschutz-Dashboard der Stadt Emsdetten

Treibhausgas-Emissionen Stadtgebiet 2022

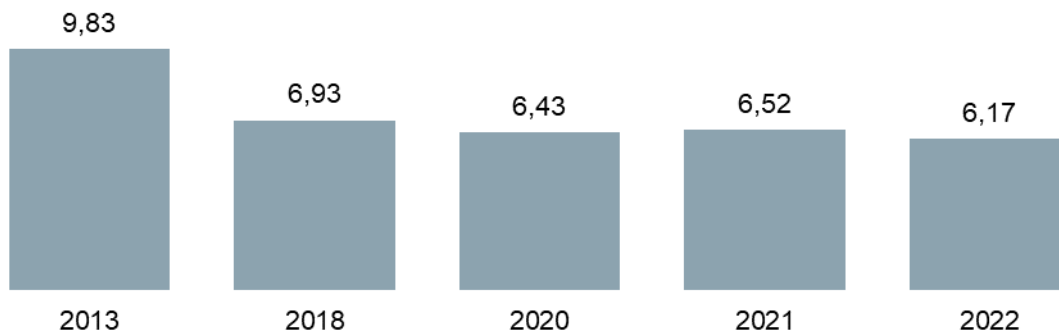
Kennzahl	Emsdetten	Minimum	1.Viertelwert	2.Viertelwert (Median)	3.Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Treibhausgas--Emissionen Stadtgebiet je 1.000 EW* in kg CO _{2eq}	6.174	4.694,22	6.516,03	7.466,63	9.965,35	15.333,60	12

* Einwohnerinnen und Einwohner

Interkommunal positioniert sich die Stadt Emsdetten für das gesamte Stadtgebiet mit Ausstoß von THG-Emissionen je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner im ersten Viertel der bisher geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen. Das Ziel der THG-Neutralität für das gesamte Stadtgebiet bis 2040 kann jedoch nur eingehalten werden, wenn die örtlichen Unternehmen und privaten Haushalte diesen Weg mitgehen.

Die Entwicklung der THG-Emissionen der gesamten Stadt Emsdetten zeigt das nachfolgende Diagramm von 2013 bis 2022.

Treibhausgas-Emissionen Gesamtstadt Emsdetten in t CO_{2eq} je Einwohnerin und Einwohner



Quelle: Klimaschutz-Dashboard der Stadt Emsdetten

5.5 Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft

Im Weiteren nehmen wir insbesondere die klimaschutzrelevanten Aktivitäten in der Gebäudewirtschaft der Stadt in den Fokus. Die benötigten eigenen städtischen Gebäude zu unterhalten ist Aufgabe der städtischen Gebäudewirtschaft. Auch wenn die THG-Emissionen der städtischen Immobilien nur einen vergleichsweise kleinen Anteil am THG-Ausstoß der Stadt insgesamt ausmachen, lohnt sich der Blick auf die Ausrichtung der Gebäudewirtschaft in der Stadt. Hier haben die Verantwortlichen in Rat und Verwaltung zwei Perspektiven:

- Welche Gebäude sind vorhanden und werden perspektivisch weiter benötigt?
- In welchem Zustand sind die benötigten Gebäude und wie müssen sie ggf. ertüchtigt werden, um perspektivisch die Treibhausgasneutralität erreichen zu können?

5.5.1 Städtischer Gebäudebestand

Die Strukturen einer Stadt haben Einfluss auf den erforderlichen Gebäudebestand. So wirken sich Einwohnerzahlen und Gebietsfläche beispielsweise auf den Bedarf an Schulen, Kindertageseinrichtungen und Feuerwehrrätehäusern aus.

→ **Feststellung**

Die Stadt Emsdetten unterhält überdurchschnittlich viel Gebäudefläche.

Eine Stadt sollte ihren Gebäudebestand kennen und bei der Planung von Klimaschutz- und weiteren Sanierungsmaßnahmen berücksichtigen.

In der **Stadt Emsdetten** leben auf einer Fläche von über 70 qkm rund 36.000 Einwohner und Einwohnerinnen. Mit ca. 500 Einwohnern je qkm hat sie unter den mittleren kreisangehörigen Städten in Nordrhein-Westfalen eine durchschnittliche Bevölkerungsdichte.

Strukturkennzahlen 2024

Grund- und Kennzahlen	Emsdetten	Minimum	1.Viertelwert	2.Viertelwert (Median)	3.Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW*	35.960	16.657	26.865	34.566	44.405	61.847	131
Gebietsfläche in qkm	72,06	20,50	44,98	72,06	101	303	131
EW je qkm (Bevölkerungsdichte)	499	81	324	498	754	2.122	131

Quelle: IT.NRW,

*EW = Einwohnerinnen bzw. Einwohner

Die Stadt Emsdetten verfügt insgesamt über rund 300 städtische Einzelgebäuden und einer Bruttogrundfläche (BGF) von ca. 171.000 Quadratmetern. Dabei ist den Schulen mit ungefähr 54.000 qm der überwiegende Teil der Fläche zuzuordnen.

Die Gesamtfläche aller städtischen Gebäude (incl. Wohngebäude) entspricht umgerechnet ca. 980 durchschnittlichen Einfamilienhäusern³⁹. Hierdurch wird deutlich, welchen Beitrag die Stadt Emsdetten mit ihrer Vorbildfunktion für einen funktionierenden Klimaschutz im eigenen Gebäudebestand leisten kann.

Bruttogrundfläche Gebäudebestand 2024

Kennzahl	Emsdetten	Minimum	1.Viertelwert	2.Viertelwert (Median)	3.Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bruttogrundfläche Gebäudebestand je 1.000 EW* in qm	4.773	2.268	3.218	3.697	4.060	5.538	26

Die Stadt Emsdetten stellt ihren Bürgerinnen und Bürgern überdurchschnittlich viel Gebäudefläche zur Verfügung. Sie hält mehr Gebäudefläche vor als 75 Prozent der bisher geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen.

³⁹ Die gpaNRW legt hierbei eine durchschnittliche Größe von 175 qm Bruttogrundfläche zu Grunde. Diese ergibt sich aus einer durchschnittlichen Wohnfläche von 140 qm und einem Aufschlag von 25 Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte in allen Bereichen regelmäßig die Notwendigkeit von eigenen oder angemieteten Immobilien überprüfen.

Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass Flächen der externen Vermietung und Flächen für die Unterbringung von Geflüchteten (z.B. Container oder angemietete Wohnungen und Gebäude) ebenfalls enthalten sind. Insbesondere bei den Unterkünften für Geflüchtete handelt es sich zum Teil nur um vorübergehende Nutzungen.

5.5.2 Organisation

- Die Stadt Emsdetten koordiniert und steuert die Themen Klimaschutz sowie Klimafolgenanpassung über die Stelle „Klimamanager“ im Fachdienst 61. Der Klimaschutz im eigenen Gebäudebestand wird hauptsächlich von den Teams 651 und 652 im Gebäudemanagement umgesetzt. Für das Projekt klimaneutraler Konzern Stadt Emsdetten liegt die Verantwortung bei einer Teilzeitstelle, die direkt beim Bürgermeister angesiedelt ist sowie der zugehörigen Lenkungsgruppe. Die Verantwortlichkeiten sind klar definiert.

Eine Stadt sollte das Thema Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft mit ihrer zentralen Steuerung des Klimaschutzes vernetzen. Dabei sollte sie sicherstellen, dass Ziele und Sachstände organisationsübergreifend zur Verfügung stehen.

Für die Gesamt-Koordination des Projektes klimaneutraler Konzern Stadt Emsdetten wurde eine Teilzeitstelle direkt beim Bürgermeister angesiedelt. Hier werden alle Akteure, auch die der Stadtwerke, des Abwasserwerkes und des TKRZ, an einen Tisch geholt um das Ziel der THG-Neutralität für den Konzern Stadt Emsdetten zu erreichen.

Das Thema Klimaschutz ist bei der **Stadt Emsdetten** im Fachdienst 61, Stadtentwicklung und Umweltschutz angesiedelt. Hier ist die Stelle des Klimamanagers zuständig. Von hier aus werden die Themen Klimaschutz, Klimafolgenanpassung und Wärmeplanung ganzheitlich koordiniert. Inhaltliche Schwerpunkte sind:

- Klimaschutz,
- Klimafolgenanpassung,
- Nachhaltigkeit und
- Bildung für Nachhaltige Entwicklung.

Neben der koordinierenden Funktion der Stelle Klimamanager werden entsprechende Projekte und Maßnahmen federführend in den fachlich bzw. organisatorisch zuständigen Fachbereichen ausgeführt. Hervorzuheben sind im Fachbereich III die Teams 651 (kaufmännisches und infrastrukturelles Gebäudemanagement) und 652 (technisches Gebäudemanagement). Deren Aufgaben werden beschrieben mit einer kaufmännischen, technischen und infrastrukturellen Bewirtschaftung aller städtischen und städtisch genutzten Gebäude und Grundstücke. Hierzu gehören:

- die Planung und Abwicklung der städtischen Hochbau-Bauprogramme,

- die Bewirtschaftung der städtischen Immobilien (Reinigung, Hausmeister, Wärme, Strom, Wasser) sowie
- die Wahrnehmung weiterer Facility-Management Aufgaben.

Insbesondere im Bereich „Technisches Gebäudemanagement“ werden die entsprechenden Projekte und Maßnahmen abgewickelt.

Die beteiligten Bereiche tauschen sich regelmäßig über die Maßnahmen aus. So ist gewährleistet, dass alle Mitwirkenden den gleichen Kenntnisstand haben.

5.5.3 Planung von Klimaschutzmaßnahmen

- Die Stadt Emsdetten hat ein umfangreiches Maßnahmenpaket zum Erreichen des Klimaziels THG-Neutralität bis 2038 im Konzern Stadt Emsdetten ausgearbeitet.

Sobald die strategischen Vorgaben zur Erreichung der Treibhausgasneutralität vorliegen, sollte eine Stadt konkrete Maßnahmen für den Gebäudebestand planen. Hierzu gehört auch eine kritische Überprüfung des Gebäudebestands. Die notwendigen Aktivitäten in der Gebäudewirtschaft sollte eine Stadt mit einer Ressourcenplanung verbinden und zeitlich kalkulieren sowie mit Meilensteinen hinterlegen.

Für den städtischen Gebäudebestand (nur Nichtwohngebäude) hat die **Stadt Emsdetten** die mögliche Zielerreichung der bilanziellen THG-Neutralität bis 2038 mit dem Fahrplan Klimaneutraler Gebäudebetrieb aufgezeigt. Sie hat diesen an den, nach ihrer Einschätzung, realistischen Ressourcen (insbesondere Personal und Finanzen) ausgerichtet. Ziel dieses Fahrplans ist es, die Nichtwohngebäude der Stadt Emsdetten zu untersuchen und aufzuzeigen, wie durch energetische Sanierungen die aktuellen Emissionen von 2.400 Tonnen CO₂eq bis 2038 auf 800 Tonnen CO₂eq reduziert werden könnten.

Für die Erstellung dieses Fahrplanes wurden alle Nichtwohngebäude (Ausnahme zwei Neubauten) des Konzerns Stadt Emsdetten in einem Steckbrief erfasst. Die Bewertung erfolgte über fünf Referenzgebäude deren Werte auf jedes Gebäude angepasst wurden. Die Bewertung der Referenzgebäude erfolgte mittels nachfolgender Kriterien:

Bewertungskriterium: Gebäudehülle (Fenster, Außenwände, Dächer / OGD, Keller / Bodenplatte)

- A: (Fast) alle Bauteile mit einem **sehr guten** energetischen Standard ~ 0 – 15 Jahre alt
- B: Überwiegender Anteil der Bauteile mit einem **guten** energetischen Standard ~ 15 – 25 Jahre alt
- C: Überwiegender Anteil der Bauteile mit einem **mittelmäßigen** energetischen Standard ~ 25 – 40 Jahre alt
- D: Überwiegender Anteil der Bauteile mit einem **schlechten** energetischen Standard ~ 40 – 60 Jahre alt
- E: Überwiegender Anteil der Bauteile mit einem **sehr schlechten** energetischen Standard > 60 Jahre alt

Bewertungskriterium: Anlagentechnik (Heizungsanlage, Beleuchtung, Sonstige Anlagentechnik wie Lüftung, Kühlung)

- A: Anlagentechnik mit einem **sehr guten** energetischen Standard, beruht **vollständig** auf erneuerbaren Energien ~ 0 – 10 Jahre alt
- B: Anlagentechnik mit einem **guten** energetischen Standard, beruht **teilweise** auf erneuerbaren Energien ~ 10 – 20 Jahre alt
- C: Anlagentechnik mit einem **mittelmäßigen** energetischen Standard, beruht **nicht** auf erneuerbaren Energien ~ 20 – 30 Jahre alt
- D: Anlagentechnik mit einem **schlechten** energetischen Standard, beruht **nicht** auf erneuerbaren Energien ~ 30 – 40 Jahre alt
- E: Anlagentechnik mit einem **sehr schlechten** energetischen Standard, beruht **nicht** auf erneuerbaren Energien > 40 Jahre alt

Für eine Auswertung wurde die Bewertungsskala umgerechnet (A=1, E=5).

Für die Umsetzung eines klimaneutralen Nichtwohngebäudebestandes im Konzern Stadt Emsdetten hat die Stadt folgende Aktivitäten definiert:

- Ein Energiemanagementsystem liegt vor, die Zählerstruktur wurde erweitert, muss aber noch auf alle kommunalen Gebäude ausgedehnt werden.
- Jedes kommunale Nichtwohngebäude wird erfasst und fünf ausgewählte Liegenschaften werden energetisch bewertet.
- Entwicklung von Sanierungsfahrplänen anhand von zehn Muster-Gebäuden. Diese wurden hinsichtlich der Übertragbarkeit der Ergebnisse aus allen Nichtwohngebäuden der Stadt Emsdetten ausgewählt.

Im Rahmen des Ausbaus des Energiemanagementsystems sollen nicht nur die einzelnen Gebäude der Stadt Emsdetten jeweils einen separaten Zähler bekommen, sondern eine noch kleinteiligere Struktur umgesetzt werden. Dadurch sollen die Verbräuche für z.B. Wärmepumpen, Haushaltsstrom oder E-Ladeinfrastruktur einzeln auswertbar werden. Die Nachrüstung der Zählerinfrastruktur ist mit überschaubaren Investitionskosten verbunden.

Zehn Liegenschaften werden als repräsentative Muster für die energetische Bewertung der Nichtwohngebäude ausgewählt. Deren Ergebnisse überträgt die Stadt Emsdetten auf die anderen Gebäude gleicher Nutzungsart. Es erfolgt eine Darstellung des Wärme- und Stromverbrauchs und des zu erreichenden Zielwertes für jedes Gebäude und jede Gebäudeart (Cluster). Daraus ergibt sich ein Sanierungsfahrplan.

Die für diese Sanierungsfahrpläne notwendigen Gebäudeaufnahmen und -analysen erfolgten anhand folgender Vorgehensweise:

- Daten sammeln (Planungsunterlagen, Verbrauchsdaten)
- Begehung der Gebäude

- Schwachstellenanalyse, Ermittlung von Sanierungsmaßnahmen
- Ermittlung von Investitionskosten und Energieeinsparungen
- Variantenvergleich (Priorisierung der Maßnahmen)

Besondere Beachtung bei der Aufnahme der Gebäude wurde auf folgende Gebäudeteile gelegt:

- Dach
- Außenwand
- Fenster
- Keller
- Lüftung
- Heizung
- Beleuchtung

Abschließend erfolgte die Erstellung einer Energiebilanz für die Gebäude. Nach erfolgter Gebäudeaufnahme und Bewertung der Ist-Situation erfolgte eine Zuordnung der Energiemengen auf Verbrauchsgruppen, Verluste über die Gebäudehülle und eine bauliche Bewertung. Nach Abschluss dieses Projektschrittes wurden die gesammelten Maßnahmen auf grundsätzliche Machbarkeit und Notwendigkeit abgestimmt.

Für die darauffolgenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen wurden durchschnittliche Verbrauchspreise je Energieträger angesetzt, ein kalkulatorischer Zinssatz und jährliche Preissteigerungen berücksichtigt. Für die Ermittlung der Sanierungskosten wurden zum einen Richtpreise der Hersteller und zum anderen Preise aus Referenzprojekten hinterlegt.

Bei den ermittelten Preisen (brutto) handelt es sich um grob abgeschätzte Kostenprognosen, die noch vor den nach HOAI in Leistungsphase 1 zu erstellenden Kostenrahmen ermittelt werden und daher Abweichungen von mehr als 30 Prozent beinhalten können.

Die Kosten für Nebenleistungen (wie z. B. Planungsleistungen) sind in den Investitionskosten der Sanierungsmaßnahmen nicht enthalten. Außerdem sind in den Investitionskosten lediglich energetische Maßnahmen berücksichtigt worden. Instandhaltungsmaßnahmen und andere nichtenergetische Maßnahmen, die üblicherweise bei der Sanierung eines Gebäudes anfallen, sind hier nicht enthalten. Diese Faktoren führen bei der Umsetzung von Maßnahmen oft dazu, dass die tatsächlichen Gesamt-Sanierungskosten deutlich höher ausfallen.

Zusammenfassend lässt sich nach Aussage des Fahrplans Klimaneutraler Gebäudebetrieb festhalten, dass die größten Einsparungen an CO₂-Emissionen dort zu erzielen sind, wo ein Wechsel der Energieträger möglich ist. Aufgrund der hohen Wirkungsgrade von Wärmepumpen und dem niedrigen, angesetzten Emissionsfaktor von Strom kann der Wechsel von einer Erdgas-Heizung zu einer Wärmepumpe bereits einen hohen Anteil an CO₂-Emissionen einsparen. Durch die zusätzlichen baulichen Sanierungen (Fenster, Außenwände, Dächer) können Einsparungen an CO₂-Emissionen von teilweise über 90% erreicht werden.

Eine weitere Erkenntnis aus den Feinanalysen des Fahrplans Klimaneutraler Gebäudebetrieb ist, dass bauliche Maßnahmen (Fenstertausch, Dachsanierung, etc.) bei den aktuellen Verhältnissen von Baukosten zu Energiekosten, nicht in sich wirtschaftlich durchgeführt werden können (über die Lebensdauer eingesparte Energiekosten sind geringer als Investitionskosten). Diese Betrachtung lässt allerdings außen vor, dass mit einer baulichen Sanierung auch stets eine Verbesserung der Behaglichkeit und des allgemeinen Erscheinungsbildes des Gebäudes einhergeht. Dies führt in der Regel zu einer Aufwertung und einer Wertsteigerung der Immobilien, die im Falle von kommunalen Gebäuden allerdings keine wirtschaftlichen Auswirkungen haben.

Grundsätzlich wurde durch die Sanierungsfahrpläne deutlich, dass eine alleinige bauliche Sanierung (Fenster, Außenwände, Dächer) sich wirtschaftlich nicht trägt. Die Einsparungen der Energiekosten decken die Investitionen über den gesamten Lebenszyklus der Bauteile nicht.

Die gpaNRW hat positiv festgestellt, dass die Stadt Emsdetten bereits eine sehr dezidierte Beschreibung der aktuellen Situation und damit verbunden ein detailliert erläutertes Zielszenario besitzt. Sie hat die notwendigen Zahlen und Daten vorliegen um das realistische Ziel der bilanziellen THG-Neutralität für den Konzern bis 2038 zu erreichen. Jetzt muss Emsdetten die Konzepte und Maßnahmen umsetzen.

5.5.4 Finanzmitteleinsatz für die Sanierung städtischer Gebäude

→ Feststellung

Die Stadt Emsdetten hat erkannt, dass eine vollständige Treibhausgas-Neutralität der städtischen Gebäude bis 2038 angesichts der erforderlichen Finanzressourcen kaum umsetzbar ist. Sie hat daher einen realisierbar erscheinenden individuellen Fahrplan erarbeitet, der Maßnahmen priorisiert und Restemissionen zur Kompensation vorsieht.

Eine Stadt sollte die benötigten Finanzressourcen für die Transformation des Gebäudebestands hin zur Treibhausgasneutralität kennen und mit ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit abgleichen.

Im „Fahrplan Klimaneutraler Gebäudebetrieb 2038“ hat die **Stadt Emsdetten** das Finanzvolumen der geplanten energetischen Sanierungen im kommunalen Gebäudebestand bis zum Jahr 2038 dargestellt. Dabei zeigen sich in Zeitverlauf erhebliche Schwankungen. In den meisten Jahren bewegt sich das geplante Investitionsvolumen um oder unterhalb von zwei Mio. Euro. Die höchsten Investitionen sind für 2027 mit rund acht Mio. Euro, 2036 mit fast zwölf Mio. Euro sowie 2038 mit rund zehn Mio. Euro geplant.

Nicht-energetische Sanierungsmaßnahmen (die in vielen Fällen zwar notwendig sind, aber nicht zu einer Reduzierung der Emissionen beitragen) sind **nicht** Teil des Fahrplans, sollten bei konkreten Planungen aber unbedingt mitbetrachtet werden.

Die gpaNRW sieht in der Bezifferung und auch der tatsächlichen Berücksichtigung notwendiger Maßnahmen in der städtischen Haushaltsplanung eine wichtige Voraussetzung, um das selbst gesteckte Ziel der THG-Neutralität für den Gebäudebestand bis zum Jahr 2038 erfolgreich zu planen.

Um den Finanzmittelbedarf zu beurteilen, der für die Sanierung des kommunalen Gebäudebestands der Stadt Emsdetten hin zur vollständigen THG-Neutralität notwendig wäre, hat die

gpaNRW eine Kalkulation anhand eines Wertekorridors in Verbindung mit der Fläche der Gebäude vorgenommen.

Der Wertekorridor gibt einen finanziellen Rahmen mit von- / bis-Werten an sowie einem Durchschnittswert. Dabei handelt es sich um eine Orientierung, die auf Erfahrungen anderer Städte und Kommunen sowie aus der Fachliteratur basieren⁴⁰, die durchaus nach unten wie auch nach oben, je nach Vorhaben und Zustand der städtischen Gebäude, abweichen können.

Wertekorridor für die Sanierung städtischer Gebäude in Euro je qm

von	Durchschnittswert	bis
1.600	2.500	3.400

Der Durchschnittswert liegt bei 2.500 Euro je qm Bruttogrundfläche (BGF). Dieser beinhaltet Finanzmittel für Umbauten, Modernisierungen oder Instandsetzungen oder auch Kombinationen aus den vorgenannten Maßnahmen. Dabei handelt es sich nicht ausschließlich um Maßnahmen, die dem Klimaschutz dienen. Eine Differenzierung ist für diese Überschlagskalkulation nicht möglich. Nicht enthalten sind Nebenkosten wie z.B. eigene Personalaufwendungen in den Ämtern oder Planungskosten für externe Dritte.

Es handelt sich um einen Schätzwert und soll lediglich eine Prognose darstellen. Die tatsächlichen Kosten für den Gebäudebestand können durchaus höher liegen. Da aber voraussichtlich nicht alle Gebäude angepasst werden müssen, wird aber den gesamten Flächenanteil mit diesem Wert multipliziert, ist der Basiswert als Schätzwert angemessen.

Der Gebäudebestand der Stadt Emsdetten umfasst eine Fläche von rund 171.000 Quadratmetern (BGF). Da die THG-Bilanz die Wohngebäude, vermietete und angemietete Gebäude nicht berücksichtigt, haben wir mit 129.000 Quadratmetern BGF aus der THG-Bilanz gerechnet.

Multipliziert wurde die Fläche mit dem Durchschnittswert von 2.500 Euro je qm BGF. Es ergibt sich ein Finanzmittelbedarf von rund 322 Mio. Euro, der für die Zielerreichung der Treibhausgasneutralität im eigenen Gebäudebestand bis zum Jahr 2038 (ohne Kompensationen) aufgewendet werden müsste. Bis zum Zieljahr 2038 verbleiben der Stadt Emsdetten noch 14 Jahre (einschließlich 2025). Umgerechnet auf die verbleibenden Jahre bis zum Zieljahr ergibt sich ein jährlicher Finanzmittelbedarf von ca. 23 Mio. Euro.

Damit die Stadt Emsdetten das Ziel des THG-neutralen Gebäudebestandes bis 2038 realistisch erreichen kann, muss die Stadt die notwendigen Finanzmittel bis 2038 nicht nur verplanen, sondern auch in den Gebäuden umsetzen. Diese Finanzmittel hat die Stadt Emsdetten allerdings bisher nicht in ihrer Haushaltsplanung berücksichtigt. Sollte in den ersten Jahren die Umsetzung in der entsprechenden Höhe nicht erreicht werden, erhöht sich der Finanz- und Umsetzungsbedarf in den Folgejahren.

⁴⁰ Diese Werte basieren insbesondere auf Baukostenberechnungen für öffentliche Gebäude sowie auf Standards der **DIN 276**, die die Bauwerkskosten (KG 300) und die Kosten für technische Anlagen (KG 400) detailliert beschreibt.

Neben dem erforderlichen Finanzmittelbedarf für die kommenden Jahre bis zum Erreichen der THG-Neutralität, haben wir uns auch den bisherigen Finanzmitteleinsatz in den eigenen Gebäudebestand angesehen.

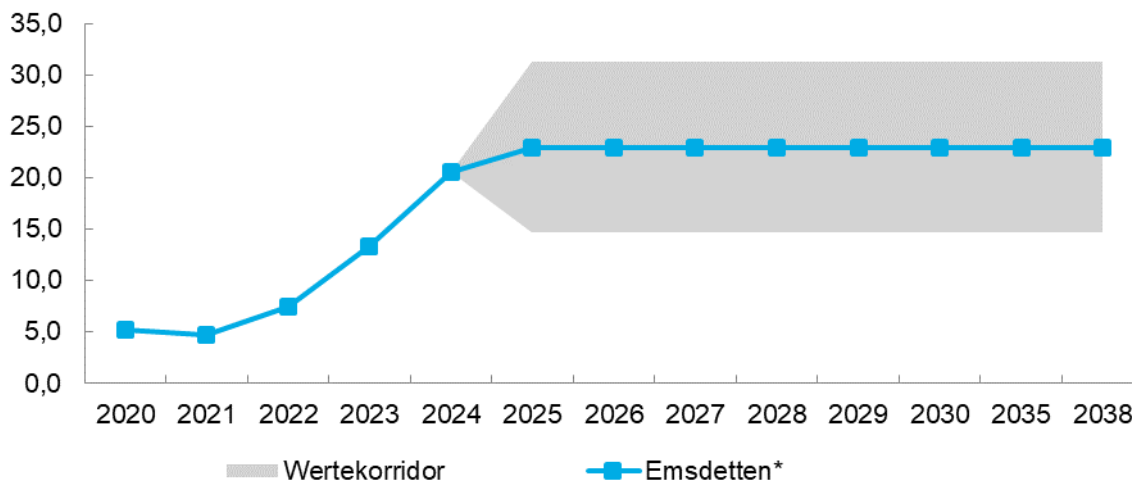
Finanzmitteleinsatz für städtisches Gebäudeportfolio Emsdetten in Euro

	2020	2021	2022	2023	2024
Finanzmitteleinsatz	5.192.141	4.693.793	7.457.535	13.272.687	20.588.665

Im Durchschnitt der hier genannten Jahre wurden jährlich rund 10,2 Mio. Euro in den städtischen Gebäudebestand verausgabt. Im Verlauf der Jahre ist eine deutlich steigende Tendenz zu erkennen. Dies liegt zum Teil auch daran, dass in den letzten Jahren einige Großprojekte, teilweise mit Erweiterungen, umgesetzt wurden.

In der folgenden Grafik haben wir den bisherigen Finanzmitteleinsatz dem Finanzmittelbedarf bis zur geplanten THG-Neutralität der kommunalen Gebäude bis 2038 gegenübergestellt.

Finanzmitteleinsatz und Finanzmittelbedarf im kommunalen Gebäudemanagement in Mio. Euro



* bis 2024: IST, ab 2025: PLAN (kalkulierter Bedarf)

Es wird deutlich, dass der von uns ermittelte zukünftig erforderliche Finanzmittelbedarf über dem bisherigen Finanzmitteleinsatz liegt. Die Stadt Emsdetten müsste bzw. muss ihre Finanzmittel in den eigenen Gebäudebestand weiter erhöhen, wenn sie ihr ambitioniertes Ziel der THG-Neutralität im städtischen Gebäudebestand bis zum Jahr 2038 realistisch und ohne Kompensationen erreichen möchte. Notwendig wäre hierfür jährlich eine Summe von ca. 23 Mio. Euro. Natürlich verteilen sich diese Finanzbedarfe nicht gleichbleibend auf die Jahre bis 2038. Es ergeben sich Schwankungen durch Bauzeiten, unterschiedlich umfangreiche Maßnahmen oder auch Ausführungsverzögerungen von Maßnahmen

Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich hierbei ausschließlich um die Sanierung von Bestandsgebäuden handelt. Mittel, die sich aus weiteren Aufgaben ergeben (z.B. Schulneubau

oder –erweiterung aufgrund gestiegener Schülerzahlen), muss die Stadt Emsdetten zusätzlich einplanen.

Die Stadt Emsdetten hat für sich erkannt, dass für die Umsetzung derartig umfangreicher Maßnahmen weder die finanziellen noch die personellen Kapazitäten zur Verfügung stehen. Aus diesem Grund hat sie mit dem „Fahrplan Klimaneutraler Gebäudebetrieb 2038“ einen eigenen Finanzierungsplan mit drei verschiedenen Szenarien aufgestellt.

Zur Ermittlung des Sanierungspotenzials des gesamten Gebäudebestandes der Stadt Emsdetten, wurden zehn Gebäude hinsichtlich Übertragbarkeit auf andere Gebäude aus dem gesamten Gebäudebestand der Stadt Emsdetten ausgewählt. Diese priorisierten Gebäude wurden aufgenommen, analysiert und die IST-Situation bezüglich des Energiebedarfes wurde bewertet. Anschließend wurde eine Energiebilanz jedes betrachteten Gebäudes erstellt. Außerdem wurde für jedes dieser zehn Gebäude ein detaillierter Sanierungsfahrplan erstellt.

Um die Gebäude energetisch zu bewerten, hat die Stadt Emsdetten den vorhandenen Energiebedarf beurteilt. Hierzu hat sie alle Energieströme, die dem Gebäude zu- bzw. abgeführt werden, quantifiziert und anschließend bilanziert. Energieverluste entstehen über die Gebäudehülle (Transmission), durch den Luftwechsel und bei der Erzeugung und Bereitstellung von Energie.

Um die Wirtschaftlichkeitsberechnung für das Sanierungspotenzial der priorisierten Gebäude zu erstellen, hat die Stadt Emsdetten folgende Parameter ermittelt:

- Bezugskosten und Emissionen der Energieträger,
- einen kalkulatorischen Zinssatz und jährliche Preissteigerungen und
- für die Ermittlung der Sanierungskosten wurden zum einen Richtpreise der Hersteller und zum anderen Preise aus Referenzprojekten.

Hierbei handelt es sich um grobe Kostenschätzungen ohne die erforderlichen Nebenkosten.

Um eine Priorisierung der Durchführung von Sanierungsmaßnahmen dieser zehn Gebäude vorzunehmen, wurden in den Sanierungsfahrplänen folgende Parameter ermittelt:

- Energetische Investitionskosten,
- energetische Investitionskosten pro qm BGF,
- Einsparungen CO₂-Emissionen im Vergleich zu IST – 2023 (in Prozent und Tonnen / Jahr).

Die Ergebnisse der zehn Referenz-Gebäude hat die Stadt Emsdetten auf alle zu ertüchtigende Gebäude übertragen und eine zeitliche Abfolge bestimmt. Aus diesen Ergebnissen ergeben sich ermittelte energetische Investitionskosten und die Einsparungen / Vermeidung der CO₂-Emissionen.

Gebäude, die erst in den letzten Jahren erbaut oder umfänglich saniert wurden, sodass der energetische Standard, als genügend eingeschätzt wird, hat die Stadt Emsdetten in ihrem „Fahrplan Klimaneutraler Gebäudebetrieb 2038“ nicht berücksichtigt. Auch Gebäuden, bei

denen bereits klar ist, dass diese in absehbarer Zukunft entweder verkauft oder zurückgebaut werden, bzw. deren Nutzung in Zukunft nicht sicher ist, sind nicht Bestandteil dieser Betrachtungen.

Optimaler Fahrplan:

Der erstellte Fahrplan weist über den Zeitraum 2026 bis 2038 Gesamtkosten in Höhe von knapp 61 Mio. €. Diese verteilen sich auf die 14 Jahre. Durch die Umsetzung der Sanierungen der Gebäude im Fahrplan erzielt die Stadt Emsdetten Einsparungen von CO₂-Emissionen in Höhe von 1.571 Tonnen. Betrachtet auf den berücksichtigten Gebäudebestand würden 573 Tonnen CO₂ zur Kompensation übrigbleiben.

Minimaler Fahrplan:

Im Hinblick auf die Finanzierbarkeit energetischer Ertüchtigungen für die Stadt Emsdetten, wurde ein zweiter, „minimaler“ Fahrplan erstellt, bei dem lediglich die Gas-Heizungen aller Gebäude durch Heizungen, die auf erneuerbaren Energien beruhen, ersetzt und PV-Anlagen installiert werden.

Es ergeben sich über den Gesamtzeitraum Investitionskosten von knapp 7,3 Mio. €. Somit können die Investitionskosten im Vergleich zum „optimalen“ Fahrplan um mehr als 85% reduziert werden. Die Einsparungen an CO₂-Emissionen sinken jedoch nur um etwa 15%. Den verbleibenden Rest von 897 t CO₂ müsste Emsdetten über Kompensationen begleichen.

Individueller Fahrplan:

Wie gezeigt wurde, reicht der „minimale“ Fahrplan nicht aus, um die angestrebten CO₂-Emissionen unter den Zielwert von 800 t CO₂-Restemissionen abzusenken. Daher wurde ein dritter Fahrplan ausgearbeitet, der die beiden vorherigen Fahrpläne miteinander kombiniert.

Konkret wird als Ausgangspunkt der „minimale“ Fahrplan herangezogen, der dann durch die energetische Sanierung (wie im „optimalen“ Fahrplan) einiger ausgewählter Gebäude erweitert wird. Die Priorisierung und Auswahl der Gebäude erfolgten unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Sanierungserfordernisse und der Zwecke der Gebäude.

Bei den restlichen Gebäuden wird (wie im „minimalen“ Fahrplan) damit gerechnet, dass lediglich die Gas-Heizungen der Gebäude durch Heizungen, die auf erneuerbaren Energien beruhen, ersetzt und PV-Anlagen installiert werden.

Der „individuelle“ Fahrplan weist über den Zeitraum 2026 bis 2038 Gesamtkosten in Höhe von knapp 30 Mio. € aus. Somit können die Investitionskosten im Vergleich zum „optimalen“ Fahrplan immer noch um ca. 50 Prozent reduziert werden. Die Einsparungen an CO₂-Emissionen sinken jedoch nur um ca. sechs Prozent.

Wie im individuellen Fahrplan gezeigt, können durch die Umsetzung der Sanierungen der Gebäude Einsparungen von CO₂-Emissionen in Höhe von 1.478 Tonnen erzielt werden. Für das verbleibende Gesamtportfolio ergibt sich eine Rest-Emission von ca. 666 Tonnen und das Ziel von 800 Tonnen zur Kompensation wäre somit erreicht.

Die Stadt Emsdetten hat sich entschieden, den individuellen Fahrplan umzusetzen. Einerseits erreicht sie damit das selbstdefinierte Ziel von unter 800 t CO₂-Restemissionen und steckt sich andererseits ein realistisch umsetzbares Sanierungs- und Finanzierungs-Ziel.

Grundsätzlich können im Haushalts- bzw. Wirtschaftsplan noch nicht alle Maßnahmen enthalten sein. Das gilt vor allem für finanzwirtschaftliche Auswirkungen, die sich noch nicht hinreichend konkretisieren lassen oder über den Planungszeitraum des Haushaltsplans hinausgehen. Aufgrund der voraussichtlich erheblichen Größenordnung sollte die Stadt Emsdetten auch diese Maßnahmen jedoch in ihren finanzwirtschaftlichen Planungen außerhalb des Haushaltsplans im Blick haben. Dadurch kann sie frühzeitig Auswirkungen auf spätere Haushalte zumindest grob einschätzen und gegebenenfalls notwendige Prioritätensetzungen einleiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte den Finanzmittelbedarf für den „Fahrplan Klimaneutraler Gebäudebetrieb 2038“ in ihren finanzwirtschaftlichen Planungen berücksichtigen.

Sollte die Stadt Emsdetten die erforderlichen Finanzmittel in der notwendigen Höhe nicht bis 2038 aufbringen und umsetzen können, hätte dies gravierende Auswirkungen auf das Ziel der gebäudewirtschaftlichen Treibhausgasneutralität 2038.

Neben den notwendigen Finanzmitteln erschweren allerdings die aktuellen Rahmenbedingungen und äußeren Faktoren die Umsetzung der Maßnahmen. Als Risiken sind hier die klimapolitischen Herausforderungen, Preisänderungsrisiken oder auch Finanzierungsrisiken zu nennen. Lieferengpässe, Fachkräftemangel und Förderungsunsicherheit können zusätzlich erschwerende Auswirkungen nach sich ziehen. Insbesondere sind für die Planung und Realisierung der Maßnahmen entsprechende Personalressourcen erforderlich.

5.5.5 Treibhausgasbilanz

→ **Feststellung**

Die Stadt Emsdetten schaffte, nach eigenen Angaben, durch eigene Klimaschutzbemühungen in den letzten Jahren eine Reduzierung der THG-Emissionen innerhalb des Konzerns. Es stellt sich trotzdem als sehr ambitioniert dar, die beschlossene bilanzielle THG-Neutralität bis zum Jahr 2038 zu erreichen.

Eine Stadt sollte die Treibhausgasemissionen des Gebäudebestands kennen und die Wirksamkeit der durchgeführten Maßnahmen anhand der Reduzierung der Emissionen nachweisen.

Der Anteil der THG-Emissionen des kommunalen Gebäudebestandes ist im Verhältnis zu den Emissionen der Gesamtstadt Emsdetten sehr gering. Allerdings sind das die THG-Emissionen, die die Verwaltung direkt beeinflussen und somit reduzieren kann.

Für die Stadt Emsdetten hat die Firma „Energie Lenker projects GmbH“ aus Greven den Energiebericht 2018 bis 2023 für die stadt eigenen Nichtwohngebäude erstellt. Außerdem wurden Treibhausgasbilanzen 2022, 2023 und teilweise für 2024 für den Konzern Stadt Emsdetten mit dem Sondervermögen Abwasserwerk, den Stadtwerken und der TKRZ Stadtwerke GmbH (TeleKommunikation und RechenZentrum) jedoch ohne Wohngebäude, ohne Mietgebäude und ohne Vermietungen erarbeitet. Eine Betrachtung der Entwicklung von Emissionen seit 1990 erfolgt nicht. Allerdings zeigt der separate Energiebericht die Verbräuche von Wärme, Strom und

Wasser wie auch die verursachten THG-Emissionen von 2018 bis 2023 im Durchschnitt der betrachteten Jahre mit einer anderen Datengrundlage als die THG-Bilanz. Die Bilanzierung erfolgt in Anlehnung an das Greenhouse Gas (GHG)-Protokoll. Die THG-Bilanzen wurden weitestgehend nach der Bilanzierungs-Systematik Kommunal (BISKO) erstellt. Allerdings wurde bei der Berechnung der Emissionen des Stromverbrauchs nicht der Bundesstrommix verwendet, da der Konzern Stadt Emsdetten nur Öko-Strom verwendet. Es wurden alle energiebedingten Emissionen des Konzerns Stadt Emsdetten, wie vor erläutert, bilanziert. Die Berechnung erfolgt durch die Multiplikation von Aktivitätsdaten⁴¹ mit definierten Emissionsfaktoren⁴².

Mit einem konzernweiten Endenergieverbrauch von rund 21.900 MWh und Treibhausgasemissionen in Höhe von 3.884 t CO₂eq für das Jahr 2023 besitzt die Stadt Emsdetten einen Überblick über die dominanten Energieträger (= Erdgas gefolgt von Strom) sowie den Hauptemittenten, die kommunalen Liegenschaften.

Endenergieverbrauch der kommunalen Liegenschaften Konzern Stadt Emsdetten in MWh

2022	2023	2024	Reduzierung in Prozent
11.950	11.001	11.342	5,09

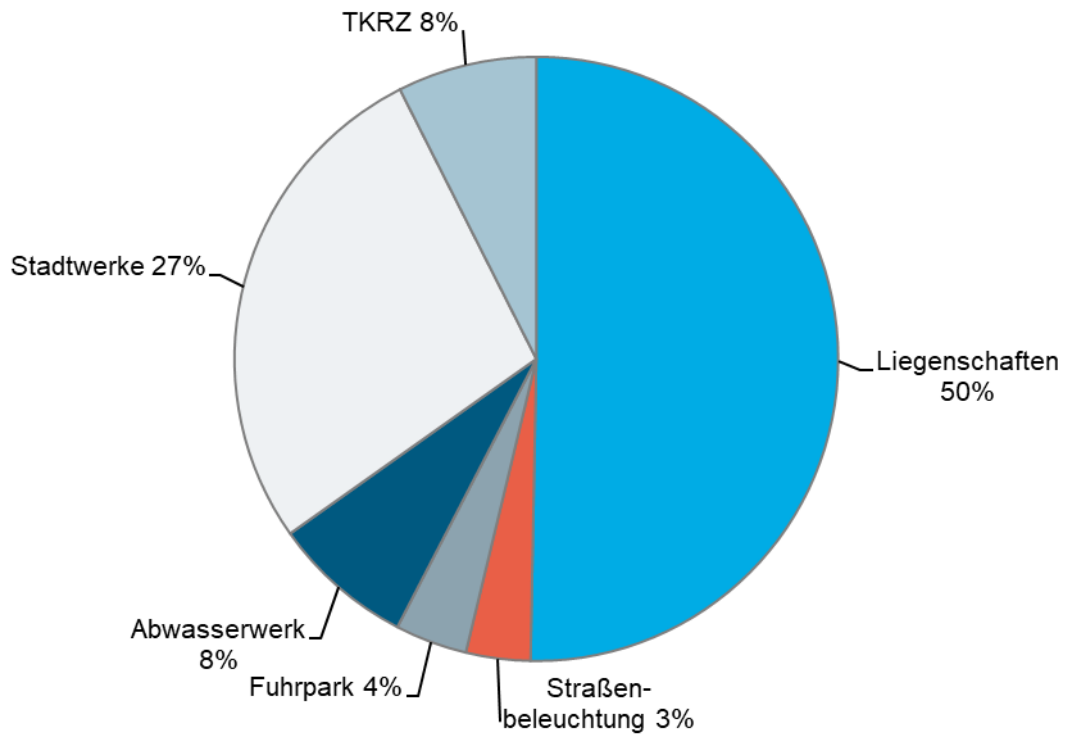
Quelle: Informationsvorlage 247/2024, 272/2023 und 150/2025

Die Verteilung des Endenergieverbrauchs verteilt sich anteilig auf die Verbrauchsstätten wie folgt:

⁴¹ Aktivitätsdaten können der Verbrauch an Heizöl sein oder die Zählerstände von Strom- und Gasverbrauch oder die Kraftstoffkosten der Dienstfahrzeuge etc.

⁴² Der Emissionsfaktor gibt an, wie viel Kilogramm (kg) oder Tonnen Treibhausgase beim Einsatz einer definierten Menge eines Energieträgers oder Materials, abhängig von dessen Kohlenstoffgehalt, freigesetzt werden.

Endenergieverbrauch nach Verbrauchsstellen Konzern Stadt Emsdetten in MWh 2023



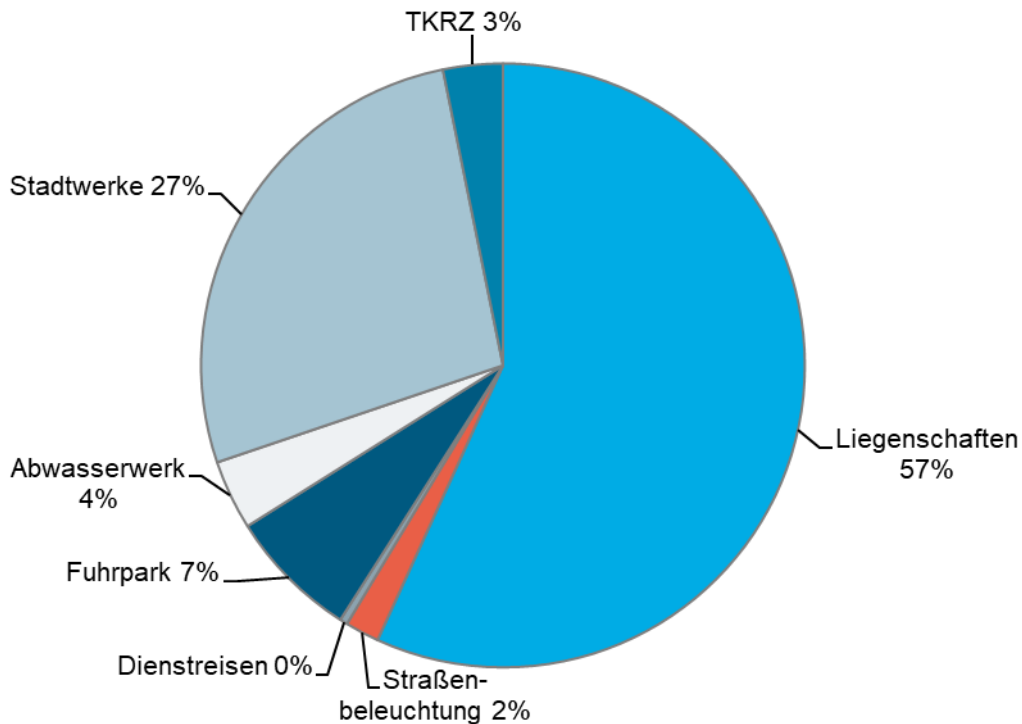
Da für die Stadtwerke und das TKRZ die Daten 2024 noch nicht vorliegen, wurde die anteilige Verteilung des Jahres 2023 dargestellt.

THG-Emissionen der kommunalen Liegenschaften Konzern Stadt Emsdetten in t CO_{2eq}

2022	2023	2024	Reduzierung in Prozent
2.416	2.207	2.223	7,99

Quelle: Informationsvorlage 247/2024, 272/2023 und 150/2025

THG-Emissionen Konzern Stadt Emsdetten in t CO_{2eq} 2023



Nach der entsprechenden Berechnung sind im Konzern Stadt Emsdetten im Jahr 2024 rund 2.200 Tonnen CO_{2eq}⁴³ THG-Emissionen durch die kommunalen Gebäude entstanden. Im Vergleich zum Jahr 2022 haben sich die THG-Emissionen um ca. 8 Prozent durch bauliche und energetische Ertüchtigungen reduziert.

Es ist deutlich zu erkennen, dass im Konzern Stadt Emsdetten die kommunalen Gebäude den höchsten Energiebedarf haben und gleichzeitig auch die meisten Emissionen verursachen. Da die Stadt Emsdetten auf diesen Verbraucher direkt Einfluss nehmen kann, bestehen hier die größten Möglichkeiten, die Konzern-Bilanz spürbar durch Einsparungen zu beeinflussen. Außerdem kommt der Stadt Emsdetten in Bezug auf den Klimaschutz eine besondere Bedeutung zu. So hat sie eine Vorbildfunktion und sollte mit der verbindlichen Umsetzung ihrer Maßnahmen mit gutem Beispiel vorangehen (siehe auch Ausführungen im Kapitel 5.5.3 „Planung von Klimaschutzmaßnahmen“).

Da die THG-Bilanz des Konzerns Stadt Emsdetten auch getrennt nach den einzelnen Verbrauchsstellen-Gruppen erstellt wurde, können der Energieverbrauch und die THG-Emissionen für die kommunalen Liegenschaften (ohne Abwasserwerk) dargestellt werden.

⁴³ Für die Berechnung der THG-Emissionen wurden die vom Umweltbundesamt empfohlenen BSKO-Faktoren verwendet. Diese berücksichtigen nicht nur die reinen CO₂-Emissionen, sondern auch CO₂-Äquivalente (wie z. B. Methan).

Endenergieverbrauch und THG-Emissionen der kommunalen Liegenschaften Emsdetten 2024

Verbraucher-Gruppe	Energieverbrauch in MWh	Anteil in %	Emissionen in t CO ₂ eq	Anteil in %
Verwaltung	836	7,37	156	7,02
Schulen	6.563	57,87	1.267	56,99
Sport	2.215	19,53	486	21,86
Kitas	374	3,30	86	3,87
Kulturelle Einrichtungen	453	3,99	104	4,68
Sonstiges	901	7,94	124	5,58

Quelle: Klimaneutraler Konzern Stadt Emsdetten 2038 Energie- und Treibhausgasbilanz 2024

Treibhausgas-Emissionen städtischer Gebäudebestand Emsdetten 2024

Kennzahl	Emsdetten	Minimum	1.Viertelwert	2.Viertelwert (Median)	3.Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Treibhausgas-Emissionen städtischer Gebäudebestand je qm BGF in t CO ₂ eq	17,27	5,00	11,96	20,45	25,94	48,75	14

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Emsdetten mit den THG-Emissionen der städtischen Gebäude im zweiten Viertel und damit unter dem Median der bisher geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen.

In der Energie- und THG-Bilanz Konzern Stadt Emsdetten 2023 ist an der Verteilung der THG-Emissionen nach Verbrauchsfaktoren der kommunalen Liegenschaften zu erkennen, dass ein großes Einsparpotenzial im Bereich der Wärmeversorgung besteht. Durch die Sanierung der Gebäudehülle sowie Erneuerung der Heizsysteme können Wärmebedarfe und Emissionen in erheblichem Umfang reduziert werden.

Zielsetzungen für Klimaneutraler Konzern Stadt Emsdetten 2038

	Anteil Zielwert 2038 in Prozent	Ziel 2038 t CO ₂ eq mit Ökostrom	IST 2024 t CO ₂ eq mit Ökostrom
Kommunale Liegenschaften	41,95	823	2.223
Straßenbeleuchtung	3,36	66	69
Fuhrpark	4,49	88	246
Dienstreisen	0,20	4	16
Abwasserwerk	3,62	71	155
Summe Stadtverwaltung Emsdetten	53,62	1.052	2.709
Stadtwerke 2023	40,77	800	1.049
TKRZ 2023	5,61	110	124
Summe Konzerntöchter Stadt Emsdetten	46,38	910	1.273
Gesamt Konzern Stadt Emsdetten	100	1.962	3.982

Quelle: Projekt Klimaneutraler Konzern Stadt Emsdetten 2038

Nach dem im Projekt Klimaneutraler Konzern Stadt Emsdetten verfolgten Ziel, erreicht der Konzern Stadt Emsdetten die THG-Neutralität im Jahr 2038 nur unter Berücksichtigung eines bilanziellen Kompensationsanteils von ca. 45 Prozent. Hierbei gilt es zu bedenken, dass Finanzmittel, die für Kompensationsgutschriften genutzt werden, nicht zur Umsetzung weiterer Klimaschutzmaßnahmen innerhalb der eigenen Infrastruktur zur Verfügung stehen.

Die Stadt Emsdetten unterstellt in diesem Szenario bestimmte Einsparpotenziale der Endenergieverbräuche wie bereits weiter vorn erläutert.

Hierfür wurden Meilensteine bis zum Jahr 2038 entwickelt, die bestimmte Maßnahmen zum Erreichen des selbstdefinierten Klimaziels in einem zeitlichen Ablauf darstellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte regelmäßig bewerten, ob die eigenen ambitionierten Ziele der bilanziellen THG-Neutralität 2038 für die kommunalen Liegenschaften im Konzern Stadt Emsdetten erreichbar sind. Ist dies nicht der Fall, sollte sie weitere Maßnahmen initiieren oder ggf. die Ziele anpassen.

Das selbst gesetzte Ziel der bilanziellen THG-Neutralität bis 2038 für den Konzern Stadt Emsdetten wird die Stadt Emsdetten nur erreichen können, wenn sie in allen Bereichen schnell die notwendigen Maßnahmen ergreift. Deshalb sollte sie die Maßnahmen in ihrem direkten Einflussbereich verbindlich umsetzen (Stichwort „Vorbildfunktion“).

5.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2025 – Gebäudewirtschaft - Klimaschutz

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Städtischer Gebäudebestand					
F1	Die Stadt Emsdetten unterhält überdurchschnittlich viel Gebäudefläche.	148	E1	Die Stadt Emsdetten sollte in allen Bereichen regelmäßig die Notwendigkeit von eigenen oder angemieteten Immobilien überprüfen.	150
Finanzmitteleinsatz für die Sanierung städtischer Gebäude					
F2	Die Stadt Emsdetten hat erkannt, dass eine vollständige Treibhausgas-Neutralität der städtischen Gebäude bis 2038 angesichts der erforderlichen Finanzressourcen kaum umsetzbar ist. Sie hat daher einen realisierbar erscheinenden individuellen Fahrplan erarbeitet, der Maßnahmen priorisiert und Restemissionen zur Kompensation vorsieht.	154	E2	Die Stadt Emsdetten sollte den Finanzmittelbedarf für den „Fahrplan Klimaneutraler Gebäudebetrieb 2038“ in ihren finanzwirtschaftlichen Planungen berücksichtigen.	159
Treibhausgasbilanz					
F3	Die Stadt Emsdetten schaffte, nach eigenen Angaben, durch eigene Klimaschutzbemühungen in den letzten Jahren eine Reduzierung der THG-Emissionen innerhalb des Konzerns. Es stellt sich trotzdem als sehr ambitioniert dar, die beschlossene bilanzielle THG-Neutralität bis zum Jahr 2038 zu erreichen.	159	E3	Die Stadt Emsdetten sollte regelmäßig bewerten, ob die eigenen ambitionierten Ziele der bilanziellen THG-Neutralität 2038 für die kommunalen Liegenschaften im Konzern Stadt Emsdetten erreichbar sind. Ist dies nicht der Fall, sollte sie weitere Maßnahmen initiieren oder ggf. die Ziele anpassen.	164

6. Kommunales Krisenmanagement

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Emsdetten im Prüfgebiet „Kommunales Krisenmanagement“ stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Kommunales Krisenmanagement

Die Prüfung des kommunalen Krisenmanagements zeigt, dass die Stadt Emsdetten Grundlagen und Verantwortlichkeiten geschaffen hat. Bislang hat die Stadt noch kein durchgängig strukturiertes, systematisiertes und über alle Organisationseinheiten hinweg koordiniertes **Krisenmanagement** etabliert.

Die bisherigen Aktivitäten wirken in vielen Bereichen pragmatisch und einzelfallbezogen, was angesichts der verfügbaren Ressourcen nachvollziehbar erscheint. Allerdings fehlt es an verbindlichen Standards, die im Ereignisfall eine verlässliche und belastbare Steuerung ermöglichen. Dies betrifft sowohl die **Risikoversorge** als auch die operative Einsatzfähigkeit sowie die Nachbereitung außergewöhnlicher Lagen.

Die Stadt Emsdetten nimmt das Krisenmanagement bisher vorrangig als anlassbezogene Aufgabe wahr und nicht als durchgängigen Führungsprozess mit klarer Strategie. So hat sie zum Beispiel noch keine festen Prioritäten für wichtige Aufgaben im **Krisenfall** festgelegt. Durch regelmäßige **Schulungen oder Übungen** sollte die Stadt ihre Abläufe trainieren und Sicherheit für den Ernstfall gewinnen. Zudem sollte sie Regeln für die interne und externe Kommunikation im Krisenfall festlegen. Die vorhandenen Lösungen beruhen vielfach auf mündlichen Absprachen und persönlichem Engagement, was in kritischen Situationen an Grenzen stoßen kann.

Positiv hervorzuheben ist, dass erste technische und organisatorische Grundlagen – etwa im Bereich **Notstromversorgung**, Ausstattung mobiler Endgeräte oder **Öffentlichkeitsarbeit** – bereits vorhanden sind. Auch die Nutzung von Warn-Apps, Sirenen und Social-Media-Kanälen zeigt, dass einzelne Bausteine für ein modernes Krisenmanagement erkannt und eingesetzt werden.

Um für zukünftige Krisen gut aufgestellt zu sein, sollte die Stadt Emsdetten die vorhandenen Ansätze gezielt weiterentwickeln. Wichtig ist, ein verlässliches und gut abgestimmtes System zu schaffen, das im Ernstfall handlungsfähig bleibt und gleichzeitig frühzeitig Risiken erkennt, geplant vorgeht und die Zusammenarbeit über alle Bereiche hinweg sicherstellt. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre – etwa mit Hochwasser - unterstreichen die Relevanz eines solchen ganzheitlichen Ansatzes.

Insgesamt eröffnet sich für die Stadt Emsdetten die Chance, das vorhandene Engagement in ein strategisch geführtes Krisenmanagement zu überführen und damit ihre Resilienz gegenüber zukünftigen Lagen nachhaltig zu stärken.

6.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Anschließend folgt *kursiv* gedruckt die **Sollvorstellung**. Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im Kapitel dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage.

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Stadt und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

6.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung des kommunalen Krisenmanagements erfolgt auf der Grundlage der allgemeinen kommunalen Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Gefahrenabwehr. Die rechtlichen Rahmenbedingungen ergeben sich insbesondere aus dem Ordnungsbehördengesetz NRW (OBG NRW), dem Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG) und dem Runderlass „Krisenmanagement in den Kommunen“ des Ministeriums des Innern NRW (Krisenstabserlass).

In ihrer Funktion als örtliche Ordnungsbehörde obliegt es den Kommunalverwaltungen, auch in besonderen Gefahren- und Schadenslagen schnell handlungsfähig und sprachfähig zu sein und zu bleiben. Eine unzureichende organisatorische Vorbereitung kann im Ereignisfall nicht nur zu erheblichen finanziellen Nachteilen führen, sondern auch haftungsrechtliche Konsequenzen haben. Ein vorausschauendes und strukturiertes Krisenmanagement ist somit nicht nur sinnvoll, sondern auch geboten.

Die vielfältigen Krisen der letzten Jahre, wie z. B. Extremwetterereignisse, Pandemien und auch Cyber-Angriffe, haben die Städte landesweit vor große Herausforderungen gestellt. Die akuten und teilweise ohne Vorwarnung eingetretenen Krisenlagen haben gezeigt, wie entscheidend schnelles und koordiniertes Handeln auf kommunaler Ebene ist.

Mit unserer Prüfung betrachten wir, ob die Städte in Krisenlagen schnell und effizient handeln und Krisen somit strukturiert bewältigen können.

Dabei analysieren wir, inwieweit die vorhandenen Strukturen, die organisatorischen Abläufe und Maßnahmen eine koordinierte und effektive Krisenbewältigung ermöglichen. Dazu schauen wir uns die präventive Risikoermittlung und die darauf basierenden Vorplanungen, die interne

Organisation, wie z.B. den Aufbau des Stabes für außergewöhnliche Ereignisse (SAE) sowie Regelungen für die Schulung und Übung des eingesetzten Personals an. Ein weiterer Schwerpunkt der Prüfung ist die Bevölkerungsinformation und Medienarbeit. Insbesondere bei krisenhaften Szenarien ist die Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern sowie mit den Medien essenziell. Dies bedarf aus Sicht der gpaNRW einer guten Vorplanung, um in Krisenzeiten schnell und souverän kommunizieren zu können.

Die Prüfung des kommunalen Krisenmanagements hat zum Ziel, die bestehenden Vorbereitungen, Maßnahmen und organisatorischen Grundprinzipien zu bewerten. Zusätzlich möchten wir Stärken und Schwächen der Krisenplanung identifizieren und die Stadt bei der Optimierung ihres kommunalen Krisenmanagements unterstützen sowie Impulse zur individuellen Weiterentwicklung aufzeigen.

Die gpaNRW ermittelt mithilfe standardisierter Interviews sowie der Analyse von vorgelegten Unterlagen Erfüllungsgrade. Beim Erfüllungsgrad bewertet die gpaNRW, inwieweit eine Stadt die Anforderungen unserer Sollvorstellung umsetzt. Wir drücken den Erfüllungsgrad in einem Prozentwert aus. Diesen stellt die gpaNRW zur Standortbestimmung auch im interkommunalen Vergleich dar.

6.4 Strukturen und Ausgangssituation

Die örtlichen Besonderheiten kann eine Stadt in der Regel nicht beeinflussen. Wir fassen die strukturelle Ausgangslage der Stadt nachfolgend zusammen:

Örtliche Strukturen 2024

Grundzahlen	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW*	35.960	16.315	27.450	34.604	44.390	61.252	131
Pendelndensaldo	-1.291	-9.729	-4.360	-1.991	144	7.679	131
Gebietsfläche in ha	7.206	2.050	4.498	7.206	10.075	30.310	131
Störfallbetriebe ⁴⁴	1	0	0	1	2	11	131

*Einwohnerinnen und Einwohner

Die **Stadt Emsdetten** liegt im westlichen Münsterland, rund 25 Kilometer nordwestlich von Münster, und erstreckt sich entlang der Flüsse Ems und des innerstädtischen Mühlenbachs. Hierdurch besteht für die Stadt Emsdetten eine erhöhte Gefahr von Hochwasserlagen, da die Ems und der Mühlenbach ein Gefahrenpotenzial durch Hochwasser bieten.

⁴⁴ Betriebe der unteren und oberen Klasse gemäß § 1 Absatz 1 der Störfall-Verordnung - 12. BImSchV

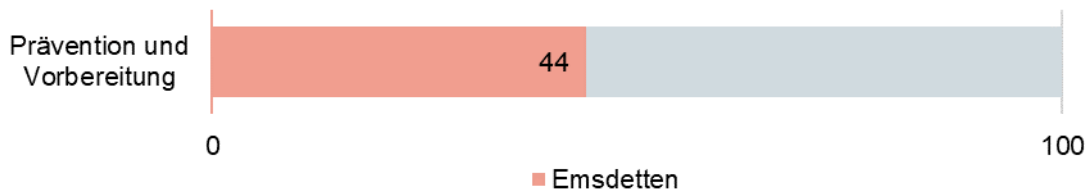
Als industrieller Standort birgt Emsdetten zusätzliche Risiken, insbesondere durch Lagerung und Verarbeitung chemischer Stoffe im Stadtgebiet. Im Gebiet der Stadt Emsdetten befindet sich ein Störfallbetrieb. Dieser erfordert im Rahmen des Krisenmanagements besondere Beachtung, da die Stadt auf potenzielle Industrieunfälle oder Gefahrgutfreisetzen vorbereitet sein muss, um die Bevölkerung schnell und effektiv zu informieren und zu warnen.

Zudem befindet sich auf dem Stadtgebiet eine psychosomatische Klinik, die in Katastrophenfällen zu evakuieren ist. Im Falle einer Akutsituation, in der zahlreiche Patientinnen und Patienten evakuiert werden müssten, haben die Stadt Emsdetten und die Klinik bislang noch keine gemeinsamen Maßnahmen abgestimmt.

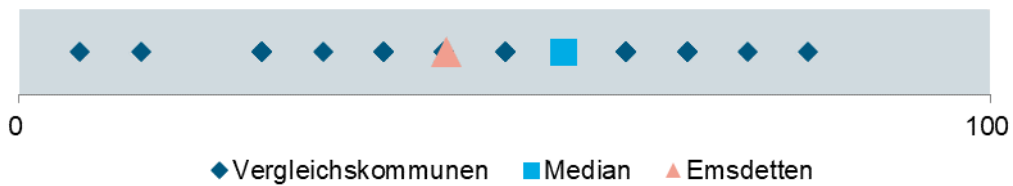
6.5 Prävention und Vorbereitung

Die Prävention und Vorbereitung sind Bestandteile eines ganzheitlichen Krisenmanagements. Präventive Risikoermittlung und die Erstellung dazugehöriger Notfallpläne stärken die Resilienz einer Stadt. Sie stellen darüber hinaus die Handlungsfähigkeit auch bei außergewöhnlichen Ereignissen sicher.

Erfüllungsgrad Prävention und Vorbereitung in Prozent 2025

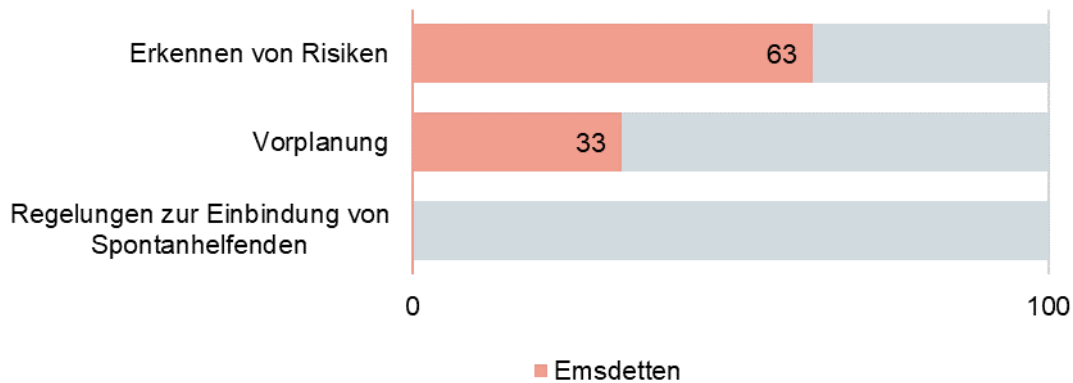


In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Grafik sind nicht alle Vergleichswerte einzeln sichtbar, da mehrere Städte gleiche Erfüllungsgrade erreichen und sich die Werte dadurch überlagern.

Teilerfüllungsgrade Prävention und Vorbereitung in Prozent 2025



In den nachfolgenden Kapiteln analysiert die gpaNRW die einzelnen Teilaspekte.

6.5.1 Erkennen von Risiken

→ Feststellung

Die Stadt Emsdetten ermittelt ihre Risiken und bewertet diese anhand von Eintrittswahrscheinlichkeiten und Schadensausmaß. Lediglich das Risiko für Extremwetterereignisse hat die Stadt Emsdetten nicht bewertet.

Eine Stadt sollte potenzielle Risiken für ihr Stadtgebiet ermitteln und bewerten. Mit vorausschauenden Analysen und örtlichen Risikoszenarien sollte die Stadt die Eintrittswahrscheinlichkeit von möglichen Gefahren untersuchen und eine Aussage über das zu erwartende Schadensausmaß treffen. Eine Stadt sollte den Rat bzw. das zuständige politische Gremium über die Erkenntnisse transparent informieren, um eine objektive Entscheidungsgrundlage für mögliche Maßnahmen und Investitionen zu schaffen.

Die **Stadt Emsdetten** hat das Risikomanagement als fortlaufenden Prozess und dauerhaft zu erfüllende Aufgabe erkannt. Im Rahmen erster Analysen hat sie potenzielle Risiken auf dem Stadtgebiet ermittelt.

Die Stadt Emsdetten hat Risiken wie Hochwasser, Blackout, Cyberangriffe sowie weitere potenzielle Gefahren auf ihrem Stadtgebiet erkannt und systematisch hinsichtlich Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß bewertet. Den Schwerpunkt legt die Stadt derzeit auf Hochwassergefahren durch die Ems und den innerstädtischen Mühlenbach sowie auf Starkregen.

Die Eintrittswahrscheinlichkeiten bestimmt die Stadt Emsdetten mit ihren Fachbereichen und der örtlichen Feuerwehr. Im Dialog bewerten sie potenzielle Risiken im Stadtgebiet und klassifizieren auf diese Wege das Schadensausmaß. Emsdetten führt grundsätzlich alle drei Jahre eine interne Risikobewertung durch. So hat die Stadt Emsdetten für 2025 eine neue Risikobewertung vorgenommen. Der Bericht zeigt, dass die Stadt Emsdetten im Vergleich zur vorherigen Erhebung eine deutlich breitere Risikoanalyse vorgenommen hat. Dies lässt auf eine zunehmende Sensibilität und ein wachsendes Bewusstsein für potenzielle Herausforderungen schließen. Die ist im Sinne einer vorausschauenden Verwaltungsarbeit zu begrüßen.

Extremwetterereignisse wie Hitze oder Sturm wurden bislang noch nicht in die Betrachtung einbezogen. Aus Sicht der gpaNRW wäre es empfehlenswert, auch diese Szenarien künftig in die Risikoanalyse aufzunehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte den eingeschlagenen Weg konsequent fortsetzen und die erkannten Risiken hinsichtlich Eintrittswahrscheinlichkeiten sowie Schadensausmaße in regelmäßigen Zeitabständen neu bewerten.

6.5.2 Vorplanung

→ **Feststellung**

In der Stadt Emsdetten fehlen in Teilen abgestimmte Handlungspläne mit klar definierten Zuständigkeiten und Abläufen. Die Zusammenarbeit und Abstimmung mit übergeordneten Stellen sind nicht durchgängig sichergestellt. Eine zentrale Informationsstruktur zur Ablage und Weitergabe krisenrelevanter Daten ist bislang nicht vorhanden.

Eine Stadt sollte die Ergebnisse der Risikobewertung als Grundlage für den Aufbau und Umfang ihres Krisenmanagements nutzen und auf Basis der ermittelten Risiken individuelle Bewältigungsstrategien entwickeln. Zusätzlich sind für unvorhergesehene Ereignisse gemäß 2.5 Krisenstabserlass des Landes Nordrhein-Westfalen⁴⁵ Arbeits-, Informations- und Kommunikationsstrukturen zwischen Kreis und kreisangehöriger Stadt abzustimmen.

Die **Stadt Emsdetten** nutzt die gewonnenen Erkenntnisse aus der individuellen Risikobewertung, um Handlungspläne und Bewältigungsstrategien zu erarbeiten. Bisher hat sie sich schwerpunktmäßig um das Thema Hochwasser gekümmert. Andere Risiken wie Stromausfall und Gasmangelsituation hat die Stadt Emsdetten in Teilen behandelt. Mit Risiken wie Cybersicherheit hat sich die interne IT befasst. Lediglich mit Extremwetterereignissen hat sich die Stadt Emsdetten bislang nicht befasst. Für potenzielle Stromausfälle sind kritische Infrastrukturen definiert, etwa das Trinkwassernetz, das mit Notstrom abgesichert ist. Auch für Hochwasser existieren Modelle und Einsatzpläne, die auf vergangenen Ereignissen basieren. Bei Gasmangellagen sind vonseiten der Stadt Emsdetten Notfallmaßnahmen geplant, um die Wärmeversorgung in kritischen Jahreszeiten wie dem Winter sicherzustellen.

Abgestimmte, schriftlich fixierte Handlungspläne für ein umfassendes Krisenmanagement sind bisher nicht vollständig vorhanden. Im Fall eines Stromausfalls beispielsweise existiert keine verbindliche Regelung zu Aufgabenverteilung oder bereichsübergreifendem Handeln. Die Kommunikation und Informationsweitergabe erfolgen dezentral und ohne zentrale Plattform, was die Transparenz einschränkt. Bei Personalwechseln sind Informationen nicht systematisch gesichert, da jeder Fachbereich seine Unterlagen individuell verwaltet. Damit ist die dauerhafte Handlungsfähigkeit im Ernstfall nicht garantiert, insbesondere bei Personalengpässen oder bei Zuständigkeitswechsel.

⁴⁵ Krisenmanagement durch Krisenstäbe im Lande Nordrhein-Westfalen bei Großeinsatzlagen, Krisen und Katastrophen; Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 26. September 2016

Darüber hinaus hat die Stadt Emsdetten noch keine abgestimmten Arbeits- und Kommunikationsstrukturen mit dem Kreis Steinfurt etabliert. Beim letzten Hochwasser 2023 reagierte die Stadt Emsdetten eigenständig. Die Kommunikation mit dem Kreis Steinfurt beschränkt sich überwiegend auf Einzelkontakte per Telefon oder E-Mail, nicht auf strukturierte Abstimmungsprozesse. Die Verwaltung führt hierzu aus, dass aktuell eine Kommunikationsstrategie von Seiten des Kreises aufgebaut wird. Maßnahmen, wie die Vorhaltung von Satellitentelefonen und einem Digitalen Richtfunk Managements (DRM-Funk) sind bereits umgesetzt. Nach dem Krisenstabserlass des Landes Nordrhein-Westfalen ist die Abstimmung von Arbeits-, Informations- und Kommunikationsstrukturen zwischen Kreis und Stadt verpflichtend⁴⁶.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte auf Basis einer Risikobewertung eine ganzheitliche Krisenstrategie mit konkreten Handlungsplänen für alle ermittelten Szenarien entwickeln. Die Stadt muss Arbeits-, Informations- und Kommunikationsstrukturen mit dem Kreis Steinfurt schaffen, um eine koordinierte Krisenbewältigung zu gewährleisten.

6.5.3 Regelungen zur Einbindung von Spontanhelfenden

→ **Feststellung**

Die Stadt Emsdetten hat bislang keine Vorkehrungen getroffen, um Hilfsangebote von Spontanhelfenden strukturiert zu prüfen und zu koordinieren.

Eine Stadt sollte Vorkehrungen treffen, um im Ereignisfall Hilfsangebote von Spontanhelfenden⁴⁷ entgegenzunehmen und gezielt koordinieren zu können. Eine Stadt sollte in der Lage sein, die eingehenden Hilfsangebote zu prüfen, über deren Einsatzmöglichkeiten zu entscheiden und eine Rückmeldung an die Anbietenden zu geben. Ziel sollte es sein, spontane Unterstützung aus der Bevölkerung sinnvoll einzubinden und dabei schnell und transparent zu handeln.

Die Stadt Emsdetten hat derzeit keine Regelungen oder Verfahren zur Einbindung von Spontanhelfenden.

Spontanhelfende sind in der Regel Personen, die unabhängig von der Anbindung an eine Hilfsorganisation bei der Ereignisbewältigung helfen wollen. Dabei bieten diese Menschen ihre Hilfe häufig in den sozialen Medien an oder kontaktieren die Stadtverwaltung. Bleiben solche Hilfsangebote unbeantwortet oder kann die Stadtverwaltung diese nicht koordinieren, begeben sich diese Personen oft direkt an die Einsatzstellen, um dort zu helfen. Das kann im Zweifel zu Störungen oder Behinderungen der Einsatzkräfte führen. Aus dem Grund ist es wichtig, mit den Spontanhelfenden zu kommunizieren und deren Hilfsbereitschaft zu lenken. Ziel ist es, den Spontanhelfenden eine Plattform zu schaffen, an die sie sich im Ereignisfall wenden können und auf der die Stadt geordnet über deren Einsatz berät und entscheidet.

In Emsdetten gibt es aktuell weder eine zentrale Anlaufstelle noch standardisierte Abläufe zur Erfassung, Bewertung und Rückmeldung. Somit ist die Stadt nicht in der Lage, eingehende Hilfsangebote aus der Bürgerschaft zu verarbeiten oder gezielt in bestehende Einsatzstrukturen

⁴⁶ vgl. Ziff. 2.5 des Krisenstabserlasses Nordrhein-Westfalen

⁴⁷ Im Referentenentwurf zur Modernisierung des BHKG NRW vom 14. Juli 2025 werden die Spontanhelfenden als freiwillig Helfende bezeichnet.

zu integrieren. Den Umgang mit Spontanhelfenden kann die Stadt Emsdetten mit folgenden Punkten optimieren:

- Vorbereitete Formulare oder digitale Plattformen, um Hilfsangebote schnell zu erfassen,
- Datenerhebung zu persönlichen Fähigkeiten und Verfügbarkeiten,
- Kontaktstellen für Spontanhelfende (Hotlines, Anlaufstellen),
- vorbereitete Standardinformationen (Aufgaben, Sicherheitsinformationen),
- Transparenz (Rückmeldungen an Spontanhelfende, Informationen zur Einsatzstelle, Aufgaben und erwartete Dauer),
- Zusammenarbeit mit Hilfsorganisationen.

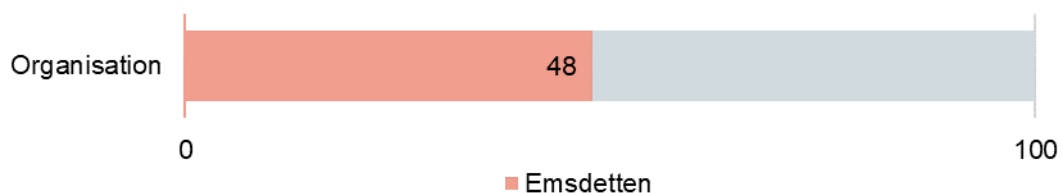
→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte ein Verfahren entwickeln, um Spontanhelfende im Ereignisfall gezielt, koordiniert und nachvollziehbar einzubinden.

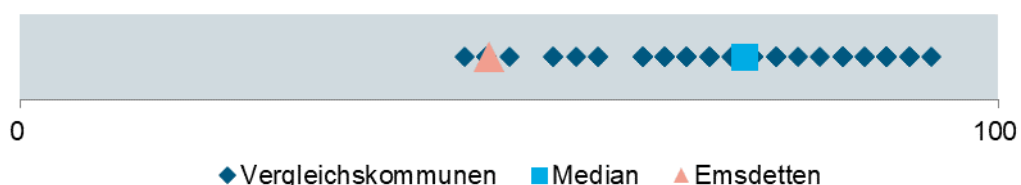
6.6 Organisation

Die organisatorische Vorbereitung einer Stadt auf außergewöhnliche Ereignisse bildet die Grundlage, um in Ad-hoc-Lagen schnell und zielgerichtet handeln zu können. Klare Strukturen, Vorgaben und Abläufe sind zentrale Steuerungsinstrumente, die für Orientierung und Handlungssicherheit, insbesondere in stressbelasteten Situationen sorgen.

Erfüllungsgrad Organisation in Prozent 2025

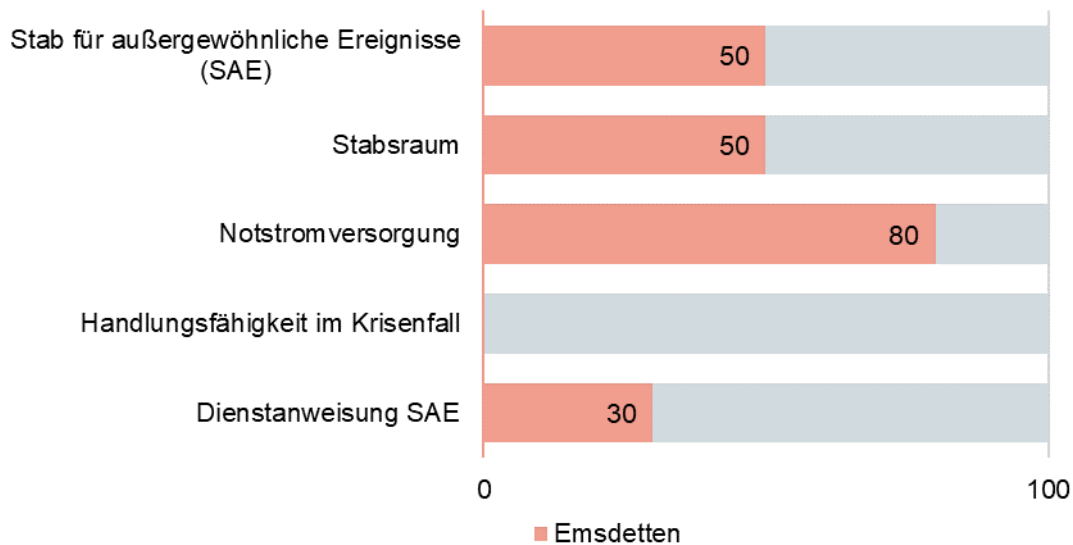


In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Grafik sind nicht alle Vergleichswerte einzeln sichtbar, da mehrere Städte gleiche Erfüllungsgrade erreichen und sich die Werte dadurch überlagern.

Teilerfüllungsgrade Organisation in Prozent 2025



In den nachfolgenden Kapiteln analysiert die gpaNRW die einzelnen Teilaspekte.

6.6.1 Stab für außergewöhnliche Ereignisse (SAE)

→ Feststellung

Die Stadt Emsdetten hat einen SAE eingerichtet. Die Zusammensetzung des SAE ist festgelegt, jedoch fehlt die Transparenz über die Aufgabenwahrnehmung im Ereignisfall. Standardisierte Abläufe bestehen bislang nicht.

Eine Stadt sollte entsprechend Ziffer 2.5 Krisenstabserlass des Landes Nordrhein-Westfalen einen Stab für außergewöhnliche Ereignisse (SAE) einrichten. Bei der personellen Besetzung der einzelnen Funktionen im SAE sollte eine Stadt mindestens eine Zwei-Schicht-Fähigkeit sicherstellen.

Die **Stadt Emsdetten** hat einen Stab für außergewöhnliche Ereignisse (SAE) eingerichtet. Sie hat erstmalig ihren SAE beim Ems-Hochwasser an Weihnachten 2023 aktiviert. Die Zusammensetzung des SAE ist zudem klar geregelt. Das SAE-Team bilden grundsätzlich der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin sowie mehrere Fachbereichs- und Fachdienstleitungen.

Zur festen Gruppe gehören die Fachdienstleitung II (Allgemeiner Vertreter/-in), die Fachdienstleitung 30/50 für Bürgerservice, Ordnung und Soziale Leistungen, die Fachdienstleitung III, die Fachdienstleitung 10 für Organisation, Personal und IT sowie die Fachdienstleitung 13 für Strategie und Kommunikation.

Ergänzend beruft die Stadt Emsdetten je nach Lage weitere Mitglieder bedarfsorientiert in das SAE-Team. Grundlage dafür bildet die Arbeitsanweisung zur Einberufung und Arbeit eines Stabes für außergewöhnliche Ereignisse. Es gilt die Vorgabe, dass die Beteiligten die Tätigkeiten übernehmen, die ihrem Fachdienst im normalen Dienstbetrieb zugeordnet sind und während einer Krisenlage zu erledigen sind. Konkretere Regelungen für den Krisenfall hat die Stadt nicht getroffen.

Darüber hinaus hängt die konkrete Aufgabenverteilung bislang stark vom Schadensereignis ab, standardisierte Abläufe bestehen derzeit nicht. Für den internen Informationsaustausch liegt eine Kontaktliste mit allen Führungskräften der Verwaltung vor. Die Verwaltung aktualisiert und pflegt regelmäßig die Adress- und Telefonlisten. Für die Sicherstellung des SAE hat die Stadt Emsdetten bislang eine Ein-Schicht-Fähigkeit etabliert. Hierzu führt die Verwaltung aus, dass eine Zwei-Schichtfähigkeit durch Miteinberufung der jeweiligen Vertreter der Mitglieder des SAE hergestellt wird. Eine konkrete Regelung innerhalb der Arbeitsanweisung für den SAE fehlt bislang.

Aus Sicht der gpaNRW ist es ratsam, zumindest eine Regelung für eine Zwei-Schicht-Fähigkeit sicherzustellen. Eine funktionierende Mehrschichtfähigkeit trägt dazu bei, Krisen effizient und lösungsorientiert zu bewältigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte die Zusammenarbeit im SAE durch abgestimmte Strukturen, klare Abläufe und regelmäßige Abstimmungen verbessern. Die Transparenz über Aufgaben und Zuständigkeiten aller Beteiligten ist sicherzustellen. Darüber hinaus sollte sie eine Mehrschichtfähigkeit gewährleisten.

6.6.2 Stabsraum

→ **Feststellung**

Die Stadt Emsdetten hält einen Raum für den SAE vor. Zuständigkeiten für kurzfristige Einsatzbereitschaft, Ausstattung und Sicherung des Raumes sind noch nicht klar geregelt.

Eine Stadt sollte einen Raum für den SAE bereithalten, der im Krisenfall kurzfristig einsatzbereit ist. Der Raum sollte an einem zentralen und überschwemmungssicheren Ort positioniert sein und ausreichend Platz bieten, um die Mitglieder des SAE sowie erforderliche Technik und Arbeitsmittel unterzubringen. Darüber hinaus sollte der Raum vor unbefugtem Betreten von nicht autorisierten Personen geschützt sein.

Die **Stadt Emsdetten** hält für ihren SAE einen Besprechungsraum im Rathaus vor. Im Krisenfall kann der SAE auf diesen zurückgreifen. Alternativ steht die Rettungswache Emsdetten als Ausweichstandort zur Verfügung. Beide Standorte gelten als hochwassersicher, beheizbar und verfügen über eine Notstromversorgung sowie funktionierende Infrastruktur für Licht, Wasser und sanitäre Anlagen – auch außerhalb regulärer Dienstzeiten. Die Rettungswache ist durchgängig besetzt. Über ein Transpondersystem ist den SAE-Mitgliedern ein 24/7-Zugang zum Rathaus ermöglicht.

Um im Bedarfsfall schnell einsatzbereit zu sein, sollte die Kommune eine klare Verantwortlichkeit für die Einrichtung und Vorbereitung des SAE-Raumes festlegen. In Emsdetten sollen die Mitglieder des SAE im Ereignisfall die Raumorganisation eigenverantwortlich übernehmen, was jedoch zu zeitlichen Verzögerungen führen kann. Eine Einsatzbereitschaft innerhalb von zwei Stunden ist daher nicht verlässlich gewährleistet. Der Zugangsschutz für die jeweiligen Räume ist nicht dauerhaft geregelt; im Bedarfsfall wird ein externer Sicherheitsdienst hinzugezogen, ein standardisiertes Sicherheitskonzept fehlt allerdings. Analoge Arbeitsmittel (Flipchart, Papier, Stifte etc.) hält die Stadt Emsdetten für den Notfall vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte durch eine klare Zuständigkeitsregelung sicherstellen, dass der SAE-Raum spätestens innerhalb von zwei Stunden einsatzbereit ist. Darüber hinaus sollte sie verbindliche Zugangsregelungen erstellen.

6.6.3 Notstromversorgung

→ **Feststellung**

Die Stadt Emsdetten hat zentrale Einrichtungen mit Notstromanlagen ausgestattet und führt regelmäßige Funktionstests durch. Sie hat Vorkehrungen getroffen, um eine vollständige Einsatzfähigkeit von mindestens 72 Stunden sicherzustellen. Bislang hat sie ihre Notstromstrategie noch nicht vollständig dokumentiert.

Eine Stadt sollte definieren, welche städtischen Einrichtungen mit Notstrom zu versorgen sind. Hierfür sollte eine Stadt Notstromaggregate/ Netzersatzanlagen vorhalten und sowohl die Wartung als auch die Versorgung mit Betriebsstoffen für mindestens 72 Stunden verlässlich sicherstellen können. Die Funktionsfähigkeit der Notstromeinspeisung sollte die Stadt regelmäßig überprüfen.

Die **Stadt Emsdetten** hat im Rahmen der Energiemangellage geprüft, welche städtischen Einrichtungen sie im Krisenfall mit Notstrom versorgen muss. Zu den priorisierten Objekten zählen das Rathaus, die Rettungswache, die Feuerwehr, die Kläranlage sowie die Turnhalle der Käthe-Kollwitz-Schule. Letztere soll im Krisenfall zur Unterbringung von Personen genutzt werden und verfügt über eine geeignete Einspeisemöglichkeit. Darüber hinaus kann die Stadt weitere Standorte über mobile Netzersatzanlagen (NEA) mit Notstrom versorgen.

Das Rathaus und die Rettungswache sind fest mit Notstromaggregaten ausgestattet. Die Wartung erfolgt durch den zuständigen Hausmeister in Zusammenarbeit mit einer externen Fachfirma nach festen Wartungsintervallen nach Herstellervorgaben. Einmal jährlich stellt das Gebäudemanagement der Stadt beide Gebäude im Rahmen eines Testbetriebs vollständig auf Notstrombetrieb um, um die Funktionsfähigkeit der Technik zu überprüfen. Das Gebäudemanagement dokumentiert die Erkenntnisse aus den Testbetrieben

Zur Sicherstellung der Kraftstoffversorgung hat die Stadt Gespräche mit Tankstellen und Lieferanten geführt, jedoch keine vertraglich abgesicherten Vereinbarungen getroffen. Ein örtlicher Spediteur hat mündlich zugesagt, im Ereignisfall kurzfristig Kraftstoff zu liefern. Die Feuerwehr Emsdetten verfügt über mobile Tankstellen und lagert etwa 500 Liter Treibstoff für den Notbetrieb ein.

Zudem besteht mit einer ortsansässigen Spedition eine mündliche Vereinbarung zur Nutzung der betriebseigenen Tankstelle. Die Firma hält den 12.000-Liter-Tank laut mündlicher Aussage und schriftlicher Bestätigung per E-Mail dauerhaft mindestens zur Hälfte befüllt bereit. Der Zugang zum Gelände der Spedition ist gewährleistet und kann bei Bedarf jederzeit kurzfristig erfolgen. Auch eine überörtliche Tankstellenkette hat zugesichert, im Katastrophenfall Kraftstoffe bereitzustellen. Beide Unternehmen lehnten schriftliche Vereinbarungen ab, haben aber ihre Zusagen mündlich bekräftigt. Darüber hinaus hat der Kreis Steinfurt mitgeteilt, im Krisenfall auf größere Kraftstoffmengen zugreifen zu können. Die beiden Tankstellen im Stadtgebiet sind notstromversorgt oder über Aggregate kurzfristig betriebsfähig zu machen. Ein entsprechendes mobiles Notstromaggregat wird einsatzbereit bei der Feuerwehr Emsdetten vorgehalten. Nach

Einschätzung der Stadt Emsdetten stehen somit Kraftstoffreserven für mindestens 72 Stunden zur Verfügung. Eine Berechnung zur Bereithaltung von Kraftstoffreserven für mindestens 72 Stunden konnte die Stadt Emsdetten zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vorweisen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte anhand einer Berechnung überprüfen, ob die Kraftstoffversorgung für mindestens 72 Stunden sichergestellt ist und das Ergebnis dokumentieren.

6.6.4 Handlungsfähigkeit im Krisenfall

→ **Feststellung**

Die Stadt Emsdetten hat bislang nicht festgelegt, welche kommunalen Kernfunktionen im Krisenfall zwingend aufrechtzuerhalten sind.

Eine Stadt sollte für den Krisenfall vorplanen, welche kommunalen Leistungen im Sinne der Daseinsvorsorge zwingend aufrechtzuerhalten sind. Hierzu sollte eine Stadt die notwendigen Funktionen und die erforderlichen Ressourcen benennen.

Die **Stadt Emsdetten** hat im Rahmen eines Brainstormings zentrale Aufgabe grob identifiziert, die während einer akuten Krisenlage weiterhin aufrecht erhalten bleiben sollen. Hierzu zählen das Ordnungsamt, das Standesamt, das Bürgerbüro, das Abwasserwerk sowie das Jugendamt. Allerdings bedarf es weiterer konkreter Schritte, um kritische Fachaufgaben während einer akuten Krisenlage auch tatsächlich weiterführen zu können. Im Vorfeld einer Krise sollte eine Verwaltung organisatorische Maßnahmen ergreifen, damit sie im Ereignisfall handlungsfähig bleibt.

Hierzu sollte die Stadt Folgendes geregelt haben:

- welche Arbeitsplätze weiter betrieben werden,
- welche Aufgaben an diesen Arbeitsplätzen bearbeitet werden,
- welches Personal diese Arbeitsplätze besetzt,
- was mit Beschäftigten geschieht, deren Arbeitsplatz nicht weitergeführt wird,
- wie die Führungsorganisation strukturiert ist,
- wie die Erreichbarkeiten sichergestellt werden („Erreichbarkeitslisten“).

Diese Regelungen sollte die Verwaltung regelmäßig auf erforderliche Änderungen hin überprüfen und ggf. fortschreiben. Besonders wichtig ist hierbei, dass allen betroffenen Beschäftigten mit Zweck und Inhalt der Regelungen vertraut sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte zentrale kommunale Funktionen im Sinne der Daseinsvorsorge für den Krisenfall verbindlich nennen und die hierfür erforderlichen personellen, technischen und organisatorischen Ressourcen vorplanen.

6.6.5 Dienstanweisung SAE

→ Feststellung

Die Stadt Emsdetten verfügt über eine Arbeitsanweisung für den SAE. Die Zuständigkeiten und Abläufe im Krisenfall sind darin allerdings nur grob geregelt.

Eine Stadt sollte eine Dienstanweisung für den SAE erstellen, welche die Zuständigkeiten und Abläufe im Krisenfall und in Bezug auf den SAE regelt. Die Dienstanweisung sollte die Stadt regelmäßig überprüfen und aktualisieren.

Die **Stadt Emsdetten** verfügt über eine Arbeitsanweisung zur Einberufung und Arbeit des SAE. Diese erfüllt jedoch nicht alle Mindestanforderungen in Anlehnung an den Krisenstabserlass des Landes Nordrhein-Westfalen. Das Dokument enthält allgemeine Regelungen zu Ziel, Zweck, Zusammensetzung sowie Einberufung des SAE. Es fehlen jedoch wesentliche Inhalte und Verantwortlichkeiten wie zum Beispiel für die Koordinierungsgruppe des Stabes (KGS) und die Bevölkerungsinformation und Medienarbeitsgruppe (BuMA).

Die Leitung des SAE erfolgt über den Bürgermeister oder die Bürgermeisterin oder durch den allgemeinen Vertreter / die allgemeine Vertreterin oder die Fachdienstleitung 30 / 50 Bürgerservice, Ordnung und soziale Leistungen, die hierzu explizit von Bürgermeister /-in beauftragt ist. Die tatsächliche Leitung wird zwischen diesen Funktionen zu Beginn abgestimmt und kann bei Bedarf auch angepasst werden.

Aus Sicht der gpaNRW sollte die Leitung des SAE-Stabes nicht dem Hauptverwaltungsbeamten auferlegt sein. Der SAE muss für die Hauptverwaltungsbeamtin oder den Hauptverwaltungsbeamten alle mit dem Ereignis in Zusammenhang stehenden administrativ-organisatorischen Maßnahmen vorbereiten und im Rahmen der übertragenen Kompetenzen die Ausführung dieser Maßnahmen eigenverantwortlich veranlassen und kontrollieren⁴⁸. In der aktuellen Organisationsform ist der Hauptverwaltungsbeamte nicht das ausführende Organ, sondern Teil der administrativ-organisatorischen Komponente zur Krisenbewältigung. Aus diesem Grund sollte der / die HVB eine fachlich geeignete Person mit der Leitung des SAE beauftragen.

Die operative Umsetzung erfolgt in Emsdetten durch die Fachdienstleitung des Ordnungsamtes. Für die Alarmierung der Mitglieder nutzt die Verwaltung derzeit eine Teams- und eine WhatsApp-Gruppe. Spezielle Ausweise der SAE-Mitglieder im Einsatzfall sind nicht vorhanden. Die Verpflegung der SAE-Mitglieder stellt im Krisenfall die Feuerwehr Emsdetten sicher.

Dort sind Grundnahrungsmittel wie Konserven und Trinkwasser eingelagert; das Essen wird vor Ort zubereitet und an die Einsatzkräfte des SAE ausgegeben. Grundlage dafür ist eine mündliche Absprache zwischen Stadtverwaltung und Feuerwehr. Eine schriftliche Vereinbarung oder eine formale Regelung in den jeweiligen Dienst- oder Arbeitsanweisungen liegt nicht vor. Die Stadt Emsdetten sollte jedoch bedenken, dass bei einer parallelen Großlage das Risiko besteht, dass die Feuerwehr nicht über ausreichende personelle Ressourcen für eine zusätzliche Versorgung verfügt. Für solche Lagen erscheinen die Regelungen zur Versorgung des SAE der Stadt Emsdetten als nicht gesichert.

⁴⁸ Krisenmanagement durch Krisenstäbe im Lande Nordrhein-Westfalen bei Großsinsatzlagen, Krisen und Katastrophen; Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 26. September 2016

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte unter Beachtung der Mindestinhalte aus dem Krisenstabserlass die vorhandene Arbeitsanweisung ergänzen. Bestehende mündliche Absprachen mit Dritten – etwa zur Versorgung – sollten schriftlich fixiert und in die Arbeitsanweisungen der beteiligten Organisationseinheiten aufgenommen werden.

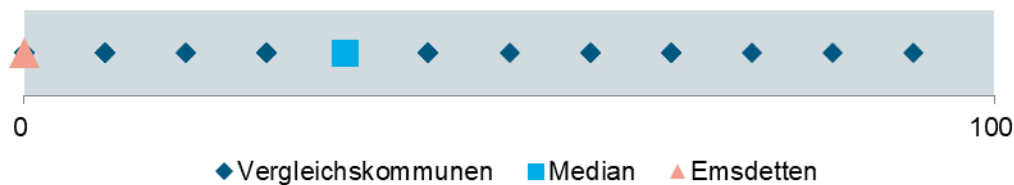
6.7 Schulung und Übung

Schulungen und Übungen sind Schlüsselfaktoren für ein effektives Krisenmanagement. Nur wenn die Beteiligten umfassend geschult sind und regelmäßig üben, haben sie das nötige Fachwissen und kennen die festgelegten Abläufe bei außergewöhnlichen Ereignissen. Das gewährleistet die Handlungsfähigkeit der Stadt auch in Ad-hoc-Lagen.

Erfüllungsgrad Schulung und Übung in Prozent 2025

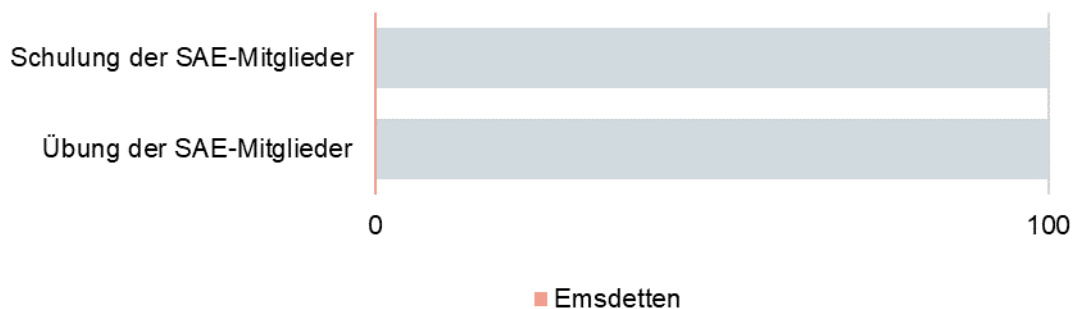


In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Grafik sind nicht alle Vergleichswerte einzeln sichtbar, da mehrere Städte gleiche Erfüllungsgrade erreichen und sich die Werte dadurch überlagern.

Teilerfüllungsgrade Schulung und Übung in Prozent 2025



In den nachfolgenden Kapiteln erläutert die gpaNRW die einzelnen Teilaspekte.

6.7.1 Schulung der SAE-Mitglieder

→ **Feststellung**

Die Stadt Emsdetten hat noch keine Regelungen zu Schulungen und Fortbildungen der Mitglieder des SAE getroffen.

Eine Stadt sollte alle SAE-Mitglieder für ihre Tätigkeit schulen und regelmäßig fortbilden, um sicherzustellen, dass alle Beteiligten ihre Verantwortlichkeiten und Aufgaben im Krisenfall kennen. Die Inhalte der Schulungen sollte die Stadt verbindlich regeln.

Die **Stadt Emsdetten** hat bislang keine verbindlichen Regelungen zur Schulung oder Fortbildung der Mitglieder des SAE getroffen. Auch in der Praxis finden weder regelmäßige Schulungen noch gezielte Fortbildungsmaßnahmen für den SAE statt. Neue Erkenntnisse und Informationen von Bund, Land oder Fachgremien wie dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) leitet die Verwaltung den Mitgliedern des SAE lediglich zur Kenntnis per E-Mail weiter. Eine systematische Vermittlung von Inhalten, Aufgaben oder Zuständigkeiten erfolgt nicht. Die Verwaltung sieht derzeit keine Notwendigkeit, Schulungen für den SAE zu organisieren. Vielmehr orientiert sich das Handeln im Ereignisfall ausschließlich an der jeweiligen Lage. Verbindliche Regelungen zur Qualifizierung und Vorbereitung der handelnden Personen im Krisenfall fehlen damit vollständig.

Zu einem effektiven Krisenmanagement gehört es, das Personal auf Krisensituationen vorzubereiten. Die theoretische Vermittlung von Wissen und Fähigkeiten, die die Mitglieder des SAE für ihre Aufgaben benötigen ist unerlässlich. In der Regel verringern Schulungen die Wahrscheinlichkeit von Fehlern und fordern darüber hinaus einheitliche Abläufe im Krisenfall.

Die Schulungen sollten allen SAE-Mitgliedern grundsätzliche Kenntnisse über Aufbau, Struktur und Besonderheiten des Krisenmanagements im Allgemeinen und des SAE im Besonderen vermitteln und somit als Grundrüstzeug für die Mitarbeit im SAE dienen. Dabei sollte es das Ziel sein, alle Mitglieder auf einen einheitlichen Wissenstand zu bringen und sie mit den rechtlichen, organisatorischen und auch praktischen Grundlagen ihrer Tätigkeit vertraut zu machen.

Grundsätzlich sollten die Kommunen jedes neue Mitglied vor dem ersten Einsatz schulen (wenn möglich) und regelmäßige Fortbildungen (z.B. jährlich) durchführen. Die Inhalte sollte die Stadt verbindlich regeln, z.B. als Anhang zur Dienstanweisung. Folgende Schulungsinhalte sind aus Sicht der gpaNRW sinnvoll:

- Strukturen und Aufgaben SAE,
- Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten,
- Kommunikationswege, Nutzung der IT.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte eine Regelung für Schulungen für den SAE treffen, die Zuständigkeiten, Inhalte und Intervalle verbindlich festlegt. Sie sollte die Mitglieder des SAE regelmäßig schulen und fortbilden, damit diese im Krisenfall handlungsfähig sind und rollensicher agieren können.

6.7.2 Übung der SAE-Mitglieder

→ Feststellung

Die Stadt Emsdetten verfügt über keine Regelungen zu Übungen des SAE.

Eine Stadt sollte regelmäßig Übungen durchführen, um die Einsatzbereitschaft des SAE zu überprüfen und die Fähigkeiten der SAE-Mitglieder zu festigen. Diese Übungen sollten auch die Zusammenarbeit mit externen Akteuren (z.B. Kreis, Nachbarkommunen, Polizei, Feuerwehr, Hilfsorganisationen) beinhalten.

Die **Stadt Emsdetten** führt derzeit keine Übungen zur Überprüfung der Einsatzbereitschaft des Stabes für außergewöhnliche Ereignisse (SAE) durch. Es existieren keine verbindlichen Regelungen oder Konzepte zum Übungswesen innerhalb der Verwaltung. Auch gemeinsame Übungen mit externen Akteuren – wie dem Kreis, benachbarten Kommunen, der Polizei, Feuerwehr oder Hilfsorganisationen – finden bislang nicht statt. Eine systematische Überprüfung von Abläufen, Schnittstellen und Zuständigkeiten im Krisenfall erfolgt daher nicht. Die Stadt verzichtet damit auf wichtige Erfahrungswerte zur praktischen Zusammenarbeit und Gefahrenabwehr unter realitätsnahen Bedingungen.

Übungen simulieren Krisensituationen, um die Einsatzbereitschaft und Einsatzfähigkeit des SAE aber auch die Zusammenarbeit mit Externen zu überprüfen und ggf. zu verbessern. Dabei sollte das Ziel sein, die praktischen Fähigkeiten der SAE-Mitglieder zu trainieren und die Funktionsfähigkeit zu testen. Während Schulungen das theoretische Wissen vermitteln, basieren Übungen auf der Anwendung und Überprüfung dieses Wissens in realitätsnahen Szenarien. Übungsarten könnten z.B. Planspiele sein, SAE-Übungen mit allen Mitgliedern oder auch nur mit Teilen, Vollübungen mit externen Dritten.

Übungen sind kein Selbstzweck und müssen nicht bestätigen, dass alle organisatorischen, technischen und personellen Vorkehrungen problemlos funktionieren. Vielmehr sollen Übungen auch dazu dienen, die Fähigkeit des SAE in seiner Gesamtheit regelmäßig einer Standortbestimmung zu unterziehen. Dies bedeutet, dass auch die Feststellung über die Nicht-Funktionsfähigkeit des SAE, sich ad hoc besonderen Herausforderungen im Sinne eines plötzlichen (krisenhaften) Ereignisses zu stellen und dieses zu bewältigen, ein wertvolles Übungsergebnis ist.

Daraus erkennbare Schwachstellen sind wichtige Steuerungsgrundlagen zur Weiterentwicklung des kommunalen Krisenmanagements.

Weiterhin sollen Übungen die Fähigkeiten und Kompetenzen der SAE-Mitgliedern weiter ausbauen und festigen. Die SAE-Mitglieder sollen für die ihnen persönlich zugewiesenen Aufgaben im SAE ein eigenes Rollenverständnis erarbeiten und verstetigen. Ziel ist es, den Mitgliedern Routine in die Abläufe und Prozesse der SAE-Tätigkeiten näherzubringen, um Situations- und Handlungsstress im Echtbetrieb zu reduzieren. Das setzt voraus, dass die Übungen realitätsnah gestaltet sind und regelmäßig stattfinden.

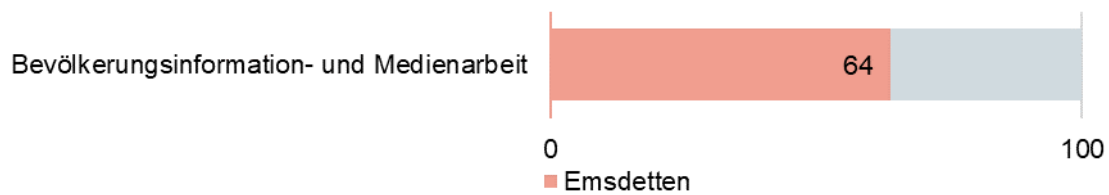
→ Empfehlung

Die Stadt Emsdetten sollte ein Übungsplan für den SAE entwickeln und regelmäßig praktische Übungen durchführen. Dabei sollte auch die Zusammenarbeit mit relevanten externen Stellen wie Kreis, Nachbarkommunen, Polizei, Feuerwehr und Hilfsorganisationen einbezogen werden, um Abläufe und Zuständigkeiten im Ereignisfall zu erproben und die Krisenresilienz zu fördern.

6.8 Bevölkerungsinformation und Medienarbeit

Eine gelungene Bevölkerungsinformation und Medienarbeit basieren auf strategischen Prozessen, die darauf abzielen, zeitnah, transparent und zielgerichtet Informationen über potenzielle Gefahren bei außergewöhnlichen Ereignissen und akuten Krisensituationen der Öffentlichkeit zu vermitteln. Sie dienen dazu, die Bevölkerung angemessen zu informieren, Ängste und Unsicherheiten zu reduzieren, die Selbsthilfefähigkeit zu stärken, Verständnis für getroffene Maßnahmen zu wecken und die Bevölkerung zur aktiven Mitarbeit zu bewegen.

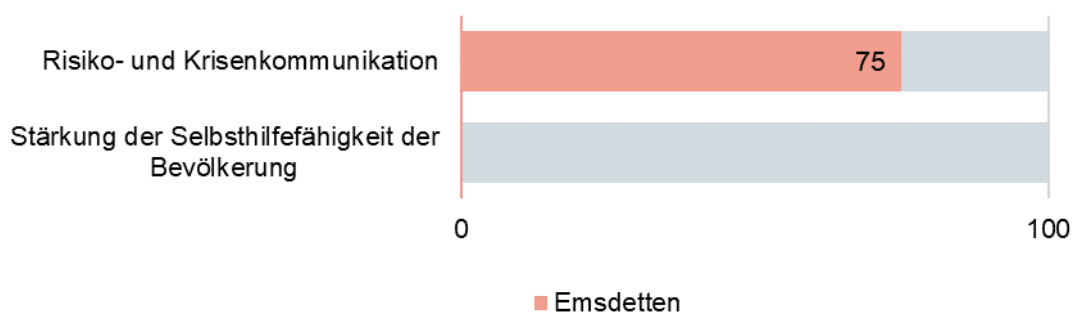
Erfüllungsgrad Bevölkerungsinformation und Medienarbeit in Prozent 2025



In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Grafik sind nicht alle Vergleichswerte einzeln sichtbar, da mehrere Städte gleiche Erfüllungsgrade erreichen und sich die Werte dadurch überlagern.



6.8.1 Krisenkommunikation

→ Feststellung

Die Stadt Emsdetten verfügt über keine schriftlich fixierte Kommunikationsregelung für den SAE.

Eine Stadt sollte individuelle Kommunikationsregeln im Vorfeld einer Krise erarbeiten. Dabei sollte sie ihre Kommunikationsleitlinien sowohl für die interne als auch für die Kommunikation nach außen vorplanen. Die Regelungen sollten die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten definieren, um in einer akuten Krisensituation zeitnah, reibungslos und ereignisorientiert über die erprobten Kommunikationskanäle informieren zu können. Hierzu zählen beispielsweise Warn-Apps, Sirenen und auch digitale Plattformen.

Die externe Kommunikation der **Stadt Emsdetten** erfolgt über den Fachdienst 13 „Strategie und Kommunikation“ (Pressestelle). Eine spezifische Regelung zur Krisenkommunikation im Kontext des SAE erfolgt nach der allgemeinen Geschäftsanweisung (AGA) der Stadt Emsdetten. Entsprechende SAE-bezogene Regelungen oder Zuständigkeiten sind derzeit nicht definiert. Die Kommunikation nach außen erfolgt grundsätzlich über den Hauptverwaltungsbeamten, während die Medienbetreuung vom Fachdienst 13 übernommen wird.

Die Stadt nutzt für ihre Öffentlichkeitsarbeit etablierte Kanäle wie Tageszeitungen, Lokalfunk, Social Media (Instagram, Facebook) sowie die städtische Homepage. Die Zugriffe auf diese Medien sind durch den Fachdienst jederzeit gewährleistet; Vertretungsregelungen innerhalb des Fachbereichs sind festgelegt. Vorbereitete Textbausteine, Checklisten oder Krisen-Vorlagen zur medialen Erstinformation liegen derzeit jedoch nicht vor. Als Warnmittel nutzt die Stadt Emsdetten neben sozialen Medien auch die NINA-Warn-App sowie das Modulare Warnsystem (MoWaS). Zudem hat die Stadt Emsdetten eine Sirenenanalyse durchgeführt und daraufhin eine technische Flächenabdeckung angestrebt. Derzeit verfügt die Stadt über zwölf stationäre Sirenen, wobei die Bauernschaften bislang unzureichend abgedeckt sind. Zusätzlich hält die Stadt mobile Sirenen vor, die auf kommunale Fahrzeuge montiert werden können. Die Stadt Emsdetten nimmt zudem an den landesweiten Warntagen teil.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte eine verbindliche Kommunikationsregelung für den SAE erarbeiten, die interne Abläufe sowie die externe Krisenkommunikation klar strukturiert. Dabei sollten Zuständigkeiten, Kommunikationswege sowie der Einsatz von Warnmitteln konkret definiert und mit vorbereiteten Vorlagen hinterlegt werden.

6.8.2 Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung

→ **Feststellung**

Die Stadt Emsdetten informiert die Bevölkerung derzeit nur begrenzt über bestehende Risiken und Verhaltenshinweisen außerhalb akuter Krisen.

Eine Stadt sollte verschiedene Kommunikationskanäle nutzen, um die Bevölkerung auch außerhalb einer akuten Krise über grundsätzlich bestehende Risiken zu informieren und die Selbsthilfefähigkeit zu stärken.

Die **Stadt Emsdetten** nutzt derzeit nur eingeschränkt Kommunikationskanäle, um die Bevölkerung außerhalb akuter Krisen zu sensibilisieren. Ursprünglich plante die Stadt, eigene Flyer zum kommunalen Krisenmanagement (KKM) zu erstellen und zu verteilen. Sie hat diese Idee jedoch verworfen; stattdessen liegen die standardisierten Informationsflyer des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) im Bürgerbüro zur Mitnahme aus. Darüber hinaus hat der Kreis Steinfurt einen Sirenenflyer veröffentlicht, der über Warntöne und deren

Bedeutung informiert. Weitere Maßnahmen zur aktiven Risikokommunikation oder zur Förderung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung bestehen aktuell nicht.

Eine Stadt sollte ihre Einwohnenden über Möglichkeiten der Selbsthilfe aufklären. Dabei sollte sie vorausschauend und präventiv tätig werden und über mögliche Gefahren und Handlungsanweisungen informieren.

Stärkung der Selbsthilfefähigkeit bedeutet somit für die Städte präventiv zu handeln, um die Bürgerinnen und Bürger in die Lage zu versetzen, bei außergewöhnlichen Lagen, wie z.B. Unwetter, Stromausfällen etc. eigenständig und verantwortungsbewusst zu handeln. Ziel sollte es sein, die Bevölkerung zu sensibilisieren und die Abhängigkeit von staatlichen Stellen zu verringern und die eigene Resilienz zu erhöhen. Die professionellen Einsatzkräfte können nicht überall gleichzeitig sein. Jeder, der sich in einer akuten Lage selbst helfen kann, benötigt keine Hilfe der Verwaltung und entlastet damit die öffentlichen Strukturen.

Um die Selbsthilfefähigkeit zu stärken, sollte eine Verwaltung das Gefahrenbewusstsein ihrer Bürgerinnen und Bürger schärfen. Das kann sie mit regelmäßigen Informationen über mögliche Gefahren und den dazu passenden Verhaltensregeln erreichen. („Was tun bei Stromausfall?“, „Wie bereite ich mich auf Evakuierungen vor?“). Dabei sollte eine Kommune verschiedene Kommunikationskanäle nutzen, wie z.B. Flyer, Social Media, Informationsveranstaltungen etc., um möglichst einen Großteil der Bevölkerung zu erreichen.

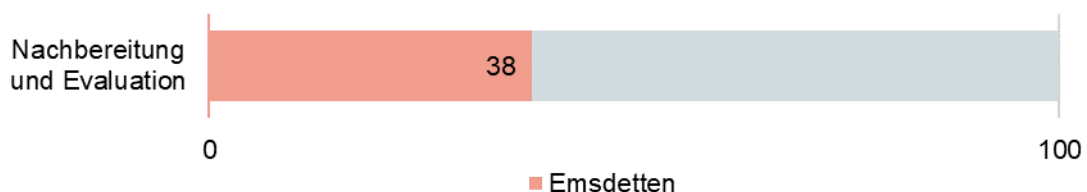
→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte neben der Nutzung vorhandener Flyer weitere Kanäle wie die städtische Homepage, Social Media und Bürgerinformationsveranstaltungen nutzen, um die Bevölkerung kontinuierlich über Risiken, Warnmittel und Selbsthilfemöglichkeiten zu informieren. Ziel ist es, die Resilienz der Bürgerinnen und Bürger auch außerhalb von Krisenlagen gezielt zu stärken.

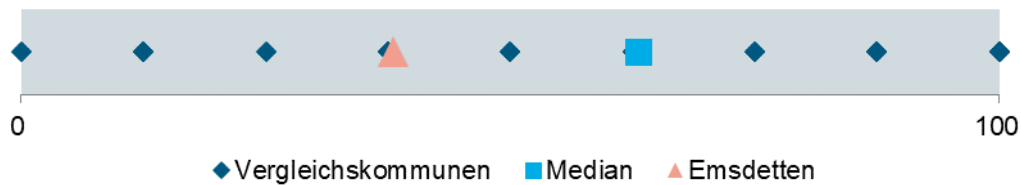
6.9 Nachbereitung und Evaluation

Nachbereitung und Evaluation sind wichtige Phasen im Krisenmanagement, um die Erfahrungen aus einem außergewöhnlichen Ereignis oder einer Übung systematisch zu reflektieren. Das stellt sicher, dass die Stadt aus den Erkenntnissen lernt und das kommunale Krisenmanagement stetig optimiert.

Erfüllungsgrad Nachbereitung und Evaluation in Prozent 2025



In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Grafik sind nicht alle Vergleichswerte einzeln sichtbar, da mehrere Städte gleiche Erfüllungsgrade erreichen und sich die Werte dadurch überlagern.

→ **Feststellung**

Ein Verfahren zur Bewertung interner Abläufe und Wirksamkeit des Krisenmanagements existiert nicht. Die Stadt Emsdetten tauscht die gewonnenen Erkenntnisse lediglich mündlich aus und hält diese teilweise per E-Mail fest.

Eine Stadt sollte nach jedem außergewöhnlichen Ereignis und jeder Übung die internen Abläufe analysieren und deren Wirksamkeit sowie Effektivität bewerten. Identifizierte Verbesserungsmöglichkeiten sollte die Stadt dokumentieren und erforderliche Anpassungen am kommunalen Krisenmanagement vornehmen.

Nach dem Hochwasserereignis 2023 haben die einzelnen Fachbereiche der **Stadt Emsdetten** wie Tiefbauamt, Abwasserwerk, Feuerwehr, Bauhof und Ordnungsamt sich im Nachgang mündlich über das Einsatzgeschehen ausgetauscht. Eine formalisierte Auswertung mit festgelegtem Ablauf, Zuständigkeiten oder Bewertungsraster wurde jedoch nicht durchgeführt. Die wenigen besprochenen Punkte wurden lediglich per E-Mail innerhalb der beteiligten Bereiche weitergegeben. Ein festes Schema zur Nachbereitung außergewöhnlicher Ereignisse liegt derzeit nicht vor, wodurch im Echteinsatz gewonnene Erkenntnisse nicht in die Weiterentwicklung des Krisenmanagements einfließen.

Ein einheitliches und gegliedertes Vorgehen würde die Nachbereitung jedoch deutlich aufwerten. Anonymisierte Evaluationsbögen könnten hier hilfreiche und niederschwellige Instrumente sein, um ehrliches und konstruktives Feedback von allen beteiligten Akteuren zu erhalten. Sie ermöglichen eine offene Reflektion z. B. auch in Bezug auf Unstimmigkeiten und Unklarheiten. Die gesammelten Erkenntnisse könnte die Stadt zentral auswerten und kommunizieren, um kontinuierliche Verbesserungen, aber auch das nötige Verständnis aller Beteiligten im Krisenmanagement zu gewährleisten.

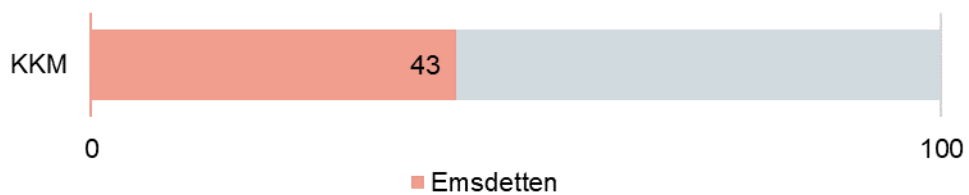
→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte ein verbindliches Verfahren zur Nachbereitung von außergewöhnlichen Ereignissen und Übungen etablieren. Dieses sollte eine strukturierte Bewertung der internen Abläufe, eine nachvollziehbare Dokumentation von Erkenntnissen sowie die Ableitung konkreter Verbesserungsmaßnahmen beinhalten.

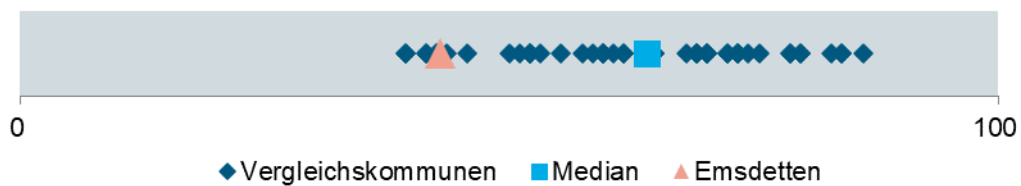
6.10 Anlage: Übersicht Erfüllungsgrad im kommunalen Krisenmanagement

Nachfolgend fasst die gpaNRW die Ergebnisse aus den Erfüllungsgraden der Berichtskapitel 6.5 Prävention und Vorbereitung, 6.6 Organisation, 6.7 Schulung und Übung, 6.8 Bevölkerungsinformation und Medienarbeit und 6.9 Nachbereitung und Evaluation zusammen:

Erfüllungsgrad Krisenmanagement in Prozent 2025

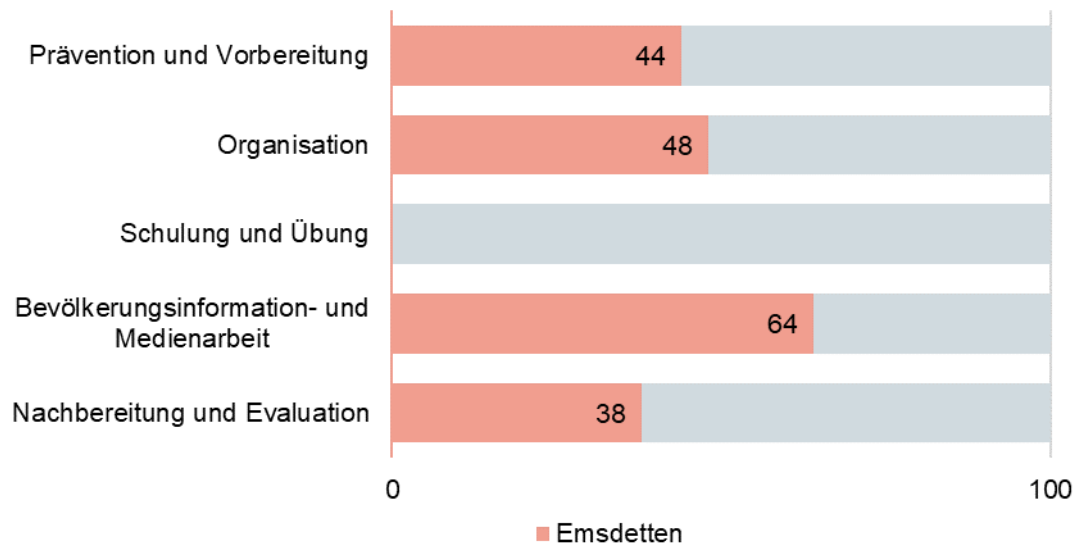


In den interkommunalen Vergleich sind 38 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Grafik sind nicht alle Vergleichswerte einzeln sichtbar, da mehrere Städte gleiche Erfüllungsgrade erreichen und sich die Werte dadurch überlagern.

Erfüllungsgrade der einzelnen Teilaspekte in Prozent 2025



6.11 Anlage: Ergänzende Tabelle

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2025 – Kommunales Krisenmanagement

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Erkennen von Risiken					
F1	Die Stadt Emsdetten ermittelt ihre Risiken und bewertet diese anhand von Eintrittswahrscheinlichkeiten und Schadensausmaß. Lediglich das Risiko für Extremwetterereignisse hat die Stadt Emsdetten nicht bewertet.	170	E1	Die Stadt Emsdetten sollte den eingeschlagenen Weg konsequent fortsetzen und die erkannten Risiken hinsichtlich Eintrittswahrscheinlichkeiten sowie Schadensausmaße in regelmäßigen Zeitabständen neu bewerten.	171
Vorplanung					
F2	In der Stadt Emsdetten fehlen in Teilen abgestimmte Handlungspläne mit klar definierten Zuständigkeiten und Abläufen. Die Zusammenarbeit und Abstimmung mit übergeordneten Stellen sind nicht durchgängig sichergestellt. Eine zentrale Informationsstruktur zur Ablage und Weitergabe krisenrelevanter Daten ist bislang nicht vorhanden.	171	E2	Die Stadt Emsdetten sollte auf Basis einer Risikobewertung eine ganzheitliche Krisenstrategie mit konkreten Handlungsplänen für alle ermittelten Szenarien entwickeln. Die Stadt muss Arbeits-, Informations- und Kommunikationsstrukturen mit dem Kreis Steinfurt schaffen, um eine koordinierte Krisenbewältigung zu gewährleisten.	172
Regelungen zur Einbindung von Spontanhelfenden					
F3	Die Stadt Emsdetten hat bislang keine Vorkehrungen getroffen, um Hilfsangebote von Spontanhelfenden strukturiert zu prüfen und zu koordinieren.	172	E3	Die Stadt Emsdetten sollte ein Verfahren entwickeln, um Spontanhelfende im Ereignisfall gezielt, koordiniert und nachvollziehbar einzubinden.	173
Stab für außergewöhnliche Ereignisse (SAE)					
F4	Die Stadt Emsdetten hat einen SAE eingerichtet. Die Zusammensetzung des SAE ist festgelegt, jedoch fehlt die Transparenz über die Aufgabewahrnehmung im Ereignisfall. Standardisierte Abläufe bestehen bislang nicht.	174	E4	Die Stadt Emsdetten sollte die Zusammenarbeit im SAE durch abgestimmte Strukturen, klare Abläufe und regelmäßige Abstimmungen verbessern. Die Transparenz über Aufgaben und Zuständigkeiten aller Beteiligten ist sicherzustellen. Darüber hinaus sollte sie eine Mehrschichtfähigkeit gewährleisten.	175
Stabsraum					
F5	Die Stadt Emsdetten hält einen Raum für den SAE vor. Zuständigkeiten für kurzfristige Einsatzbereitschaft, Ausstattung und Sicherung des Raumes sind noch nicht klar geregelt.	175	E5	Die Stadt Emsdetten sollte durch eine klare Zuständigkeitsregelung sicherstellen, dass der SAE-Raum spätestens innerhalb von zwei Stunden	176

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				einsatzbereit ist. Darüber hinaus sollte sie verbindliche Zugangsregelungen erstellen.	
Notstromversorgung					
F6	Die Stadt Emsdetten hat zentrale Einrichtungen mit Notstromanlagen ausgestattet und führt regelmäßige Funktionstests durch. Sie hat Vorkehrungen getroffen, um eine vollständige Einsatzfähigkeit von mindestens 72 Stunden sicherzustellen. Bislang hat sie ihre Notstromstrategie noch nicht vollständig dokumentiert.	176	E6	Die Stadt Emsdetten sollte anhand einer Berechnung überprüfen, ob die Kraftstoffversorgung für mindestens 72 Stunden sichergestellt ist und das Ergebnis dokumentieren.	177
Handlungsfähigkeit im Krisenfall					
F7	Die Stadt Emsdetten hat bislang nicht festgelegt, welche kommunalen Kernfunktionen im Krisenfall zwingend aufrechtzuerhalten sind.	177	E7	Die Stadt Emsdetten sollte zentrale kommunale Funktionen im Sinne der Daseinsvorsorge für den Krisenfall verbindlich nennen und die hierfür erforderlichen personellen, technischen und organisatorischen Ressourcen vorplanen.	177
Dienstanweisung SAE					
F8	Die Stadt Emsdetten verfügt über eine Arbeitsanweisung für den SAE. Die Zuständigkeiten und Abläufe im Krisenfall sind darin allerdings nur grob geregelt.	178	E8	Die Stadt Emsdetten sollte unter Beachtung der Mindestinhalte aus dem Krisenstabserlass die vorhandene Arbeitsanweisung ergänzen. Bestehende mündliche Absprachen mit Dritten – etwa zur Versorgung – sollten schriftlich fixiert und in die Arbeitsanweisungen der beteiligten Organisationseinheiten aufgenommen werden.	179
Schulung der SAE-Mitglieder					
F9	Die Stadt Emsdetten hat noch keine Regelungen zu Schulungen und Fortbildungen der Mitglieder des SAE getroffen.	180	E9	Die Stadt Emsdetten sollte eine Regelung für Schulungen für den SAE treffen, die Zuständigkeiten, Inhalte und Intervalle verbindlich festlegt. Sie sollte die Mitglieder des SAE regelmäßig schulen und fortbilden, damit diese im Krisenfall handlungsfähig sind und rollensicher agieren können.	180
Übung der SAE-Mitglieder					
F10	Die Stadt Emsdetten verfügt über keine Regelungen zu Übungen des SAE.	181	E10	Die Stadt Emsdetten sollte ein Übungsplan für den SAE entwickeln und regelmäßig praktische Übungen durchführen. Dabei sollte auch die Zusammenarbeit mit relevanten externen Stellen wie Kreis, Nachbarkommunen, Polizei, Feuerwehr und Hilfsorganisationen einbezogen werden, um Abläufe und Zuständigkeiten im Ereignisfall zu erproben und die Krisenresilienz zu fördern.	181

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Krisenkommunikation					
F11	Die Stadt Emsdetten verfügt über keine schriftlich fixierte Kommunikationsregelung für den SAE.	182	E11	Die Stadt sollte eine verbindliche Kommunikationsregelung für den SAE erarbeiten, die interne Abläufe sowie die externe Krisenkommunikation klar strukturiert. Dabei sollten Zuständigkeiten, Kommunikationswege sowie der Einsatz von Warnmitteln konkret definiert und mit vorbereiteten Vorlagen hinterlegt werden.	183
Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung					
F12	Die Stadt Emsdetten informiert die Bevölkerung derzeit nur begrenzt über bestehende Risiken und Verhaltenshinweisen außerhalb akuter Krisen.	183	E12	Die Stadt Emsdetten sollte neben der Nutzung vorhandener Flyer weitere Kanäle wie die städtische Homepage, Social Media und Bürgerinformationsveranstaltungen nutzen, um die Bevölkerung kontinuierlich über Risiken, Warnmittel und Selbsthilfemöglichkeiten zu informieren. Ziel ist es, die Resilienz der Bürgerinnen und Bürger auch außerhalb von Krisenlagen gezielt zu stärken.	184
Nachbereitung und Evaluation					
F13	Ein Verfahren zur Bewertung interner Abläufe und Wirksamkeit des Krisenmanagements existiert nicht. Die Stadt Emsdetten tauscht die gewonnenen Erkenntnisse lediglich mündlich aus und hält diese teilweise per E-Mail fest.	185	E13	Die Stadt Emsdetten sollte ein verbindliches Verfahren zur Nachbereitung von außergewöhnlichen Ereignissen und Übungen etablieren. Dieses sollte eine strukturierte Bewertung der internen Abläufe, eine nachvollziehbare Dokumentation von Erkenntnissen sowie die Ableitung konkreter Verbesserungsmaßnahmen beinhalten.	185

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de