

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Dülmen im Jahr
2025*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dülmen	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Überörtliche Prüfung	7
0.2.1 Grundlagen	7
0.2.2 Prüfungsbericht	8
0.2.3 Nachhaltigkeitsaspekte in der Prüfung	9
0.2.4 Konsolidierungsmöglichkeiten	9
0.2.5 Verfahren nach Prüfungsabschluss	10
0.2.6 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3 Prüfungsmethodik	10
0.3.1 Kennzahlenvergleich	10
0.3.2 Erfüllungsgrad	11
0.3.3 gpa-Kennzahlenset	11
0.4 Prüfungsablauf	12
0.5 Anlage 1: Zusammenfassung aller Feststellungen und Empfehlungen	14
0.6 Anlage 2: Nachhaltigkeit in der Stadt Dülmen	19
0.6.1 Nachhaltigkeitsinstrumente	19
0.6.2 Nachhaltigkeitsindikatoren	21
1. Finanzen	30
1.1 Managementübersicht	30
1.2 Aufbau des Teilberichtes	31
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	36
1.4.4 Verbindlichkeiten	38
1.4.5 Haushaltskonsolidierung	39
1.5 Haushaltssteuerung	41
1.5.1 Nachhaltigkeitshaushalt	41
1.5.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	43
1.5.3 Kredit- und Anlagemanagement	46
1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen	54

2.	Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	59
2.1	Managementübersicht	59
2.2	Aufbau des Teilberichtes	60
2.3	Inhalte, Ziele und Methodik	60
2.4	Zahlungsabwicklung	61
2.4.1	Aufwendungen	62
2.4.2	Einzahlungen	62
2.4.3	Prozessbetrachtungen	68
2.5	Vollstreckung	73
2.5.1	Aufwendungen	73
2.5.2	Vollstreckungsforderungen	74
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	82
3.	Gremienarbeit	84
3.1	Managementübersicht	84
3.2	Aufbau des Teilberichtes	85
3.3	Inhalte, Ziele und Methodik	85
3.4	Örtliche Gremienstrukturen	86
3.5	Sitzungsmanagement	89
3.6	Aufwendungen Gremienmitglieder	92
3.6.1	Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder für gewählte Mitglieder	93
3.6.2	Entschädigungen im kommunalen Ehrenamt	96
3.7	Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder	98
3.8	Digitalisierung der Gremienarbeit	102
3.9	Veröffentlichungspflicht gemäß Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW	104
3.10	Anlage: Ergänzende Tabelle	106
4.	Personal, Organisation und Informationstechnik	107
4.1	Managementübersicht	107
4.2	Aufbau des Teilberichtes	108
4.3	Inhalte, Ziele und Methodik	108
4.4	Orientierungsrahmen	109
4.4.1	Personal	110
4.4.2	Organisation	115
4.4.3	Informationstechnik	119
4.5	Personalressourcen	126
4.5.1	Personalquoten	126
4.5.2	Stellenbesetzung	129
4.5.3	Altersstruktur	130
4.5.4	Querschnittsaufgaben	131
4.6	Digitalisierungsniveau	132
4.7	Anlage 1: Berechnungsschritte Personalquoten	136

4.8	Anlage 2: Ergänzende Tabelle	139
5.	Gebäudewirtschaft - Klimaschutz	141
5.1	Managementübersicht	141
5.2	Aufbau des Teilberichtes	141
5.3	Inhalte, Ziele und Methodik	142
5.4	Klimaschutzstrategie in der Stadt	143
5.5	Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft	147
5.5.1	Städtischer Gebäudebestand	147
5.5.2	Organisation	151
5.5.3	Planung von Klimaschutzmaßnahmen	153
5.5.4	Finanzmitteleinsatz für die Sanierung städtischer Gebäude	155
5.5.5	Treibhausgasbilanz	158
5.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	162
6.	Kommunales Krisenmanagement	163
6.1	Managementübersicht	163
6.2	Aufbau des Teilberichtes	164
6.3	Inhalte, Ziele und Methodik	164
6.4	Strukturen und Ausgangssituation	165
6.5	Prävention und Vorbereitung	166
6.5.1	Erkennen von Risiken	168
6.5.2	Vorplanung	169
6.5.3	Regelungen zur Einbindung von Spontanhelfenden	170
6.6	Organisation	171
6.6.1	Stab für außergewöhnliche Ereignisse (SAE)	172
6.6.2	Stabsraum	173
6.6.3	Notstromversorgung	174
6.6.4	Daseinsvorsorge im Krisenfall	175
6.6.5	Dienstanweisung SAE	176
6.7	Schulung und Übung	178
6.7.1	Schulung der SAE-Mitglieder	179
6.7.2	Übung der SAE-Mitglieder	179
6.8	Bevölkerungsinformation und Medienarbeit	180
6.8.1	Krisenkommunikation	181
6.8.2	Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung	182
6.9	Nachbereitung und Evaluation	183
6.10	Anlage: Übersicht Erfüllungsgrad im kommunalen Krisenmanagement	184
6.11	Anlage: Ergänzende Tabellen	187
	Kontakt	189

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dülmen

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Dülmen 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 Dülmen zeigt einen hohen Handlungsbedarf. Dieser ergibt sich insbesondere aus den hohen geplanten Fehlbeträgen von über 41 Mio. Euro bis ins Jahr 2028, verbunden mit der Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Bis 2022 hat die Stadt aufgrund der positiven Jahresergebnisse ihr Eigenkapital aufstocken können. Bereits seit 2021 erreicht Dülmen allerdings einwohnerbezogen niedrigere Jahresergebnisse als der Durchschnitt der mittleren kreisangehörigen Städte in NRW. Ab 2023 muss die Stadt Dülmen auf die zuvor aufgebaute Ausgleichsrücklage zurückgreifen, um die negativen Jahresergebnisse zu kompensieren. Ende 2025 wird die Ausgleichsrücklage voraussichtlich vollständig verzehrt sein. Die Eigenkapitalquoten liegen in Dülmen zum Prüfungszeitpunkt am Median der Vergleichsstädte, die Gesamtverbindlichkeiten leicht darunter. Durch die geplanten Fehlbeträge wird das Eigenkapital sinken und die Gesamtverbindlichkeiten werden zunehmen. Besonders kritisch zu sehen ist der Bestand und die Entwicklung der Liquiditätskredite. Die Stadt Dülmen wird vom Altschuldenentlastungsgesetz NRW profitieren und voraussichtlich rund 5,8 Mio. Euro erhalten. Langfristig zeigt sich jedoch ein weiterer Anstieg der Liquiditätskredite und somit eine strukturelle Liquiditätslücke aus der laufenden Verwaltungstätigkeit heraus.

Die Stadt Dülmen ist in der **Haushaltssteuerung** grundsätzlich gut aufgestellt. Ihr fehlt es aber noch an einer Verschriftlichung von Leitplanken, die für eine Handlungssicherheit und strategische Ausrichtung aus Sicht der gpaNRW sinnvoll sind. Insbesondere Investitionsentscheidungen haben einen langfristigen Einfluss auf die Finanzen und die strategische Zielerreichung. Um diese Entscheidungen nachvollziehbar zu bewerten und an den strategischen Zielen der Stadt Dülmen auszurichten, empfehlen wir, Leitplanken für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit einheitlichen Wertgrenzen, Verfahrensstandards und Zuständigkeiten festzulegen. Die Verwaltung erarbeitet zum Prüfungszeitpunkt neue Richtlinien und beabsichtigt in diesem Zusammenhang auch verbindliche Wertgrenzen zu nennen. Die Haushaltssituation der Stadt Dülmen zeigt das Erfordernis, auch künftig Kredite in nicht unerheblicher Höhe aufzunehmen. Eine entsprechende strategische Ausrichtung für das Kreditmanagement hat die Stadt Dülmen bisher noch nicht festgelegt. Eine Richtlinie fördert ein zwischen Politik und Verwaltung abgestimmtes

Vorgehen bei der Kreditaufnahme auch dann, wenn Entscheidungen unter Umständen kurzfristig zu treffen sind. Schriftliche Regelungen tragen zudem dazu bei, die Transparenz und Rechtssicherheit von Kreditentscheidungen zu verbessern. Gleiches gilt für das Anlagemanagement, sofern die Stadt Dülmen künftig Liquiditätsüberschüsse erwirtschaften kann.

Die Aufgaben der **Zahlungsabwicklung** nimmt die Stadt Dülmen wirtschaftlich wahr. Insbesondere der vergleichsweise hohe SEPA-Anteil und die eher geringen ungeklärten Einzahlungen wirken sich hier positiv aus. Handlungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW insbesondere in der Konkretisierung und Evaluierung der Zahlungsfristen. Auch in der **Vollstreckung** ist die Stadt Dülmen wirtschaftlich aufgestellt. Allerdings kann sie einige wesentliche von der gpaNRW angeforderte Daten in ihrer Vollstreckungssoftware nicht auswerten. Diese Problematik beobachtet die gpaNRW auch bei einigen anderen Vergleichsstädten. Die Stadt Dülmen sollte daher die aus ihrer Sicht für die Steuerung der Vollstreckung relevanten Daten definieren und auswertbar machen.

Die Prüfungsergebnisse der **Gremienarbeit** beziehen sich auf den Zeitpunkt vor der Kommunalwahl 2025 und wurden der Stadt in Form eines Handouts bereits für die konstituierende Sitzung des Rates zur Verfügung gestellt. Hierin zeigt sich, dass die Stadt Dülmen mehr freiwillige Ausschüsse vorhält als der Durchschnitt der mittleren kreisangehörigen Städte in NRW. Die Häufigkeit der Sitzungen hingegen lag zum Prüfungszeitpunkt unter dem interkommunalen Durchschnitt. Dies zeigt, dass die Stadt Dülmen ein effektives Sitzungsmanagement betreibt und die Tagesordnungspunkte für die Fachausschüsse ggf. bündelt, damit diese nicht zwangsläufig in jeder Sitzungsfolge tagen müssen.

Einwohnerbezogen positioniert sich die Stadt Dülmen bei den **Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgeldern** für die Gremienmitglieder unter dem Median der Vergleichsstädte. Die Fraktionszuwendungen leistet die Stadt Dülmen über eine jährliche Zuwendung aus Sockelbetrag je Fraktion und Kopfbetrag je Mitglied und gewährt hierbei höhere Zuwendungen als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Bei den Fraktionszuwendungen sollte Dülmen die konkreten Bedarfe anhand einer Bedarfsermittlung ermitteln.

Wie andere Städte auch steht die Stadt Dülmen vor großen Herausforderungen wie z.B. dem Fachkräftemangel, der demografischen Entwicklung, zunehmenden Aufgaben, höheren Anforderungen an die IT und knapper werdenden Finanzmitteln. Im Bereich **Personal, Organisation und Informationstechnik** hat sich die Stadt Dülmen strategisch gut aufgestellt, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Grundlage aller Personalmaßnahmen ist das politisch beschlossene Personalmanagementkonzept. Ebenso setzt sich die Stadt im Bereich der Organisation über jährliche Gespräche systematisch mit dem Personalbedarf auseinander. Handlungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW hier insbesondere im Bereich des Prozessmanagements. Gute strategische Grundlagen sind auch hier geschaffen, deren Umsetzung ist bislang mangels Personalkapazitäten noch in einem eher frühen Stadium. Auch im Bereich der IT verfügt die Stadt Dülmen über eine Digitalisierungsstrategie und viele durch den Verwaltungsvorstand beschlossene Leitplanken. Aus Sicht der gpaNRW ist es sinnvoll, diese in einer Dachstrategie für die IT zu bündeln und so beispielsweise auch ein zentrales Lizenzmanagement einzuführen. Die Stadt Dülmen hat ihren Fokus auch stark auf die Digitalisierung weiterer Themenbereiche gelegt, die nicht Gegenstand dieser Prüfung sind, und hier schon viele Dinge umgesetzt. Beispielhaft zu nennen sind die weitreichenden Onlineangebote über das Serviceportal sowie Smart City Projekte.

Bei der Personalstruktur zeigt sich, dass die Stadt Dülmen eine geringere altersbedingte Fluktuation als andere Städte zu erwarten hat. Ursache hierfür ist das geringere Durchschnittsalter der Mitarbeitenden.

Im Bereich **Gebäudewirtschaft – Klimaschutz** ist die Stadt Dülmen strategisch gut aufgestellt und widmet sich diesem Thema konsequent und fortlaufend. Das Klimakonzept 2.0 sowie die Gebäudestrategie 2030 bilden die Basis. Die Stadt hat - anders als die meisten Vergleichsstädte - eine Liste notwendiger Einzelmaßnahmen für alle Gebäude erarbeitet und auch den Finanzmittelbedarf konkret beziffert. Hierbei zeigt sich ein Zielkonflikt zwischen den benötigten Haushaltsmitteln zur Umsetzung der Maßnahmen und den tatsächlich zur Verfügung stehenden Finanzressourcen. Basis für die geplanten Maßnahmen ist das übergeordnete Ziel, dass Dülmen 2035 bilanziell treibhausgasneutral sein möchte. 91 der 131 mittleren kreisangehörigen Städte haben ein späteres Zieljahr gewählt, weitere 24 Städte haben keinen Beschluss zum Zieljahr gefasst. Der Förderantrag der Stadt Dülmen für die Implementierung eines Energiemanagements ist im Dezember 2025 genehmigt worden, so dass die Stadt auch hier einen weiteren wichtigen Meilenstein in diesem Handlungsfeld erreicht.

Die örtlichen Strukturen der Stadt Dülmen erfordern ein effektives und effizientes **kommunales Krisenmanagement**. Neben drei Störfallbetrieben im Stadtgebiet ergeben sich potenzielle Risiken beispielsweise aus der großen Gemeindefläche, der direkten Autobahnanbindung, Starkregenereignissen sowie Großveranstaltungen (Wildpferdefang). Die Stadt Dülmen ist hier organisatorisch bereits gut aufgestellt und hat einen Stab für außergewöhnliche Ereignisse (SAE) eingerichtet sowie eine Stabsdienstordnung erlassen. Sie erreicht jedoch in diesem Prüfgebiet einen unterdurchschnittlichen Erfüllungsgrad von 63 Prozent (Median: 70 Prozent). Handlungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW insbesondere noch in den Bereichen Prävention und Vorbereitung, Schulung und Übung sowie Nachbereitung und Evaluation. Im Nachgang an die operative Prüfungsphase hat die Stadt Dülmen weitere Leitplanken erarbeitet und einige Empfehlungen der gpaNRW aufgegriffen. Hierdurch wird sie sich beim Erfüllungsgrad erkennbar verbessern können.

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.

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

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-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

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.

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

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.

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.

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

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 Dülmen hat zunächst die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung am 09. Dezember 2021 in der Sitzung des Hauptausschusses vorgestellt und in der Ratssitzung am 16. Dezember 2021 die Stellungnahme nach § 105 GO NRW beschlossen.

Die in den Prüfungen der gpaNRW getroffenen Feststellungen und die ausgesprochenen Handlungsempfehlungen sind regelmäßig Gegenstand der kommunalpolitischen Beratungen.

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.

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.

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.

0.4 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Dülmen hat die gpaNRW von Dezember 2024 bis Januar 2026 durchgeführt.

Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Dülmen 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 Dülmen überwiegend das Jahr 2024.

Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten der Stadt Dülmen berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Friederike Becker-Walschus
Finanzen	Felix Küttner
Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	Felix Küttner
Gremienarbeit	Patrick Marhofen
Personal, Organisation und IT	Natascha Gräfe
Gebäudewirtschaft - Klimaschutz	Thomas Scharf
Kommunales Krisenmanagement	Patrick Marhofen

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

Die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW am 20. Januar 2026 im Verwaltungsvorstand der Stadt Dülmen präsentiert.

Herne, den 25. Februar 2026

Im Auftrag

gez.

Manfred Wiethoff

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Friederike Becker-Walschus

Projektleitung

0.5 Anlage 1: Zusammenfassung aller Feststellungen und Empfehlungen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2025 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Verwaltung der Stadt Dülmen führt anlässlich bedeutsamer Investitionsentscheidungen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch, bisher hat sie diesbezügliche strategische Vorgaben jedoch noch nicht schriftlich fixiert. Insbesondere Wertgrenzen, oberhalb derer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen pflichtig sind, hat die Stadt bisher nicht festgelegt.	E1.1	Die Stadt Dülmen sollte verwaltungsweite Wertgrenzen nach § 13 Abs. 1 KomHVO NRW festlegen, oberhalb derer ein Wirtschaftlichkeitsvergleich verpflichtend durchzuführen ist.
		E1.2	Die Stadt Dülmen sollte ihren geplanten Kurs fortsetzen und einheitliche Vorgaben sowie Standards für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und -berechnungen etablieren. Dülmen könnte dies in einer Richtlinie, Dienstanweisung oder mit der Bereitstellung von Arbeitshilfen umsetzen.
F2	Die Stadt Dülmen hat strategische Festlegungen über die Ausrichtung ihres Kreditmanagements bisher noch nicht schriftlich fixiert.	E2	Die Stadt Dülmen sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen schaffen, der die wesentlichen strategischen Vorgaben enthält und diese durch operative Anforderungen sichert und die Bestimmungen des Krediterlasses berücksichtigt.
F3	Mit Blick auf die geringe Bedeutung hat Dülmen bisher keine Richtlinien für ihr Anlagemanagement erlassen.	E3	Die Stadt Dülmen sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest die wesentlichen Grundsätze und Verantwortlichkeiten, vergleichbar dem Kreditmanagement, abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer eigenen Richtlinie oder gemeinsam mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Zahlungsabwicklung und Vollstreckung			
F1	Die Stadt Dülmen verfolgt Forderungen zeitnah und gut strukturiert. Dazu trägt auch die Abschaffung der Zahlungserinnerung ab 2024 bei. Vorgaben für Zahlungsfristen hat die Stadt Dülmen bisher nicht geregelt.	E1	Die Stadt Dülmen sollte verwaltungsweite Vorgaben für die Festsetzung von Zahlungszielen treffen. Zur Vermeidung von Unsicherheiten sollte die Stadt in ihren Bescheiden grundsätzlich feste kalendarische Zahlungsziele vorsehen. Bei der

Feststellung		Empfehlung	
			Gestaltung der Bescheide sollte Dülmen das Zahlungsziel gut sichtbar auf der ersten Seite platzieren.
F2	Die Stadt Dülmen hat bisher nur rudimentäre Regelungen zum Einsatz von E-Payment geschaffen. Da die Dienstanweisungen für die Finanzbuchhaltung und für das Anordnungswesen in Teilen nicht mehr aktuell sind, überarbeitet die Stadt Dülmen derzeit beide Regelungen.	E2	Die Stadt Dülmen sollte an die positiven Erfahrungen mit E-Payment anknüpfen und im Rahmen der Überarbeitung ihrer Dienstanweisungen die Regelungen zum E-Payment konkretisieren und aktualisieren.
F3	Die Stadt Dülmen kann ausreichend belastbare Fallzahlen für den Bereich der Vollstreckung aus technischen Gründen derzeit nicht auswerten. Damit fehlen der Stadt aktuell ausreichend belastbare Informationen für eine zielorientierten Steuerung ihrer Verwaltungsvollstreckung.	E3	Die Stadt Dülmen sollte die Voraussetzungen für eine zielorientierte Steuerung ihrer Verwaltungsvollstreckung schaffen. Dazu sollte die Stadt zumindest einige grundlegende Kennzahlen valide auswertbar machen.
F4	Die Stadt Dülmen nutzt derzeit nicht alle rechtlichen Möglichkeiten, um den Druck auf Zahlungspflichtige zu erhöhen.	E4	Die Vollstreckung sollte zukünftig die Möglichkeiten zur Abnahme einer Vermögensauskunft und einer Eintragung ins Schuldnerverzeichnis im Einzelfall prüfen, um den Druck auf die Schuldnerinnen und Schuldner zu erhöhen. Zu hinterfragen ist dabei, welche Vorgehensweise (vollständige oder teilweise Eigenbearbeitung) unter organisatorischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten langfristig vorteilhaft ist.
Gremienarbeit			
F1	In der Stadt Dülmen ist die Zahl der freiwilligen Fachausschüsse vergleichsweise hoch. Die gpaNRW sieht in der Gremienstruktur noch Optimierungspotenzial.	E1.1	Die Stadt Dülmen sollte ihre Gremienstruktur nach Möglichkeit an der Verwaltungsgliederung ausrichten und verwandte Themenbereiche in Fachausschüssen konzentrieren.
		E1.2	Die Stadt Dülmen sollte gemäß § 3 Kommunalwahlgesetz NRW regelmäßig zum Ende einer Wahlperiode prüfen, ob sie die Zahl der zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter bei der nächsten Kommunalwahl reduzieren kann.
F2	Die Stadt Dülmen erfüllt die per Erlass geforderten Mindeststandards für die Ausstattung von Fraktionen zum überwiegenden Teil. Eine strukturierte Bedarfsermittlung hat sie jedoch noch nicht vorgenommen.	E2	Die Stadt Dülmen sollte eine strukturierte Bedarfsermittlung für die Höhe der Fraktionszuwendungen durchführen und diese dokumentieren. In den Prozess sollte sie die im Rat vertretenen Fraktionen einbinden. Dabei sollte sie auch Regelungen für die Ausstattung von Einzelratsmitgliedern treffen. Die Bedarfsermittlung sollte sie einmal je Wahlperiode überprüfen.
F3	Die Stadt Dülmen arbeitet im Bereich der Gremienarbeit überwiegend digital. Bisher hat die Stadt noch keine formalen Voraussetzungen für digitale bzw. hybride Gremienarbeit geschaffen.	E3	Die Stadt Dülmen sollte die formalen Regelungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen in die Hauptsatzung aufnehmen, um auch in etwaigen Notfallsituationen handlungsfähig zu sein.
Personal, Organisation und IT			

Feststellung		Empfehlung	
F1	Die Stadt Dülmen hat umfangreiche und vielfältige Maßnahmen zur Bindung ihrer Mitarbeitenden etabliert. Beim Prozess des Offboarding zeigt sie hingegen noch erkennbares Entwicklungspotenzial.	E1	Die Stadt Dülmen sollte ihre Abläufe zum Offboarding in einem Konzept formalisieren, das alle relevanten Vorgänge und Verantwortlichkeiten vom Wissenstransfer, über die Rückgabe von Verwaltungseigentum bis hin zu Abschlussgesprächen und Verabschiedungsmodalitäten umfasst.
F2	Die Stadt Dülmen hat qualifizierte Maßnahmen ergriffen, um ihre vorhandenen Ressourcen gezielt und effizient zur Aufgabenerledigung einsetzen zu können. Durch noch nicht verwaltungsweit vorliegende Stellenbeschreibungen und -bewertungen nutzt sie ihre Steuerungsmöglichkeiten jedoch noch nicht vollständig aus.	E2	Die Stadt Dülmen sollte die noch fehlenden Stellenbeschreibungen und -bewertungen sukzessive erstellen und aktuell halten. Hieraus kann sie die entsprechenden Anforderungsprofile für ihre Mitarbeitenden ableiten und ihre Personalplanung noch besser unterstützen.
F3	Die Stadt Dülmen hat für ihr Prozessmanagement wichtige strategische Grundlagen geschaffen. Das dadurch geschaffene Potenzial schöpft die Stadt in der Praxis jedoch nicht aus.	E3	Die Stadt Dülmen sollte ihrem strategisch gut aufgestellten Prozessmanagement eine höhere praktische Bedeutung zukommen lassen. Hierdurch kann sie vor dem Hintergrund knapper Personalressourcen Arbeitsabläufe weiter optimieren und automatisieren und die digitale Transformation systematisch unterstützen.
F4	Die Stadt Dülmen verfügt mit ihrer strategischen Personalplanung über ein gut strukturiertes Verfahren zur Stellenbemessung. Dennoch besteht Optimierungspotenzial, insbesondere bei der Festlegung von Zielen zur Stellenbemessung.	E4	Die Stadt Dülmen sollte ihr gut strukturiertes Verfahren zur Stellenbemessung durch die Aufnahme von verbindlichen Zielen und schriftlichen Regelungen zu Umsetzungsmaßnahmen komplettieren.
F5	Die Stadt Dülmen besitzt eine gute strategische Grundlage für die digitale Transformation ihrer Verwaltung. Auch die Vorgaben zum IT-Betrieb beruhen auf einer fachlichen Basis. Jedoch entfalten diese Vorgaben ohne Verschriftlichung und strategische Gesamtverankerung nur begrenzte Steuerungswirkung.	E5	Die Stadt Dülmen sollte ihre gewachsenen IT-Strukturen durch eine schriftliche Strategie absichern. Hierin sollte sie Ausstattungsziele und Technologien festlegen, die einen reibungslosen und effizienten IT-Betrieb sicherstellen, um die Verwaltungsziele zu erreichen.
F6	Die Stadt Dülmen hat ihr Projektmanagement strategisch gut aufgestellt. Im Anforderungs-, Störungs- und Lizenzmanagement lässt die Stadt hingegen die teils vorhandenen technischen Steuerungsmöglichkeiten noch ungenutzt.	E6.1	Die Stadt Dülmen sollte ihr Lizenzmanagement zentral organisieren und die Vorteile der bereits eingesetzten Software vollends nutzen, indem sie die zur Verfügung stehenden Daten vollständig einpflegt.
		E6.2	Die Stadt Dülmen sollte die vorhandenen Informationen aus ihren Ticketsystemen regelmäßig auswerten, um ihre IT-Steuerung noch zu verbessern.
		E6.3	Die Stadt Dülmen sollte verbindliche Kriterien zur Bewertung und Priorisierung von IT-Anforderungen einführen. Das schafft Transparenz und stellt sicher, dass Entscheidungen systematisch und im Einklang mit den strategischen Zielen getroffen werden.
F7	Im konzeptionellen Bereich der IT-Sicherheit besteht in der Stadt Dülmen Optimierungspotenzial, um Ausfall- und Haftungsrisiken weiter zu minimieren.	E7	Die Stadt Dülmen sollte ein umfassendes Notfallvorsorgekonzept und eine IT-Sicherheitsleitlinie verbindlich dokumentieren und Richtlinien zur Nutzung der Endgeräte erarbeiten, um ihre IT-Landschaft noch besser abzusichern.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die Stadt Dülmen verfügt über einen Personalkörper mit einer annähernd ausgewogenen Altersstruktur. Eine nahezu ausschließliche Aufgabenerledigung mit eigenem Personal führt zu vergleichsweise hohen Personalquoten. Durch interkommunale Zusammenarbeit böten sich der Stadt Möglichkeiten Synergien zu heben.	E8	Die Stadt Dülmen sollte prüfen, ob sich neben der Digitalisierung noch weitere Bereiche für den Aufbau von interkommunaler Zusammenarbeit eignen, um Personalressourcen zu schonen und ihre Handlungsfähigkeit dauerhaft sicherzustellen.
Gebäudewirtschaft – Klimaschutz			
F1	Die Stadt Dülmen kann bereits für alle Maßnahmen am städtischen Gebäudebestand den Finanzmittelbedarf und die Treibhausgas-Reduktion beziffern. Optimierungspotenziale liegen insbesondere in einer kennzahlenorientierten Steuerung.	E1	Die Stadt Dülmen sollte Kennzahlen sowohl für den Energieverbrauch als auch zur Erfolgskontrolle ihrer energetischen Sanierungsbemühungen einsetzen. Auffällige Abweichungen in beiden Bereichen sollte sie evaluieren.
F2	Die Stadt Dülmen kennt ihren Finanzmittelbedarf für die Transformation ihres Gebäudebestands. Aufgrund ihrer Haushaltslage kann sie nicht alle Gebäude bis 2035 energetisch sanieren. Dennoch hält sie an dem Teilziel der bilanziellen Treibhausgasneutralität ihres eigenen Gebäudebestand bis 2035 fest.	E2	Sofern die Stadt Dülmen das Teilziel der bilanziellen Treibhausgasneutralität im eigenen Gebäudebestand aufgrund der Haushaltslage nicht erreichen kann, sollte sie das Teilziel anpassen.
F3	Die Stadt Dülmen kann den Erfolg ihrer Maßnahmen auswerten und einschätzen, inwieweit sie das gesteckte Ziel der bilanziellen Treibhausgasneutralität ihrer eigenen Gebäude erreicht. Geplante Modifizierungen an der Bilanzierungssystematik sind aus Sicht der gpaNRW nicht zielführend.	E3	Die Stadt Dülmen sollte die bilanzielle Treibhausgasneutralität ihrer eigenen Gebäude auch künftig nach den allgemeingültigen BSKO-Standards nachweisen und veräußerte treibhausgasneutrale Energie nicht in der eigenen Treibhausgasbilanz berücksichtigen.
Kommunales Krisenmanagement			
F1	Die Stadt Dülmen hat bereits eine Vielzahl von Risiken für ihr Stadtgebiet ermittelt. Bei der strukturierten Dokumentation und Aufbereitung dieser Erkenntnisse sowie der angemessenen Information an die Politik sieht die gpaNRW noch Verbesserungspotenzial.	E1	Die Stadt Dülmen sollte die identifizierten Risiken dokumentieren und hinsichtlich ihres Schadensausmaßes bewerten. Über die Erkenntnisse ihrer Risikoanalyse sollte die Stadt die politischen Gremien informieren.
F2	Die Stadt Dülmen hat bereits mit den Vorplanungen zu den identifizierten Risiken begonnen, allerdings noch keine entsprechenden Pläne aufgestellt.	E2	Auf Grundlage einer strukturierten Risikoanalyse sollte die Stadt konsequent konkrete Vorplanungen entwickeln und in entsprechenden Plänen verschriftlichen.
F3	Der Stabsraum der Stadt Dülmen bietet grundsätzlich gute Voraussetzungen für eine effektive und störungsfreie SAE-Sitzung. Optimierungspotenzial besteht jedoch noch hinsichtlich der Dokumentation von Vollständigkeit und Funktionsfähigkeit der Ausstattung.	E3	Die Stadt Dülmen sollte die Ausstattung des Stabsraumes in Bezug auf die Vollständigkeit und Funktionsfähigkeit der analogen Arbeitsmittel regelmäßig überprüfen und entsprechend dokumentieren.
F4	Die Stadt Dülmen hat einige Funktionen in der Stadtverwaltung definiert, die auch in einer akuten Krisenlage funktionsfähig sein müssen. Dabei ist sie jedoch noch nicht strukturiert vorgegangen und hat ihre Entscheidungen noch nicht dokumentiert.	E4	Die Stadt Dülmen sollte in einem strukturierten Vorgehen die Funktionen definieren, die in einer akuten Krisenlage funktionsfähig sein müssen. Die Entscheidungen und die Vorkehrungen, die dazu zu treffen sind, sollte sie dokumentieren und innerhalb der Verwaltung kommunizieren.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Stadt Dülmen hat eine praxisnahe und verständliche Stabsdienstordnung des Stabes für außergewöhnliche Ereignisse erlassen. In zwei Punkten sieht die gpaNRW allerdings noch Optimierungspotenzial.	E5.1	Die Stadt Dülmen sollte die Mitglieder des SAE grundsätzlich mit Dienstaussweisen ausstatten und sicherstellen, dass diese stets aktuell sind.
		E5.2	In ihrer Stabsdienstordnung sollte die Stadt Dülmen festlegen, in welchem Zeitraum ab Alarmierung die Einsatzbereitschaft des SAE hergestellt sein muss und dabei auch Szenarien für einen Selbsteintritt berücksichtigen.
F6	Die Stadt Dülmen hat die Mitglieder des SAE zwar in 2022 in die Stabsarbeit eingeführt, jedoch noch keine Schulungen durchgeführt.	E6	Die Stadt Dülmen sollte regelmäßige Schulungsintervalle und auch -inhalte für ihre SAE-Mitglieder festlegen und auf dieser Basis die Schulungen durchführen.
F7	Die Stadt Dülmen führt bisher noch keine regelmäßigen Übungen durch. Verbindliche Regelungen zu SAE-Übungen fehlen ebenfalls.	E7	Die Stadt Dülmen sollte verbindliche Regelungen zu Übungen ihres SAE entwickeln und regelmäßig praxisnahe Übungen durchführen und anschließend evaluieren.
F8	Die Stadt Dülmen hat klare Regeln für die interne Kommunikation im Krisenfall festgelegt. Im Hinblick auf die externe Kommunikation besteht noch Optimierungspotenzial.	E8	Die Stadt Dülmen die bestehenden Regeln für die Kommunikation nach außen schriftlich festhalten. Außerdem sollte sie vorgefertigte Kommunikationschecklisten mit Textbausteinen für typische Krisenszenarien, wie z. B. Unwetter, Stromausfall usw. erstellen, um eine reibungslose und schnelle Information und Kommunikation sicherstellen zu können.
F9	Die Stadt Dülmen hat eine strukturierte Nachbereitung und Evaluation von Sitzungen des SAE vorbereitet. Festlegungen darüber, wie die Beteiligten über die Erkenntnisse informiert werden, hat sie dagegen noch nicht getroffen.	E9	Die Stadt Dülmen sollte Festlegungen darüber treffen, wie die Ergebnisse der Auswertung dokumentiert werden und die diese innerhalb der Verwaltung und an andere Beteiligte kommuniziert werden.

0.6 Anlage 2: Nachhaltigkeit in der Stadt Dülmen

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 Ausgewählte Nachhaltigkeitsindikatoren im interkommunalen Vergleich und 0.6.2.2 Nachhaltigkeitsindikatorenset der Stadt Dülmen im intra- und interkommunalen Vergleich dar.

Die Stadt Dülmen befindet sich zum Prüfungszeitpunkt in einem laufenden Prozess zur Entwicklung einer übergreifenden Nachhaltigkeitsstrategie. Neben ökologischen Aspekten des Klima- und Klimafolgeschutzes sollen dabei auch soziale und ökonomische Aspekte berücksichtigt werden. Im Jahr 2024 erhielt die Stadt eine Förderungsbewilligung zur Erstellung einer umfassenden Nachhaltigkeitsstrategie im Rahmen eines extern begleiteten Projekts. Im Rahmen dieses Projektes beabsichtigt die Stadt unter Beteiligung verschiedener lokaler Akteure eine systematische Verknüpfung bestehender Teilkonzepte zu einem integrierten gesamtstädtischen Konzept. Mit dem Klimakonzept 2.0 besitzt Dülmen bereits ein strategisches Instrument, in dem das Ziel der Klimaneutralität bis 2035 verankert ist. Darin enthalten sind unterschiedliche Maßnahmen und Zielmarken. Parallel existieren weitere konzeptionelle Elemente wie etwa

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

Mobilitäts-, Grün-, Digitalisierungs- und Bebauungskonzepte, die in einer zukünftigen Nachhaltigkeitsstrategie gebündelt werden sollen. In der Haushaltsplanung sind bereits vereinzelt Ziele, Maßnahmen und Kennzahlen verankert. Die Verknüpfung der Ziele mit finanziellen Ressourcen auf Produktebene sowie ein umfassender Nachhaltigkeitshaushalt setzen zunächst eine schlüssige gesamtstrategische Ausrichtung voraus. Weitere Ausführungen zur Nachhaltigkeitsstrategie sowie der Bezug der gesamtstädtischen Nachhaltigkeitsziele zur Haushaltsplanung enthält Kapitel 1.5.1 Nachhaltigkeitshaushalt.

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.

Zum Prüfungszeitpunkt prüft die Stadt Dülmen ihre Entscheidungen noch nicht anhand eines umfassenden Nachhaltigkeitschecks im Sinne einer umfassenden Berücksichtigung ökologischer, sozialer und ökonomischer Auswirkungen. Zwar existieren bereits verschiedene strategische Konzepte mit differenziertem Nachhaltigkeitsbezug (siehe zuvor bereits die Ausführungen zur Nachhaltigkeitsstrategie in Dülmen). Ein systematischer Abgleich politischer Entscheidungen mit diesen Strategien erfolgt bislang jedoch noch nicht.

Zu erwähnen ist allerdings, dass die Stadt Dülmen bereits ein umfassendes, standardisiertes Verfahren für eine Klimarelevanzprüfung implementiert hat. Dieses hat die Stadt 2022 auf Grundlage eines Ratsbeschlusses eingeführt. Dieses Instrument stellt zwar keine umfassende Nachhaltigkeitsprüfung im vorgenannten Sinne dar. Dennoch prüft die Verwaltung anhand einer Checkliste ökologische Nachhaltigkeitsaspekte von Entscheidungen anhand verschiedener Prüfungsschritte. Zu den berücksichtigten Aspekten zählen der Energieverbrauch, Treibhausgasemissionen, Bodenversiegelung, Biodiversität oder Stadtklima. Der Einsatz der Checkliste und die Ergebnisse sind verbindlich in allen politischen Vorlagen zu dokumentieren. Die Fachbereiche führen die Prüfung dezentral durch und werden dabei von der Stabsstelle für Umwelt- und Klimaschutz unterstützt. Die Checkliste umfasst ein zweistufiges Verfahren. In einer strukturierten Erstprüfung sind zwölf Leitfragen zu beantworten. Auf Stufe zwei sind verschiedene und unter Umständen gegenläufige Auswirkungen anhand von Leitfragen abzuwägen.

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 Dülmen verfügt derzeit über kein umfassendes Nachhaltigkeitsberichtswesen, das ökologische, soziale und wirtschaftliche Nachhaltigkeitsaspekte systematisch und regelmäßig abbildet. Zwar existiert ein Berichtswesen zum Klimaschutzmanagement in Dülmen, welches zum Umsetzungsstand der Projekte aus dem Klimakonzept 2.0 oder zur aktuellen Wärmeleitplanung informiert. Diese Formate bilden jedoch ausschließlich die ökologische Klimadimension ab und stellen damit lediglich Teilbereiche eines Nachhaltigkeitsberichtswesens dar. Ein integrierter Nachhaltigkeitsbericht, der über Klimaschutz hinausgeht, soziale und ökonomische Nachhaltigkeitsziele einbezieht und an eine städtische Nachhaltigkeitsstrategie gekoppelt ist, liegt bislang nicht vor. Die laufende Erarbeitung einer kommunalen Nachhaltigkeitsstrategie schafft und erweitert die hierfür erforderliche Grundlage.

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 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 seinerzeit 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 Dülmen 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.

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

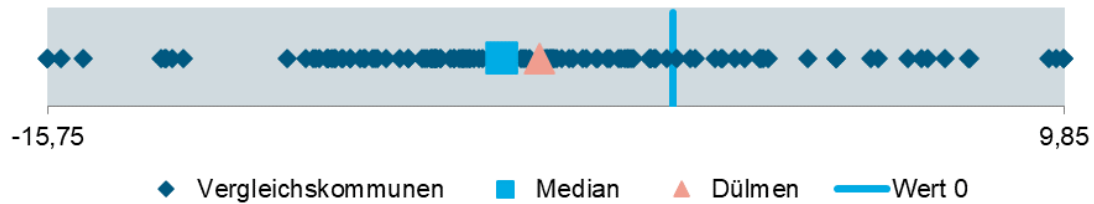
⁷ vgl. LAG 21, Nachhaltigkeitsbericht nrwkommunal, <https://www.lag21.de/files/default/pdf/Themen/nn-transfer-n/nrwkommunal-2024.pdf>

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

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.

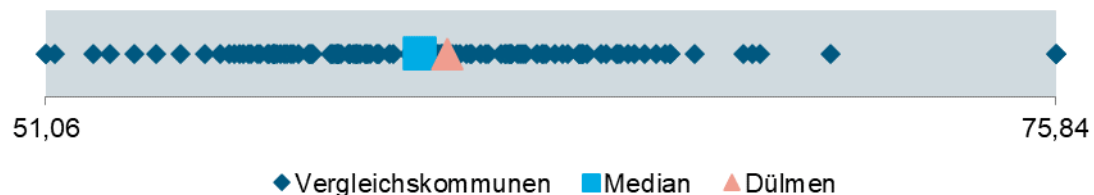
Bevölkerungsentwicklung bis 2050 in Prozent



Insgesamt weist die Bevölkerungsentwicklung der mittleren kreisangehörigen Städte in NRW einen Bevölkerungsrückgang bis 2050 aus (Median -4,30 Prozent). Die **Stadt Dülmen** kann sich hier mit einem Rückgang von 3,36 Prozent etwas günstiger als der Durchschnitt positionieren.

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 und über 65 Jahre.

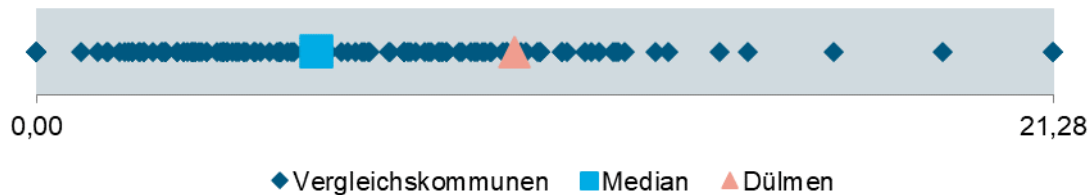
Abhängige Personen je 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (Abhängigenquotient) 2025



In der **Stadt Dülmen** sind 60,90 Prozent der Bevölkerung nicht im erwerbsfähigen Alter. Damit liegt die Stadt Dülmen am Median der mittleren kreisangehörigen Städte (60,26 Prozent). 2012 lag der Quotient in Dülmen noch bei 49,30 Prozent. Dies zeigt die Dynamik in der demografischen Entwicklung in Dülmen. Allein der Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner über 80 Jahren ist im Eckjahresvergleich 2012 zu 2025 von 5,10 auf 6,88 Prozent angestiegen, liegt allerdings noch immer erkennbar unter dem Median.

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.

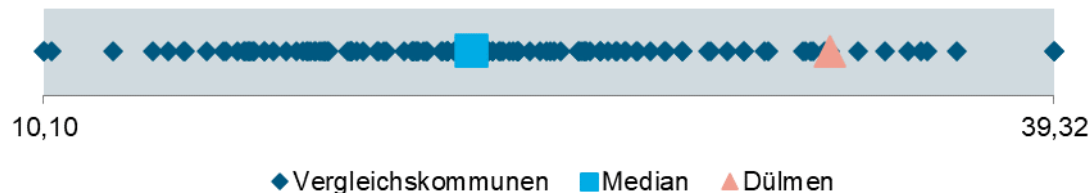
Schulabgehende allgemeinbildende Schulen ohne Abschluss in Prozent 2024



Der Anteil der Schulabgehenden ohne Schulabschluss liegt im Jahr 2024 in der **Stadt Dülmen** bei zehn Prozent und hat sich damit gegenüber 2012 mehr als verdreifacht (2012: 3,12 Prozent). Im Vergleichsjahr 2024 gehört Dülmen damit zu dem Viertel der mittleren kreisangehörigen Städte mit dem höchsten Anteil der Schulabgehenden ohne Abschluss. Der Median liegt bei 5,88 Prozent. Die Kennzahl bezieht sich auf den Schulort, der besucht wird und nicht auf den Wohnort der Schulabgehenden. Insofern sind in dieser Kennzahl auch Personen mitgezählt, die ihren Wohnsitz nicht in Dülmen haben, aber eine Schule in Dülmen besuchen.

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.

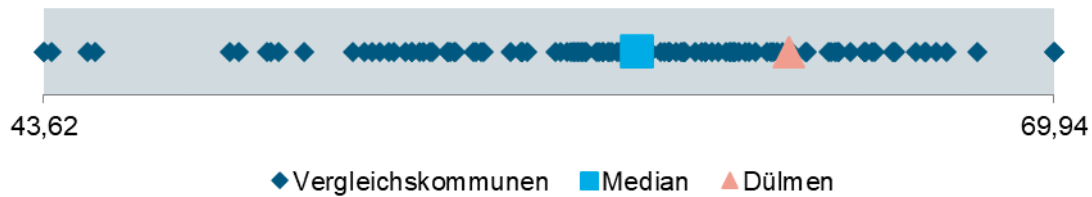
Betreuungsquote der unter 3-Jährigen in Prozent 2025



Die Betreuungsquote für Kinder unter drei Jahren liegt mit 32,86 Prozent in **Dülmen** erkennbar über dem Median von 22,49 Prozent. Im Vergleich zum Jahr 2012 ist sie in Dülmen um rund 17 Prozentpunkte angestiegen. Auch die Betreuungsquote der 3 bis unter 6-Jährigen hat gegenüber 2012 in Dülmen einen leichten Zuwachs erfahren. Die Entwicklung bei den Betreuungsquoten spiegelt sich auch in einem kontinuierlich steigenden Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder im Haushalt der Stadt wider, da Betreuungsplätze anteilig vom allgemeinen Haushalt getragen werden. Wie hoch die Haushaltsbelastung ist, hängt stark von der örtlichen Situation ab. Weitere Kennzahlen hierzu stehen im Teilbericht 7 gpa-Kennzahlenset.

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.

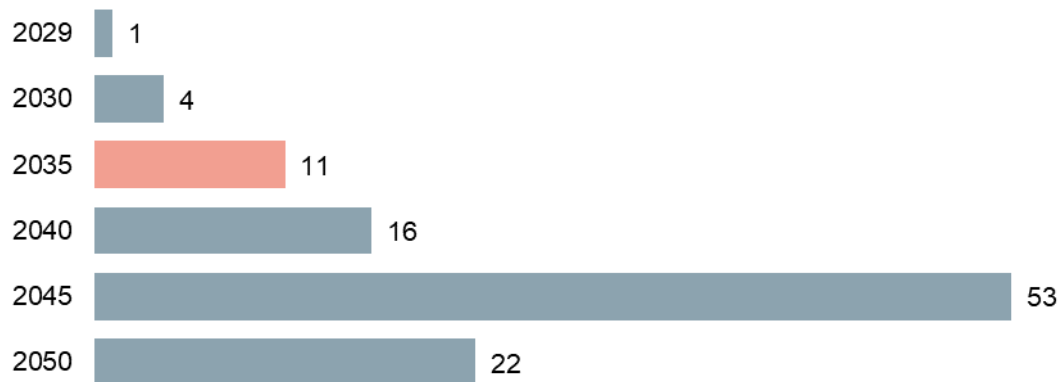
Wahlbeteiligung Kommunalwahl in Prozent 2025



Die Wahlbeteiligung bei der Kommunalwahl lag in **Dülmen** 2025 bei 63,04 Prozent. Damit liegt die Stadt oberhalb des Medians von 55,91 Prozent.

Mit dem **Zieljahr des Erreichens der CO₂/Treibhausgas-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/Treibhausgas-Neutralität erreicht werden soll.

Zieljahr der CO₂/Treibhausgas-Neutralität



Wie zehn weitere mittlere kreisangehörige Städte strebt **Dülmen** die Treibhausgas-Neutralität bis 2035 an. 24 Vergleichsstädte haben noch kein Zieljahr festgelegt. Weitere Ausführungen zu dieser Thematik, wie etwa der Investitionsbedarf in den städtischen Gebäudebestand im Hinblick auf das Zieljahr der Treibhausgasneutralität, stehen im Teilbericht 5 Gebäudewirtschaft - Klimaschutz.

Die **Steuereinnahmekraft** je Einwohnerin bzw. Einwohner (EW) 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 lag in **Dülmen** 2012 noch bei 896 Euro je EW und ist 2024 auf 1.611 Euro je EW angestiegen. Trotzdem erreichen mehr als 50 Prozent der Vergleichsstädte eine höhere einwohnerbezogene Steuereinnahmekraft als die Stadt Dülmen. Der Median beträgt 1.667 Euro je EW. Die Steuereinnahmekraft setzt sich zusammen aus den Erträgen aus den Realsteuern (Grundsteuer A, Grundsteuer B, Gewerbesteuer, Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer) abzüglich der Gewerbesteuerumlage.

Zur Entwicklung der Haushaltssituation verweisen wir auf den Teilbericht 1 Finanzen.

0.6.2.2 Nachhaltigkeitsindikatorenset der Stadt Dülmen 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 21⁹. 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.

⁹ vgl. LAG 21, Nachhaltigkeitsbericht nrwkommunal 2022, <https://www.lag21.de/files/default/pdf/Themen/nn-transfer-n/lag21-nrwkommunal-2022.pdf>.

Nachhaltigkeitsindikatoren¹⁰ der Stadt Dülmen

Themenbereich / Indikator	Dülmen 2012	Dülmen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr
Kontextindikatoren Demografie¹¹									
Bevölkerungsentwicklung bis 2050 in Prozent	k. A.	-3,36	-15,75	-6,51	-4,30	-1,03	9,85	131	2025
Abhängigenquotient (Abhängige Personen je 100 Personen im erwerbsfähigen Alter)	49,30*	60,90	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 ¹²	22,22*	20,02	17,77	19,15	19,91	20,44	25,69	131	2025
Anteil der EW** ab 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent ¹³	5,10*	6,88	5,16	6,62	7,26	7,95	10,19	131	2025
Bildung und Betreuung									
Schulabgehende allgemeinbildende Schulen ohne Abschluss in Prozent	3,12	10,00	0,00	3,42	5,88	9,36	21,28	131	2024
Schulabgehende allgemeinbildende Schulen mit höherem Schulabschluss ¹⁴ in Prozent	38,38	37,27	19,67	36,96	42,62	48,22	67,95	131	2024
Betreuungsquote der unter 3-Jährigen in Prozent	15,34*	32,86	10,10	18,28	22,49	26,21	39,32	131	2025

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

¹¹ 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.

¹² Die gpaNRW berücksichtigt beim Jugendanteil die Bevölkerung unter 21 Jahre. Die LAG 21 stellt stattdessen die Bevölkerung unter 15 Jahren dar.

¹³ Die gpaNRW berücksichtigt beim Altenanteil die Bevölkerung über 80 Jahre. Die LAG 21 stellt stattdessen die Bevölkerung über 65 Jahren dar.

¹⁴ Als höherer Schulabschluss wird die Allgemeine Hochschulreife sowie die Fachhochschulreife berücksichtigt.

Themenbereich / Indikator	Dülmen 2012	Dülmen aktuell	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs- jahr
Betreuungsquote der 3 bis unter 6-Jährigen in Prozent	97,01*	98,14	64,97	92,35	95,66	98,08	108	131	2025
Wahlen									
Wahlbeteiligung Kommunalwahl in Prozent	k. A.	63,04	43,62	55,91	59,08	61,96	69,94	131	2025
Wahlbeteiligung Bundestagswahl in Prozent	k. A.	86,01	74,91	81,35	83,64	85,18	88,61	131	2025
Wahlbeteiligung Europawahl in Prozent	k. A.	70,22	50,88	61,24	64,42	67,29	73,33	131	2024
Fläche¹⁵									
Siedlungs- und Verkehrsfläche je EW** in qm	599*	607	237	396	510	663	1.467	131	2024
Flächenneuinanspruchnahme (Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche seit dem Vorjahr in ha)	-6,15	16,00	-23,00	0,50	3,00	9,00	49,00	131	2024
Neu erstellte Wohngebäude je 10.000 EW**	15,38*	7,54	0,36	4,27	7,11	10,13	26,46	131	2024
Klima und Energie									
Zieljahr der CO ₂ /Treibhausgasneutralität ¹⁶	k. A.	2035	2029	2040	2045	2045	2050	107	2025
Anteil erneuerbare Energien am Stromverbrauch in Prozent	k. A.	35,88	5,09	10,19	22,18	42,81	359	131	2024
Mobilität									
Pendelindensaldo je 100 EW**	-11,14*	-11,48	-26,15	-12,96	-6,44	0,52	27,38	131	2024

¹⁵ 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.

¹⁶ Eigene Erhebungen.

Themenbereich / Indikator	Dülmen 2012	Dülmen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr
PKW-Dichte (Zugelassene PKW je 1.000 EW**)	543*	624	540	620	643	670	1.135	131	2025
Veränderung der polizeilich erfassten Straßenverkehrsunfälle seit dem Vorjahr in Prozent	-11,11	-10,00	-33,80	-8,71	-0,44	6,31	38,00	131	2024
Kommunale Finanzen¹⁷									
Steuereinnahmekraft je EW** in Euro	896*	1.611	907	1.473	1.667	1.923	7.709	131	2024
Gesellschaftliche Teilhabe / Armut									
Mindestsicherungsquote ¹⁸ in Prozent	5,10*	6,80	4,80	6,65	7,80	9,55	14,60	131	2024
Arbeit und Wirtschaft									
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort je 1.000 Erwerbsfähige (Arbeitsplatzdichte)	389*	486	227	433	545	669	1.140	131	2024
Beschäftigungsquote am Wohnort in Prozent	55,58*	66,89	51,48	62,83	64,53	67,00	73,53	131	2024
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort am 30.06.	17.189	20.028	6.593	10.933	13.936	17.900	26.724	131	2024
Gewerbeanmeldungen für Neugründungen je 1.000 EW**	5,44*	5,15	4,72	6,03	6,85	7,61	15,58	131	2024
Arbeitslosenanteil in Prozent	4,39	5,15	4,07	6,11	7,21	8,47	13,00	131	2024

¹⁷ 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.

¹⁸ 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	Dülmen 2012	Dülmen aktuell	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs- jahr
(Verhältnis der nicht erwerbstätigen Personen im erwerbstätigen Alter zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten)									
Gesundheit									
Sterbefälle von Personen unter 65 Jahren je 10.000 EW**	16,89*	14,24	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 Dülmen 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

In Dülmen besteht derzeit ein hoher Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation. Wegen der erheblichen Fehlbeträge, welche die Stadt bis 2028 plant, ist Dülmen seit 2024 in der **Haushaltssicherungspflicht**. Insbesondere die jüngeren Jahresergebnisse 2023 und 2024 haben sich erheblich verschlechtert. Zwar kann Dülmen in den zurückliegenden Jahren auch Überschüsse erzielen, allerdings sind diese Überschüsse überwiegend auf Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen infolge des Ukraine-Krieges und der Corona-Pandemie zurückzuführen. Es handelt sich bei diesen Erträgen lediglich um eine bilanzielle Entlastung ohne Liquiditätszuflüsse. Vor allem 2023 und 2024 liegen die **Jahresergebnisse** je Einwohner deutlich unterhalb der Ergebnisse der Vergleichskommunen. Im Planungszeitraum erwartet die Stadt Dülmen weiterhin erhebliche Fehlbeträge.

Im aktuellen Vergleichsjahr 2024 liegt die Stadt Dülmen mit ihrer **Eigenkapitalquote** knapp oberhalb des Medians und gehört somit noch zu der Hälfte der verglichenen Städte mit einer besseren Eigenkapitalausstattung. Im Haushaltsplan 2025 allerdings geht die Stadt Dülmen bereits von einem vollständigen Verzehr der Ausgleichsrücklage im Haushaltsjahr 2025 aus. In den Folgejahren erwartet Dülmen eine deutliche Reduzierung der allgemeinen Rücklage. Die geplanten Defizite summieren sich in den Jahren 2025 bis 2028 auf einen Gesamtfehlbetrag in Höhe von rund 41,69 Mio. Euro. Die Stadt Dülmen hat zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen infolge des Ukraine-Krieges und der Coronapandemie Haushaltsschäden in Höhe von rund zehn Mio. Euro isoliert. Aktuell plant die Stadt mit einer teilweisen Ausbuchung der isolierten Belastungen gegen die allgemeine Rücklage in Höhe von rund fünf Mio. Euro. Der verbleibende Betrag belastet den Haushalt bis 2075 mit jährlichen Abschreibungen in Höhe von rund 100 Tausend Euro.

Die **Kreditverbindlichkeiten** und insbesondere die Liquiditätskredite der Stadt Dülmen haben sich seit 2019 erheblich erhöht. Zwar liegen die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Dülmen im interkommunalen Vergleich 2023 insgesamt noch immer auf einem eher unauffälligen Niveau, im Planungszeitraum erwartet die Stadt Dülmen jedoch einen signifikanten Anstieg der Kreditverbindlichkeiten. Nicht nur zur Investitionsfinanzierung, sondern auch zur Finanzierung der laufenden Verwaltungstätigkeit ist die Stadt voraussichtlich auf die Aufnahme neuer Kredite angewiesen. Geplant ist eine Nettoneuverschuldung in Höhe von rund 142 Mio. Euro.

Haushaltssteuerung

Die Stadt Dülmen hat im Jahr 2025 begonnen im Rahmen des Projekts „Prozesskette Nachhaltigkeit NRW“ eine globale **Nachhaltigkeitsstrategie** zu entwickeln. Bereits bestehende reichsspezifische Strategien (u. a. Klimaschutzkonzept 2.0, Mobilitäts- und Grünkonzept, Digitalstrategie) will Dülmen so in einer integrierten Dachstrategie bündeln. Auch der Haushaltsplan der Stadt Dülmen enthält bereits einige Ziele, Maßnahmen und Kennzahlen mit klarem Nachhaltigkeitsbezug. Mit der Erarbeitung einer Nachhaltigkeitsstrategie schafft Dülmen nun die strukturellen Voraussetzungen für eine Integration der gesamstädtischen Nachhaltigkeitsziele in die Haushaltssteuerung. Bereits heute unterstützt die Stadt durch die 2022 eingeführte Klimarelevanzprüfung eine laufende Berücksichtigung ökologischer Belange in der politischen Beschlussfindung.

Insbesondere Investitionsentscheidungen haben typischerweise einen langfristigen Einfluss auf die Finanzen und die strategische Zielerreichung einer Stadt. Als zentrales Instrument, um Investitionsentscheidungen nachvollziehbar zu bewerten und an strategischen Zielen der Stadt Dülmen auszurichten eignen sich **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erfolgen in Dülmen bislang überwiegend anlassbezogen und in dezentraler Verantwortung. Verbindliche gesamstädtische Regelungen mit einheitlichen Wertgrenzen, Verfahrensstandards und Zuständigkeiten hat Dülmen bisher nicht festgelegt. Die Verwaltung erarbeitet derzeit neue Richtlinien und beabsichtigt in diesem Zusammenhang auch verbindliche Wertgrenzen festzulegen.

Soweit die Finanzierung von Investitionen weder aus eigenen Mitteln noch aus Drittmitteln möglich ist, ist Dülmen auf eine Aufnahme von Krediten angewiesen. Bestehen demgegenüber vorübergehende Liquiditätsüberschüsse oder ein Erfordernis zur Liquiditätsvorsorge für künftige Zahlungsverpflichtungen, kann die Stadt Liquidität am Geld- oder Kapitalmarkt anlegen. Auch wenn die Stadt Dülmen hier nach eigener Aussage primär sicherheitsorientiert agiert, hat Dülmen eine entsprechende strategische Ausrichtung für das **Kredit- oder das Anlagemanagement** bisher noch nicht explizit festgelegt. Eine Richtlinie fördert ein zwischen Politik und Verwaltung abgestimmtes Vorgehen bei der Kreditaufnahme oder Geldanlage auch dann, wenn Entscheidungen unter Umständen kurzfristig zu treffen sind. Schriftliche Regelungen tragen zudem dazu bei, die Transparenz und Rechtssicherheit von Kredit- oder Anlageentscheidungen zu verbessern.

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 Dülmen. 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 die 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 dar und berücksichtigt den aktuellen Entwurf des Jahresabschlusses 2024.

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

1.4.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Dülmen ist seit 2024 haushaltssicherungspflichtig. Im Haushaltsplan geht die Stadt Dülmen von einem Verzehr der Ausgleichsrücklage bereits 2025 aus und erwartet in den Folgejahren eine deutliche Reduzierung der allgemeinen Rücklage. Im Haushaltssicherungskonzept plant die Stadt den Haushaltsausgleich 2032 wiederherzustellen.

Haushaltsstatus Dülmen 2019 bis 2025

Haushaltsstatus	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ausgeglichener Haushalt	X	X	X	X			
Fiktiv ausgeglichener Haushalt					X		
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage							
Genehmigungspflichtiger Verlustvortrag							
Haushaltssicherungskonzept genehmigt						X	X
Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt							

* Der Haushaltsstatus in den Ist-Jahren bis 2024 bemisst sich am Jahresergebnis, der Haushaltsstatus in den Plan-Jahren ab 2024 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 Dülmen 2024 bis 2028

Grund- und Kennzahlen	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis*	-15.763	-18.149	-10.076	-7.968	-5.496
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	8.913	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	78.587	69.351	59.275	51.308	45.811
Veränderung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	-9.236	-10.076	-7.968	-5.496

Grund- und Kennzahlen	2024	2025	2026	2027	2028
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis und vorgetragene Verluste in Prozent	keine Verringerung	11,75	14,53	13,44	10,71
Fehlbetragsquote in Prozent	15,26	20,74	14,53	13,44	10,71

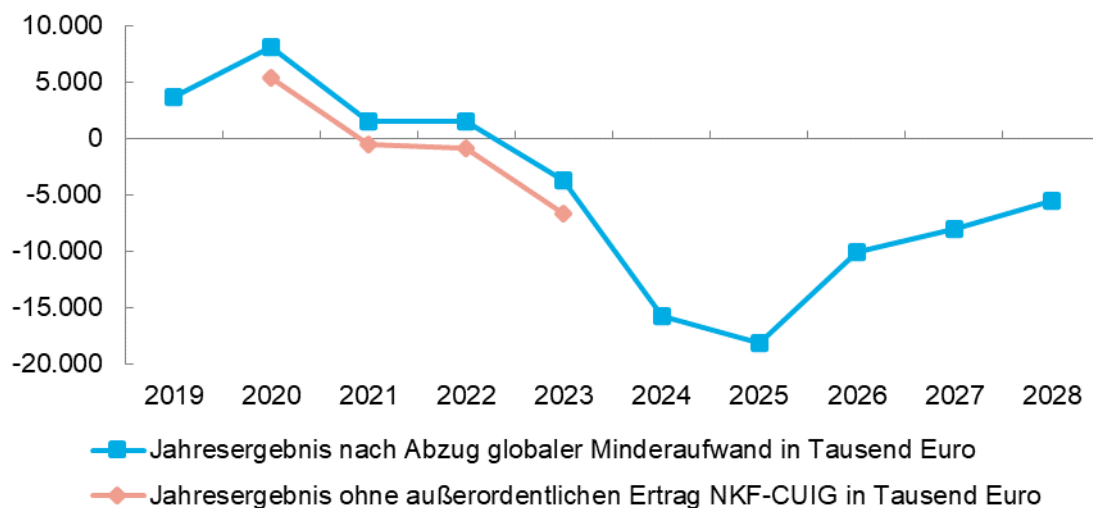
Bis 2024 (Entwurf): IST; ab 2025: PLAN

* Die Jahresergebnisse im PLAN berücksichtigen die Jahresergebnisse nach Abzug globaler Minderaufwand.

1.4.2 Ist-/ Plan-Ergebnisse

- ➔ Seit 2020 verschlechtern sich die Jahresergebnisse der Stadt Dülmen kontinuierlich. Im Entwurf des Jahresabschlusses 2024 weist Dülmen einen Fehlbetrag in Höhe von 15,76 Mio. Euro aus. Zudem musste die Stadt in den Jahren 2020 bis 2023 Haushaltsbelastungen infolge der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges in Höhe von rund zehn Mio. Euro ausweisen. Auch im interkommunalen Vergleich haben sich die Jahresergebnisse je EW zuletzt deutlich verschlechtert
- ➔ Auch im Planungszeitraum erwartet die Stadt erhebliche Jahresfehlbeträge. Die geplanten Defizite summieren sich bis 2028 auf einen Gesamtfehlbetrag in Höhe von rund 41,7 Mio. Euro.

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



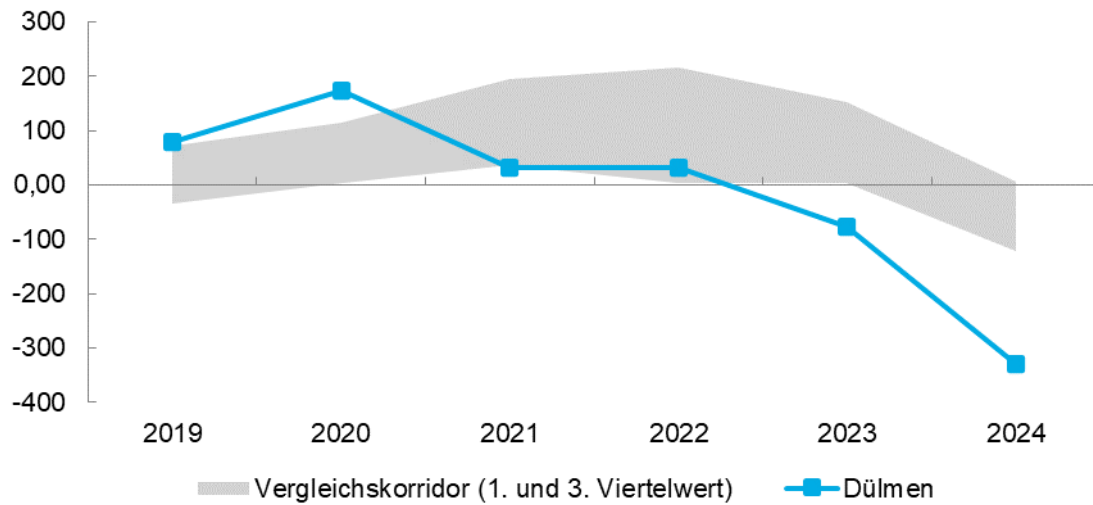
*bis 2024 (Entwurf): IST, ab 2025: PLAN

**Die Plan-Jahre berücksichtigen die Jahresergebnisse nach Abzug globaler Minderaufwand

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

Interkommunal verglichen positioniert sich die Stadt Dülmen wie folgt:

Jahresergebnis je EW* in Euro 2019 bis 2024

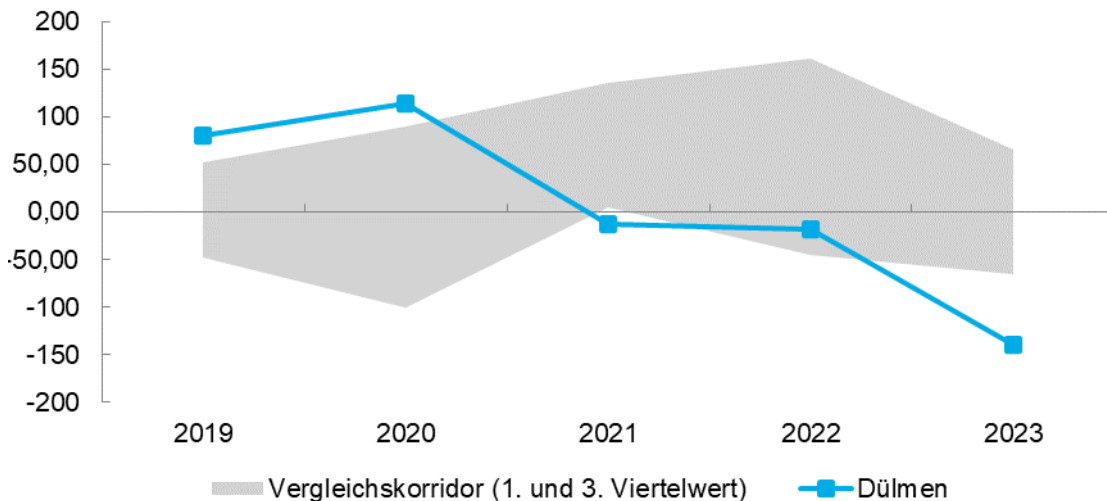


* Einwohnerin bzw. Einwohner

Die einzelnen Werte stehen in der Tabelle 3 im Anhang dieses Teilberichts.

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.

Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je EW in Euro 2019 bis 2023



Die einzelnen Werte stehen in der Tabelle 4 im Anhang dieses Teilberichts.

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

Hebesätze Dülmen in von Hundert 2024 (2025)

Steuerart	Dülmen	Durchschnittswert der Größenklasse lt. IT.NRW	Durchschnittswert des Kreises	Durchschnittswert des Regierungsbezirks	fiktiver Hebesatz
Grundsteuer A	254 (302)	320	261	303	259 (262)
Grundsteuer B	550 (692)	621	534	608	501 (505)
Gewerbesteuer	435 (435)	436	441	455	416 (416)

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 Dülmen hat auf eine Differenzierung der Hebesätze für Wohngebäude und Nichtwohngebäude verzichtet.

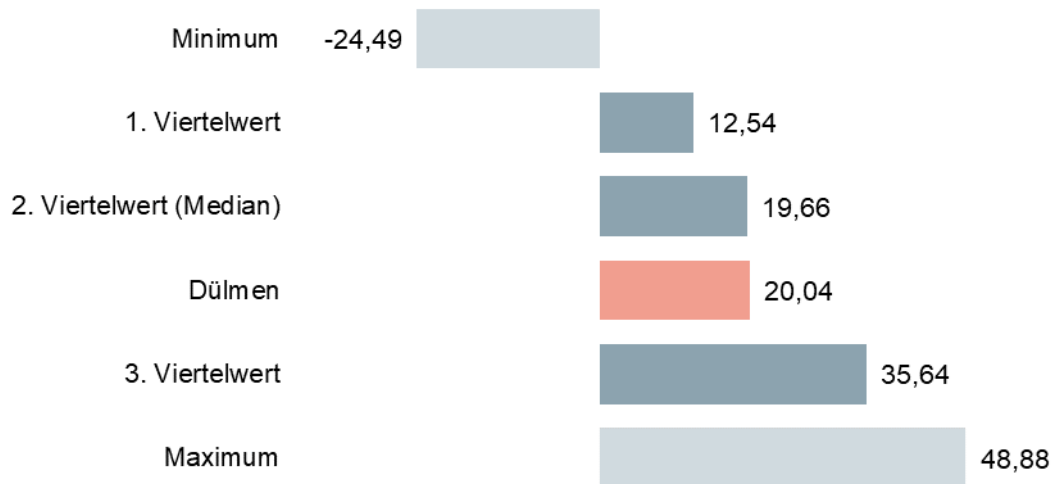
Mit der Grundsteuerreform hat die Stadt Dülmen die Hebesätze angepasst. Im Rahmen eigener Berechnungen hat Dülmen aufkommensneutrale Hebesätze ermittelt und festgesetzt.

1.4.3 Eigenkapital

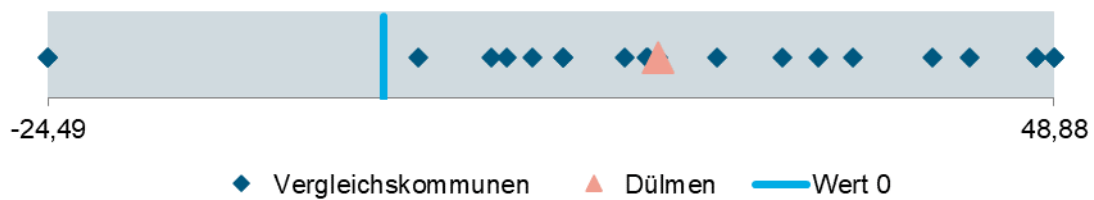
- Zwar kann Dülmen die Ausgleichsrücklage mit den Überschüssen der Jahre 2019 bis 2022 zunächst auffüllen, zuletzt hat sich das Eigenkapital der Stadt jedoch erheblich reduziert. Im Vergleichsjahr 2024 verfügt die Stadt Dülmen über einen Eigenkapitalbestand, der nur noch knapp oberhalb des Medians der Vergleichskommunen liegt.
- Im mittelfristigen Planungszeitraum erwartet die Stadt Dülmen eine weitere erhebliche Reduzierung ihrer Rücklagen. Die in der Bilanzierungshilfe isolierten Haushaltsbelastungen der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges belasten den Haushalt 2026 mit voraussichtlich rund 5 Mio. Euro sowie mit jährlichen Abschreibungen in Höhe von rund 100 Tausend Euro bis 2075.

Die einzelnen Positionen zum Eigenkapital stehen in der Tabelle 5 im Anhang dieses Teilberichts.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Weitere Eigenkapitalkennzahlen 2024

Kennzahlen	Dülmen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent	18,15	-27,02	7,39	18,43	34,47	48,43	20
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	48,33	-5,40	37,40	46,89	51,35	81,22	20
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent	47,11	-7,54	34,22	45,92	50,56	81,11	20
Ausgleichsrücklage je EW in Euro	187	0,00	154	284	1.062	2.529	20

1.4.4 Verbindlichkeiten

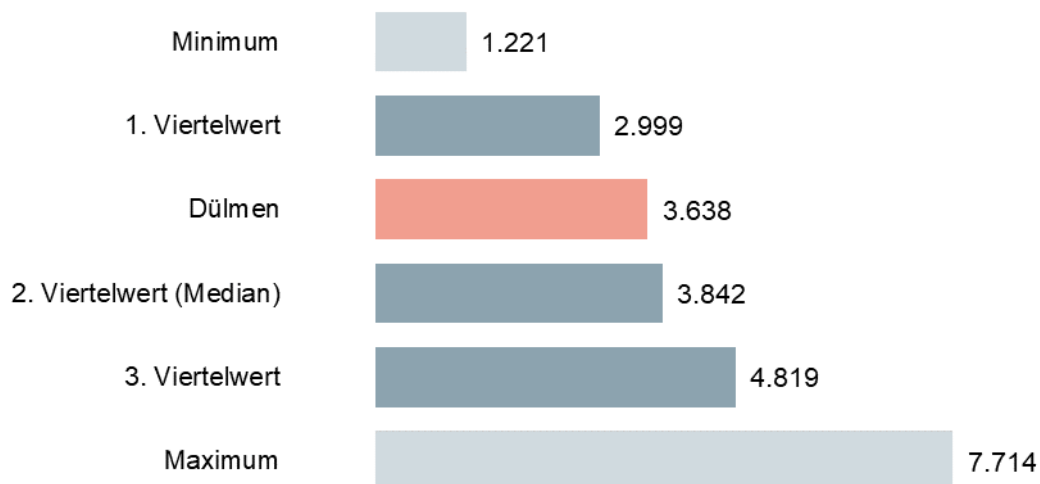
- Die Kreditverbindlichkeiten und insbesondere die Liquiditätskredite haben sich seit 2019 erheblich erhöht. Problematisch ist insbesondere der erhebliche Anstieg der Liquiditätskredite. Bei den Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Dülmen ordnet sich die Stadt im einwohnerbezogenen Vergleich noch knapp unterhalb des Medians ein.
- Im Planungszeitraum erwartet die Stadt Dülmen einen erheblichen Anstieg der Kreditverbindlichkeiten. Zur Finanzierung der laufenden Verwaltungstätigkeit ist die Stadt planmäßig auf eine Aufnahme neuer Liquiditätskredite angewiesen.

Da die Stadt Dülmen nicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses verpflichtet ist, hat die gpaNRW zur Ermittlung der Gesamtverbindlichkeiten für das Jahr 2023 die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes 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 ebenfalls keine Gesamtabschlüsse vorlagen, hat die gpaNRW hier ebenfalls die hilfsweise errechneten Verbindlichkeiten des Konzerns in den Vergleich einbezogen.

Die einzelnen Positionen der Gesamtverbindlichkeiten Konzern stehen in der Tabelle 6 im Anhang dieses Teilberichts.

Interkommunal verglichen positioniert sich die Stadt Dülmen 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 der Finanzplanung zeigen, inwieweit eine Stadt zukünftig in der Lage ist, eigenständig Investitionen und Darlehenstilgungen zu finanzieren oder ob sie hier auf eine Fremdfinanzierung angewiesen ist. Dabei zeigen die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit, ob eine Stadt ihre laufenden Auszahlungen durch laufende Einzahlungen decken kann und ob sie ggf. Mittel hat, die sie zur Darlehenstilgung oder Investitionsfinanzierung nutzen kann. Die Salden aus Investitionstätigkeit weisen aus, in welchem Umfang eine Stadt finanzielle Mittel für Investitionen aufwendet oder aus Investitionsmaßnahmen zurückerhält, etwa aus Zuwendungen oder aus Einzahlungen aus der Veräußerung von Sach- oder Finanzanlagen. Die Salden der Finanzierungstätigkeit informieren, ob eine Stadt Kredite aufnehmen muss oder bestehende Kreditverbindlichkeiten tilgen kann. Die Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln fasst alle Salden zusammen und zeigt, wie sich die frei verfügbaren liquiden Mittel der Stadt verändern.

Salden der Finanzplanung Dülmen in Tausend Euro 2024 bis 2028

Grund- und Kennzahlen	2024	2025	2026	2027	2028
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-10.239	-16.747	-8.386	-6.081	-3.872
Saldo aus Investitionstätigkeit	-8.255	-19.400	-25.303	-22.007	-1.868
Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-18.494	-36.147	-33.690	-28.088	-5.739
Saldo aus Finanzierungstätigkeit	24.848	38.152	33.690	28.088	5.739
Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	6.354	2.005	0,00	0,00	0,00

2024 (Entwurf): Ist; ab 2025: PLAN

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 diesen 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 7 „gpa-Kennzahlenset“. 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 Dülmen 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.

- Die Stadt Dülmen hat 2025 mit der Erarbeitung einer Nachhaltigkeitsstrategie begonnen, mit der die Stadt bereits vorhandene Strategien bündeln und spezifische Ziele und Maßnahmen zur Förderung der Nachhaltigkeit definieren möchte. Im Haushaltsplan stellt Dülmen bereits Ziele, Maßnahmen und Kennzahlen dar. Kennzahlen und Ziele auf Produktebene will Dülmen mittelfristig mit der Nachhaltigkeitsstrategie verknüpfen.

Überblick über Einführung von Elementen eines Nachhaltigkeitshaushalts zum 31. Dezember 2024

Elemente eines Nachhaltigkeitshaushaltes	Dülmen
Allgemein: Ziele und Kennzahlen im Haushalt verankert	ja
Nachhaltigkeitsstrategie mit Zielen und Maßnahmen vorhanden	in Arbeit
Nachhaltigkeitsziele und -kennzahlen in Pilotbereichen implementiert und mit finanziellen Mitteln verknüpft	nein
Gesamtstädtischer Nachhaltigkeitshaushalt durch Verknüpfung finanzieller Mittel mit Nachhaltigkeitszielen und -kennzahlen vorhanden	nein

Die Stadt Dülmen verfügt bereits über verschiedene strategische Festlegungen mit Nachhaltigkeitsbezug. Exemplarisch und nicht abschließend gehören dazu:

- das Klimaschutzkonzept 2.0,

- das Klimafolgenanpassungskonzept und das Starkregenvorsorgekonzept,
- das Mobilitätskonzept und Fahrradstraßenkonzept,
- das Grünkonzept,
- das Nachverdichtungskonzept,
- die Digitalisierungsstrategie.

Bereits das Klimakonzept 2.0 der Stadt Dülmen stellt ein umfassendes Steuerungsinstrument dar, welches strategisch auf die Zielmarke „Klimaneutralität bis 2035“ ausgerichtet ist und den Klimaschutz mit Klimaanpassung verbindet. Das Ziel der Klimaneutralität hat die Stadt Dülmen bereits 2019 beschlossen. Aufbauend auf dem integrierten Klimaschutzkonzept von 2011 und unter Berücksichtigung aktueller Emissionsbilanzen sowie sektoraler Potenzialabschätzungen hat die Stadt einen sektorenübergreifenden Ziel- und Maßnahmenplan formuliert. Dabei verknüpft Dülmen quantitative und qualitative Ziele in verschiedenen Handlungsfeldern (bspw. „Mobilität und Verkehr“, „Erneuerbare Energien“ oder „Biodiversität und „Klimaanpassung“) in einem umsetzungsorientierten Maßnahmenkatalog mit 56 Einzelmaßnahmen. Hervorzuheben ist die gezielte Priorisierung der Maßnahmen auf Grundlage eines Kosten-Nutzen-Verhältnisses. Das Konzept unterlegt die Maßnahmen zu diesem Zweck bereits mit einer Grobkostenschätzung. Diese Bewertung erlaubt es der Stadt bei der Umsetzung gezielt jene Maßnahmen vorzuziehen, die bei moderatem Mitteleinsatz hohe Emissionsreduktionen versprechen. Damit schafft das Klimakonzept 2.0 bereits eine strukturelle Voraussetzung für eine koordinierte Verknüpfung mit der Haushaltsplanung.

Auch in den Produkten ihres Haushaltsplanes steuert die Stadt Dülmen bereits mit Zielen, Maßnahmen und Kennzahlen. Dabei hat die Stadt die Produkte nicht nur mit allgemeinen Zielen versehen, sondern auch konkrete politische Zielvereinbarungen aufgenommen, denen wiederum Maßnahmen und überwiegend auch Kennzahlen zugeordnet wurden. Dies ermöglicht eine Überprüfung der Zielerreichung und Effizienz. Dabei hat Dülmen bereits vielfach Ziele und Maßnahmen in den Produktplänen integriert, die einen Beitrag zur Verbesserung der ökologischen, ökonomischen oder sozialen Nachhaltigkeit leisten. Einige Beispiele umfassen:

- Die Erreichung der Klimaneutralität bis 2035 und die Umsetzung der Klimaschutz- und Klimaanpassungsziele aus dem Klimakonzept 2.0.
- Das Ziel einer klimaneutralen Stadtverwaltung, mit welcher die Stadt Dülmen eine Vorbildfunktion erfüllen möchte.
- Der Bildungs-Campus, der für Bildungseinrichtungen in Dülmen möglichst große Synergien schaffen soll und zugleich die Ansprüche bspw. an Verkehrs-Anbindung, Klimabilanz, Digitalisierung und Bildung erfüllt.
- Die Erarbeitung der Gebäudestrategie 2030, welche die wirtschaftliche Nutzung des Gebäudebestands unter Berücksichtigung ökologischer und städtebaulicher Aspekte und Maßstäbe sowie langfristiger Trends sichern soll. Diesbezüglich sind konkrete Maßnahmen erarbeitet und zum Teil bereits umgesetzt (weitere Ausführungen zur Gebäudestrategie 2030 und ihrer Umsetzung enthält das Kapitel 5.5.1 Städtischer Gebäudebestand.

Im zurückliegenden Jahr 2024 hat sich die Stadt Dülmen erfolgreich um eine Förderung im Rahmen der zweiten Runde des Projekts „Prozesskette Nachhaltigkeit NRW“ beworben und wird ab Januar 2025 mit externer Unterstützung eine kommunale Nachhaltigkeitsstrategie erarbeiten. Ziel ist es, die Vielzahl bestehender Konzepte und Aktivitäten, etwa in den Bereichen Klimaschutz, Mobilität, Bildung, Digitalisierung oder Ehrenamtsförderung, in einer integrierten Dachstrategie zu bündeln. Die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit - Ökologie, Soziales und Ökonomie - sollen dabei gleichermaßen Berücksichtigung finden.

Im Zuge der Strategieentwicklung soll auch der bestehende kommunale Zielrahmen überprüft und ggf. überarbeitet werden. Die Stadt prüft, inwieweit sich die neuen strategischen Zielsetzungen mit dem Haushalts- und Steuerungssystem verbinden lassen. Damit entsteht die Grundlage für eine abgestimmte, fachbereichsübergreifende Planung, bei der Nachhaltigkeitsziele künftig auch stärker in die operative Haushaltslogik integriert werden können und somit auch den Zielen, Maßnahmen und Kennzahlen im Haushaltsplan eine noch stärkere Bedeutung verleihen.

Perspektivisch beabsichtigt die Stadt Dülmen regelmäßig über die Fortschritte bei der Verfolgung ihrer Nachhaltigkeitsziele zu berichten. Voraussetzung ist zunächst die Fertigstellung der Nachhaltigkeitsstrategie. Um sicherzustellen, dass Nachhaltigkeitsbelange auch in laufenden politischen Beschlüssen berücksichtigt werden, hat die Stadt Dülmen 2022 eine standardisierte Klimarelevanzprüfung eingeführt. Mithilfe eines Leitfadens und ergänzender Beispiele sind Beschlussvorlagen durch die Verwaltung auf ihre Auswirkungen hin zu untersuchen und anhand vorgegebener Leitfragen einzuordnen.

Insgesamt berücksichtigt die Stadt Dülmen bereits umfassend verschiedene Nachhaltigkeitsaspekte bei der Entscheidungsfindung. Mit der Bündelung der vorhandenen Strategien in einer übergeordneten Nachhaltigkeitsstrategie schafft Dülmen die Voraussetzungen für eine umfassende Integration ihrer Nachhaltigkeitsziele in die Haushaltsplanung.

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. Es gilt das Minimalprinzip: Die Stadt sollte das vorgegebene Ziel mit möglichst wenig Mitteln erreichen. 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 Sanierung statt Neubau oder Miete bzw. Leasing statt Kauf. Aufwand und die Methodik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollten in einem angemessenen Verhältnis zur Maßnahme stehen. Der nordrhein-westfälische Ordnungsgeber 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 Verwaltung der Stadt Dülmen führt anlässlich bedeutsamer Investitionsentscheidungen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch, bisher hat sie diesbezügliche strategische Vorgaben jedoch noch nicht schriftlich fixiert. Insbesondere Wertgrenzen, oberhalb derer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen pflichtig sind, hat die Stadt bisher nicht festgelegt.

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 Dülmen** führt Wirtschaftlichkeitsberechnungen derzeit überwiegend anlassbezogen und dezentral durch. Insbesondere im Hoch- und Tiefbau, bei IT-Beschaffungen sowie bei Fahrzeuganschaffungen kommen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen regelmäßig zur Anwendung. Eine gesamtstädtische Verpflichtung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen besteht bislang nicht. Zwar betont die Verwaltung, dass Wirtschaftlichkeitsaspekte grundsätzlich berücksichtigt werden, jedoch erfolgt dies in den verschiedenen Fachbereichen auf unterschiedliche Arten und mit unterschiedlicher Tiefe. Ein systematisch verankerter Prozess, der alle relevanten Investitionsentscheidungen gleichermaßen einbezieht, ist noch nicht etabliert. Nichtsdestotrotz existieren bereits Bereiche, in denen die Stadt unterschiedliche strategische Ziele monetärer und nicht-monetärer Natur im Einzelfall abwägt, um Investitionsentscheidung zu treffen. So hat die Stadt Dülmen insbesondere mit ihrer Gebäudestrategie 2030 strategische Festlegungen getroffen, wonach Investitionsentscheidungen in der Gebäudewirtschaft auch anhand ökologischer Kriterien getroffen werden sollen. Ein etwaiger ökologischer Zusatznutzen ist dann im Einzelfall mit den damit verbundenen Mehrkosten abzuwägen (zur Gebäudestrategie 2030 vergleiche Kapitel 5.5.1 Städtischer Gebäudebestand).

Wertgrenzen, ab denen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verbindlich durchzuführen ist, hat die Stadt bislang nicht festgelegt. Die Verwaltung plant, diese Frage im Rahmen einer neuen Regelung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aufzugreifen. Es bestehen derzeit allerdings keine formalen Schwellenwerte nach § 13 Abs. 1 KomHVO NRW. Dülmen hat bisher lediglich haushaltsrechtliche Wertgrenzen gemäß § 4 Abs. 4 S. 3 KomHVO NRW in Höhe von 40.000 Euro festgelegt. Oberhalb dieser Grenze sind Investitionsmaßnahmen in den Teilfinanzplänen einzeln zu veranschlagen. Als pauschale Wertgrenze für eine Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist diese Wertgrenze jedoch nicht geeignet. Stattdessen verfolgt die Verwaltung bislang einen pragmatischen Ansatz, der den Nutzen und den Aufwand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Einzelfall abwägt. Im Spannungsfeld aus Überregulierung und

Steuerungsbedarf können Wertgrenzen der Verwaltung allerdings eine Orientierungshilfe bieten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte verwaltungsweite Wertgrenzen nach § 13 Abs. 1 KomHVO NRW festlegen, oberhalb derer ein Wirtschaftlichkeitsvergleich verpflichtend durchzuführen ist.

Auch über die Festlegung von Wertgrenzen hinaus liegen einheitliche und ausdrückliche Standards für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in Dülmen bislang nicht vor. Vielmehr arbeitet der Fachbereich Finanzen auf Grundlage eigener Erfahrungen und gewachsener Standards. Erklärtes Ziel der Stadt Dülmen ist es, künftig aus guten Beispielen und Arbeitsweisen der Fachbereiche verwaltungsweite Standards und Arbeitshilfen zu entwickeln. Dabei sollen Methoden wie die Kostenvergleichsrechnung als Mindeststandard etabliert und gegebenenfalls durch umfassendere Verfahren ergänzt werden. Insbesondere im Bereich der Gebäudewirtschaft hat die Stadt Dülmen bereits ökologische Nachhaltigkeitsaspekte als strategische Ziele verbindlich festgelegt (zur städtischen Gebäudestrategie 2030 vergleiche erneut Kapitel 5.5.1 Städtischer Gebäudebestand. Um auch nicht-monetäre Größen, wie etwa einen Betrag zur Erreichen städtischer Nachhaltigkeitsziele, im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen strukturiert und systematisch vergleichbar zu machen, bieten sich verschiedene Verfahren wie beispielsweise Nutzwertanalysen an. Erfahrungen und Beispiele aus dem Bereich der Gebäudewirtschaft könnte Dülmen so zu gesamtstädtischen Standards bei der Entscheidungsfindung ausbauen. Eine Koordinierung über ein zentrales Projektmanagement oder Controlling ist geplant und befindet sich aktuell noch im Aufbau. Als Praxisbeispiele liegen derzeit etwa Vergleichsrechnungen für einen Immobilienkauf und Miete oder eine umfassende Machbarkeitsstudie mit Vergleichsberechnungen und Bewertungen unterschiedlicher Entwicklungsmöglichkeiten mehrerer Schulstandorte in Dülmen vor.

Auch im Bereich der Kommunikation und Dokumentation wirtschaftlicher Betrachtungen befindet sich die Stadt in einem strukturellen Übergang. Aktuell erfolgt die Dokumentation in den jeweiligen Fachbereichen, zumeist im Zusammenhang mit konkreten Beschlussvorlagen. Einheitliche Ablagestrukturen oder eine systematische Archivierung bestehen bislang noch nicht. Künftig sollen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in einem Dokumentenmanagementsystem (DMS) abgelegt werden. Damit soll auch die Grundlage für eine verbesserte Nachvollziehbarkeit und Transparenz gegenüber politischen Entscheidungstragenden geschaffen werden (weitere Ausführungen zum Dokumentenmanagement und der Einführung enthält Kapitel 4.6 Digitalisierungsniveau.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte ihren geplanten Kurs fortsetzen und einheitliche Vorgaben sowie Standards für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und -berechnungen etablieren. Dülmen könnte dies in einer Richtlinie, Dienstanweisung oder mit der Bereitstellung von Arbeitshilfen umsetzen.

Zu den wesentlichen Inhalten einer Richtlinie oder Dienstanweisung könnten insbesondere die folgenden Aspekte gehören:

- **Zielsetzung und Anwendungsbereich:** Die Richtlinie sollte die strategischen Ziele der Stadt verdeutlichen. Neben dem Kernhaushalt können die Regelungen auch die städtischen Ausgliederungen erfassen. Die Pflicht zur Durchführung von

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen könnte zudem durch gestaffelte Wertgrenzen und davon abhängige Anforderungen konkretisiert werden. Für herausragende Einzelmaßnahmen können Ausnahmebestimmungen vorgesehen werden.

- **Verantwortlichkeiten und Verfahrensschritte:** Die Zuständigkeiten für die typischen Phasen wie Bedarfsermittlung, Alternativen-Prüfung, Berechnung, Bewertung, Entscheidung, und Nachverfolgung sollten klar und widerspruchsfrei geregelt sein.
- **Methodik:** Die zulässigen Verfahren wie statische Kostenvergleichsrechnungen oder die dynamische Kapitalwertmethode sollten ebenso benannt und definiert sein wie Mindestanforderungen an die Methodenauswahl oder die zu berücksichtigenden Kostenarten. Auch Vorgaben zur Berücksichtigung von Anschaffungs-, Herstellungs- und Folgekosten in Kostenberechnungen unterhalb der Schwellenwerte können sinnvoll sein.
- **Nachhaltigkeit:** Neben finanziellen Aspekten können auch ökologische und soziale Aspekte in die Untersuchungen einbezogen werden. Insbesondere die städtischen Nachhaltigkeitsziele könnten in Untersuchungen so systematisch Berücksichtigung finden.
- **Dokumentation:** Mit konkreten Anforderungen an die Aufbereitung von Ergebnissen und die Dokumentation von Untersuchungen können die Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Investitionsentscheidungen gestärkt werden.
- **Qualitätssicherung:** Arbeitshilfen wie Beispiele, Vorlagen oder Checklisten könnten Fachbereiche unterstützen und die Einheitlichkeit und Fachlichkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch in weniger routinierten Fachbereichen stärken.

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 Dülmen. Wir nehmen in der Prüfung keine vollständige Risikoanalyse der in der Stadt Dülmen getroffenen Regelungen vor. Die konkreten Vorgaben, Maßnahmen und internen Kontrollmechanismen, die für ein adäquates Kredit- und Anlagemanagement erforderlich sind, muss die Stadt Dülmen selbst eruieren 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 Kreditportfolios 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 Dülmen hat strategische Festlegungen über die Ausrichtung ihres Kreditmanagements bisher noch nicht 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 **Stadt Dülmen** hat strategische Festlegungen über die Ausrichtung ihres Kreditmanagements bisher noch nicht schriftlich fixiert. Eine Dienstanweisung oder Richtlinie, die Ziele, Verfahren und Zuständigkeiten im Zusammenhang mit der Kreditaufnahme verbindlich regelt, besteht derzeit nicht. Auch anderweitige ausdrückliche Beschlüsse der politischen Gremien zur strategischen Ausrichtung des Kreditmanagements liegen nach Auskunft der Verwaltung bisher nicht vor. Doch auch wenn die Stadt Dülmen bisher keine expliziten strategischen Festlegungen getroffen hat, gibt die Stadt an ihr Kreditmanagement überwiegend risikoavers und sicherheitsorientiert auszurichten. Entscheidungen über die Aufnahme von Krediten erfolgen abhängig von der Liquiditätslage sowie unter Berücksichtigung der jeweiligen Fördermöglichkeiten. Daneben berücksichtigt die Verwaltung bei ihrer Angebotseinholung auch eine Streuung über verschiedene Gläubiger und Laufzeiten, um Klumpenrisiken zu vermeiden. Die Stadt bevorzugt Annuitäten- und Ratendarlehen mit festen Zinssätzen und Laufzeiten. Strukturierte Finanzierungsinstrumente, Derivate oder Kredite in Fremdwährung nutzt die Stadt Dülmen nicht. Aktuell verfügt die Stadt über ein älteres Derivat (Forward Swap), welches einen festen Zinssatz für die Zukunft sichert.

Auch operative Zuständigkeits- und Verfahrensvorgaben hat die Stadt Dülmen bisher nicht verbindlich festgelegt. Die abschließende Entscheidung über eine Kreditaufnahme trifft der Bürgermeister auf Grundlage eines Verwaltungsvorschlags. Vor der Aufnahme eines Kredites holt die Stadt mehrere Angebote bei unterschiedlichen Kreditgebern ein. Zu diesem Zweck führt die Stadt eine Bieterliste mit Instituten und Maklern. Die Liste wird regelmäßig aktualisiert und erweitert. Zur Verwaltung und Überwachung der Kredite nutzt die Stadt Dülmen eine Fach-Software. Deren Anwendung ist in die Buchhaltung integriert, verarbeitet Zahlungsströme, überwacht Zinsbindungsfristen und ermöglicht Simulationen zukünftiger Kreditaufnahmen.

Alternative Finanzierungsinstrumente, etwa Anleihen oder Schuldscheindarlehen, nutzt die Stadt Dülmen aktuell nicht und sind auch nicht geplant. Insgesamt zeigt sich, dass die Stadt Dülmen ihr Kreditmanagement in der Praxis zwar sicherheitsorientiert betreibt, bislang jedoch ohne formalisierte strategische Leitlinien, dokumentierte Verfahren und explizit festgelegte Zuständigkeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen schaffen, der die wesentlichen strategischen Vorgaben enthält und diese durch operative Anforderungen sichert und die Bestimmungen des Krediterlasses berücksichtigt.

Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Stadt Dülmen ihre Vorgaben auf einige Mindestinhalte beschränken. Zu den Inhalten einer Richtlinie könnten insbesondere die folgenden Aspekte zählen.

- 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 Dülmen verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten sollte die Stadt Dülmen Prioritäten festlegen.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen gehören.
- Die Stadt Dülmen sollte Regelungen zum Einsatz bestimmter **Finanzierungsinstrumente** treffen, beispielsweise zum Einsatz derivativer Finanzgeschäfte, strukturierter Finanzierungsinstrumente oder einer Aufnahme von Krediten in fremder Währung. Schließt Dülmen bestimmte Instrumente, etwa Fremdwährungskredite oder derivative Finanzgeschäfte aus, sollte die Stadt 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 Dülmen 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. Insbesondere bei einem Einsatz von Derivaten

sieht der Krediterlass¹⁹ vor, während der Laufzeit der Zinsderivate die von der Gemeinde abgeschlossenen Finanzgeschäfte in eine laufende Risikokontrolle und in ein Berichtswesen einzubeziehen. Es ist dabei nicht ausreichend, die Kontrolle über die gemeindlichen Finanzgeschäfte nur einmal jährlich vorzunehmen (zum Berichtswesen vgl. sogleich 1.5.3.2 Kreditportfolio und Berichtswesen)..

Die Stadt Dülmen kann daneben weitere Aspekte in ihre Regelungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement gegebenenfalls sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Für die Ausgestaltung kann Dülmen auf Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement zurückgreifen, die die Stadt in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.²⁰ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.²¹

1.5.3.2 Kreditportfolio und Berichtswesen

- Der Anteil der Liquiditätskredite am Kreditportfolio der Stadt Dülmen hat in den zurückliegenden Jahren stark zugenommen. Wegen der kurzen Laufzeiten wirken sich Zinsänderungen vergleichsweise stark auf den Haushalt der Stadt Dülmen aus.

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

Kreditportfolio zum 31. Dezember 2024

Grund- und Kennzahlen	2024
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	62.697
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	39.516
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0,00
Anzahl Derivate	1
Anzahl der Kreditverträge	48

¹⁹ Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden und Gemeindeverbände - RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales - 34-48.05.01/02 - 8/14 vom 16.12.2014, zul. geändert durch Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung 304 - 48.05.01/01-8/23 vom 10. November 2023.

²⁰ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen..>

²¹ 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.

Grund- und Kennzahlen	2024
Anzahl der Kreditgeber	8

* Davon Investitionskredite aus dem Landesprogramm Gute Schule 2020: 1.373 Tausend Euro; davon Liquiditätskredite aus dem Landesprogramm Gute Schule 2020: 516 Tausend Euro

Seit Beginn des Berichtszeitraumes 2019 haben sich die Kreditverbindlichkeiten erheblich gesteigert. Die Stadt Dülmen weist zum 31. Dezember 2024 Kreditverbindlichkeiten in Höhe von insgesamt 102 Mio. Euro auf. Gegenüber 2019 haben sich die Kredite damit um insgesamt 65,526 Tausend Euro erhöht. Auffällig ist insbesondere der starke Anstieg der Liquiditätskredite. Diese machen 2024 mit rund 39.516 Tausend Euro etwa 40 Prozent des Kredit-Portfolios aus. Darüber hinaus hat die Stadt Dülmen auch einen Zins-Swap bilanziert, der zukünftige Zinsänderungsrisiken reduzieren soll. Das Derivatgeschäft wurde bereits 2010 abgeschlossen und dient mit einer Laufzeit von 2030 bis 2050 zum Tausch variabler Zinssätze gegen einen fest vereinbarten Zinssatz.

Wegen des vergleichsweise hohen Anteils der Liquiditätskredite weist auch das Kreditportfolio insgesamt eine überwiegend geringe Restlaufzeit bzw. Zinsbindungsfrist auf. Geringe Restlaufzeiten bzw. Zinsbindungsfristen können für die Stadt Dülmen ein hohes Refinanzierungs- bzw. Zinsänderungsrisiko bedeuten. Da die Stadt Dülmen voraussichtlich auch weiterhin auf Liquiditätskredite angewiesen sein wird, muss die Stadt bei Auslaufen der Kreditvereinbarungen zu den dann gültigen Marktzinsen neue Kredite beschaffen oder neue Zinsvereinbarungen treffen. Dies kann sich unmittelbar auf die Zinslast auswirken, wenn sich das Marktzinsniveau ggf. auch unvorhergesehen verändert. In Kombination mit weiterhin deutlich steigenden Kreditverbindlichkeiten ist daher nicht nur mit steigenden, sondern zudem auch schwieriger planbaren Zinsaufwendungen zu rechnen. Im Rahmen der Haushaltsplanung geht die Stadt Dülmen daher von einem spürbaren Anstieg der Zinslastquote aus. So entsprechen die geplanten Zinsaufwendungen der Stadt Dülmen 2025 bereits zwei Prozent der ordentlichen Aufwendungen. Diese Quote erhöht sich bis zum Ende des Planungszeitraumes bereits auf rund 3,4 Prozent und ist wegen des hohen kurzfristigen Anteils mit großen Unsicherheiten behaftet. Neben der Ausweitung des Kreditvolumens wirken sich die Zinswende und auslaufende Kredite aus der Niedrigzinsphase belastend auf den Haushalt aus.

Im Jahresabschluss berichtet die Stadt über die Entwicklung und den Stand der Kreditverbindlichkeiten sowie die Rückstellung, welche die Stadt Dülmen für den Forward-Swap gebildet hat. Ein darüber hinaus gehendes Berichtswesen zum Kreditmanagement besteht in Dülmen bislang nicht.

Jedenfalls bei einem Einsatz von Zinsderivaten sieht der Runderlass für Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte²² vor, diese während ihrer Laufzeit in eine laufende Risikokontrolle und in ein Berichtswesen einzubeziehen. Es ist hiernach nicht ausreichend, die laufende Risikokontrolle nur einmal jährlich vorzunehmen. Angesichts des hohen Anteils kurzfristig laufender Liquiditätskreditverbindlichkeiten und des damit verbundenen Zinsänderungsrisikos dürfte jedenfalls ein entsprechendes unterjähriges Berichtswesen über die Entwicklung der

²² Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden und Gemeindeverbände - RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales - 34-48.05.01/02 - 8/14 vom 16.12.2014, zul. geändert durch Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung 304 - 48.05.01/01-8/23 vom 10. November 2023.

Kreditverbindlichkeiten und Zinsaufwendungen sinnvoll sein. Die Stadt Dülmen sollte dies im Rahmen einer Dienstanweisung oder Richtlinie für das Kreditmanagement berücksichtigen.

Auswirkungen auf die künftige Zusammensetzung des Kreditportfolios der Stadt Dülmen hat unter Umständen die Altschuldenhilfe des Landes nach dem Altschuldenentlastungsgesetz Nordrhein-Westfalen (ASEG NRW). Das Gesetz zielt darauf ab, die über Jahrzehnte gewachsenen kommunalen Liquiditätskredite zu reduzieren und damit die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen zu stärken. Für die Stadt Dülmen könnte die Entschuldung eine Verringerung der kurzfristigen Kreditverbindlichkeiten und eine Entlastung ihres Kreditportfolios bedeuten. In einer vorläufigen Simulationsrechnung hat der Städte- und Gemeindebund NRW (StGB NRW) ermittelt, mit welcher Entlastung individuell zu rechnen sein könnte.²³

Zwar ist die Berechnung noch mit Unsicherheiten verbunden, für die Stadt Dülmen hat der StGB NRW allerdings eine anteilige Übernahme von Kreditverbindlichkeiten in Höhe von rund 5,7 Mio. Euro ermittelt. Durch die Reduktion des Anteils der vergleichsweise kurz laufenden und zum Teil variabel verzinslichen Liquiditätskredite dürften sowohl die durchschnittliche Restlaufzeit als auch die durchschnittliche Zinsbindungsdauer steigen. Dies reduziert das Risiko schwankender Zinsaufwendungen und die Zinslast insgesamt. Die Entschuldung führt zudem zu einer Entspannung des kurzfristigen Refinanzierungsdrucks. Perspektivisch können diese Risiken erneut ansteigen, wenn neue Kredite zu ggf. höheren Marktzinsen aufgenommen werden müssen.

Um von der Altschuldenentlastung profitieren zu können, bedurfte es einer fristgerechten Antragstellung. Die Frist zur Antragstellung lief bis zum 30. November 2025. Die Stadt Dülmen hat am 24.11.2025 den entsprechenden Antrag gestellt.

Aktuelle Finanzprognosen zeigen, dass die kommunale Kreditaufnahme, insbesondere im Bereich der Liquiditätskredite, derzeit wieder zunimmt. Eine solche Entwicklung könnte die mit dem ASEG NRW beabsichtigte Entlastung der Kommunen innerhalb weniger Jahre aufzehren. Entscheidend bleibt daher auch weiterhin die zielorientierte und nachhaltige Steuerung des Kreditportfolios mit einer konsequenten Zins- und Laufzeitenüberwachung.

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

²³ StGB NRW, Schnellbrief Nr. 102/2025 vom 18. März 2025, „Altschuldenhilfe – aktueller Sach-stand; Simulationsrechnung“, Abrufbar unter www.kommunen.nrw.

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

Mit Blick auf die geringe Bedeutung hat Dülmen bisher keine Richtlinien für ihr Anlagemanagement erlassen.

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.

Anlageportfolio Dülmen in Tausend Euro zum 31. Dezember 2024

Grund- und Kennzahlen	2024
Liquide Mittel	4.446
Wertpapiere des Umlaufvermögens	239
Wertpapiere des Anlagevermögens	1.714

Die **Stadt Dülmen** verfügt zurzeit nicht über überschüssige Liquidität, die für eine Geldanlage zur Verfügung stehen. Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit werden in der Regel für die unmittelbare Rückführung der kurzfristigen Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten benötigt. Soweit vorübergehende Guthaben bestehen, verfügt Dülmen bei der eigenen Hausbank über ein Kontenmodell, auf welchem Guthaben mit dem Refinanzierungszinssatz der Europäischen Zentralbank abzgl. 0,5 Prozentpunkte verzinst wird. Die Hausbank der Stadt Dülmen ist Teil eines institutsbezogenen Sicherungssystems. Die Einlagen der Stadt sind daher mittelbar vor Zahlungsausfällen geschützt. Daneben verfügt die Stadt Dülmen derzeit nicht über größere Finanzanlagen. Unter den Wertpapieren des Anlagevermögens bilanziert die Stadt Dülmen Anteile am Versorgungsfonds der westfälisch-lippischen Versorgungskassen (kvw-Fonds). Die westfälisch-lippischen Versorgungskassen verwalten auf gesetzlicher Grundlage einen langfristig orientierten Spezialfonds für die Beamtenversorgung ihrer Mitglieder. Die Stadt hält für einen zumindest anteiligen Ausgleich zukünftiger Versorgungslasten Anteile an diesem Fonds.

Auch wenn das Anlagemanagement bis zuletzt eine eher untergeordnete Rolle gespielt hat und die Stadt Dülmen beabsichtigt ihr Anlagemanagement auch weiterhin überwiegend sicherheits- und verfügbarkeitsorientiert auszurichten, sollte die Stadt die Festlegung eines verbindlichen Handlungsrahmens prüfen, der zumindest einige grundlegende Aspekte berücksichtigt. Plötzliche Veränderungen der Rahmenbedingungen können sich unvorhergesehen realisieren und unter Umständen kurzfristige Anlageentscheidungen erforderlich machen. Denkbar sind bspw. starke Veränderungen des allgemeinen Zinsniveaus oder unvorhergesehene Liquiditätsüberschüsse, etwa im Zusammenhang mit den stark schwankenden Gewerbesteuererträgen. In einer Richtlinie oder Dienstanweisung sollte daher unter anderem der Wille des Rates

dokumentiert sein, welche Anlageinstrumente grundsätzlich zugelassen sind und welche Risiken die Verwaltung gegebenenfalls eingehen darf. Die Anlagerichtlinie kann die Transparenz von Anlageentscheidungen verbessern und die Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungstragenden erhöhen. Die grundlegenden Aspekte, die in einer Richtlinie zum Kreditmanagement geregelt werden sollten, sind auf das Anlagemanagement übertragbar.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest die wesentlichen Grundsätze und Verantwortlichkeiten, vergleichbar dem Kreditmanagement, abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer eigenen Richtlinie oder gemeinsam mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

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 Verwaltung der Stadt Dülmen führt anlässlich bedeutsamer Investitionsentscheidungen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch, bisher hat sie diesbezügliche strategische Vorgaben jedoch noch nicht schriftlich fixiert. Insbesondere Wertgrenzen, oberhalb derer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen pflichtig sind, hat die Stadt bisher nicht festgelegt.	44	E1.1	Die Stadt Dülmen sollte verwaltungsweite Wertgrenzen nach § 13 Abs. 1 KomHVO NRW festlegen, oberhalb derer ein Wirtschaftlichkeitsvergleich verpflichtend durchzuführen ist.	45
			E1.2	Die Stadt Dülmen sollte ihren geplanten Kurs fortsetzen und einheitliche Vorgaben sowie Standards für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und -berechnungen etablieren. Dülmen könnte dies in einer Richtlinie, Dienstanweisung oder mit der Bereitstellung von Arbeitshilfen umsetzen.	45
Kredit- und Anlagemanagement					
F2	Die Stadt Dülmen hat strategische Festlegungen über die Ausrichtung ihres Kreditmanagements bisher noch nicht schriftlich fixiert.	47	E2	Die Stadt Dülmen sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen schaffen, der die wesentlichen strategischen Vorgaben enthält und diese durch operative Anforderungen sichert und die Bestimmungen des Krediterlasses berücksichtigt.	48
F3	Mit Blick auf die geringe Bedeutung hat Dülmen bisher keine Richtlinien für ihr Anlagemanagement erlassen.	52	E3	Die Stadt Dülmen sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest die wesentlichen Grundsätze und Verantwortlichkeiten, vergleichbar dem Kreditmanagement, abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer eigenen Richtlinie oder gemeinsam mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	53

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

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis*	3.730	8.117	1.483	1.483	-3.660	-15.763	-18.149	-10.076	-7.968	-5.496
Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG	k. A.	5.354	-570	-819	-6.610	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.

bis 2024 (Entwurf): IST, ab 2025: PLAN

* Die Jahresergebnisse im PLAN berücksichtigen die Jahresergebnisse nach Abzug globaler Minderaufwand

**die Rechtspflicht zur Isolation von Haushaltsbelastungen infolge der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges bestand nur in den Jahren 2020 bis 2024. Ein Ausweis der bereinigten Jahresergebnisse ist somit nur für diesen Zeitraum sinnvoll.

Tabelle 3: Jahresergebnis je EW in Euro 2019 bis 2024

Jahr	Dülmen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2019	80,05	-288	-33,77	20,80	71,81	537	47
2020	174	-1.675	4,44	41,05	115	400	55
2021	31,74	-202	36,49	111	196	689	55
2022	31,63	-959	3,66	142	217	2.106	54
2023	-77,43	-799	4,29	96,13	151	668	52
2024	-330	-1.870	-122	-69,79	6,60	264	21

Tabelle 4: Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je EW in Euro 2019 bis 2023

Jahr	Dülmen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2019	80,05	-288	-34,96	18,32	70,05	537	44
2020	115	-1.675	-83,34	4,45	89,81	400	54
2021	-12,20	-225	-6,48	57,35	142	574	55
2022	-17,46	-1.014	-17,81	88,52	177	1.225	54
2023	-140	-799	-88,45	9,82	78,09	365	51

Tabelle 5: Eigenkapital Dülmen in Tausend Euro 2019 bis 2024

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Eigenkapital	95.533	104.234	105.573	107.008	103.263	87.393
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Eigenkapital 1	95.533	104.234	105.573	107.008	103.263	87.393
Aufwendungen zur Erhaltung der gemeindlichen Leistungsfähigkeit in Tausend Euro	0	2.763	4.815	7.117	10.067	10.067
Eigenkapital 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG	95.533	101.471	100.758	99.892	93.196	77.326
Sonderposten für Zuwendungen	74.676	74.467	76.056	77.701	83.017	93.043
Sonderposten für Beiträge	33.307	33.113	32.085	31.271	30.387	30.369
Eigenkapital 2	203.516	211.814	213.713	215.980	216.667	210.806
Eigenkapital 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG	203.516	209.051	208.898	208.863	206.601	200.739
Bilanzsumme	348.825	362.697	376.327	393.220	419.263	436.146

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Dülmen in Tausend Euro 2022 und 2023

Grunddaten Kernhaushalt	2022	2023
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	86.705	111.389
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0,00	0,00
Ausleihungen an Sondervermögen	0,00	0,00
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	10.627	214
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	64.294	60.790

Grunddaten Kernhaushalt	2022	2023
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0,00	0,00
Verbindlichkeiten Konzern Stadt	140.372	171.965

* Neben dem Kernhaushalt Dülmen berücksichtigt die gpaNRW das verbundene Unternehmen „Stadtbetriebe Dülmen GmbH“ und die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen „Grundstücksmanagement der Stadt Dülmen“ sowie „Abwasserwerk Dülmen“.

2. Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dülmen 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 Dülmen nutzt die Möglichkeit der **SEPA-Lastschriften** bereits in größerem Umfang und bewirbt das Verfahren aktiv. Auch Möglichkeiten des **E-Payments** hat die Stadt in unterschiedlichen Bereichen ihres Leistungsspektrums integriert. Hier fehlt es allerdings noch an konkreten örtlichen Regelungen, Vorgaben oder Zielwerten. Bei der bereits geplanten Überarbeitung ihrer Dienstanweisungen sollte die Stadt Dülmen auch das Thema E-Payment stärker in den Blick nehmen.

Die **Aufwendungen je Einzahlungen** sind in Dülmen bereits vergleichsweise niedrig. Positiv wirken sich hier der hohe Automatisierungsgrad und die vergleichsweise geringe Zahl ungeklärter Einzahlungen aus. Dies ist ein Indikator für eine vergleichsweise disziplinierte unverzügliche Sollstellung entstehender Forderungen durch die Fachbereiche. Um die Effizienz der Zahlungsabwicklung beizubehalten ist es auch weiterhin erforderlich, dass die dezentralen Fachbereiche Sollstellungen entsprechend den Vorgaben des § 23 Abs. 1 KomHVO NRW unmittelbar nach Entstehen einer Forderung vornehmen.

Die Stadt Dülmen räumt ihren Schuldnerinnen und Schuldnern vergleichsweise lange **Zahlungsfristen** ein und hat bisher keine verwaltungsweiten Vorgaben für Zahlungsziele geregelt. Im interkommunalen Vergleich weist Dülmen eine eher geringe Mahnquote auf. Optimierungspotenziale sieht die gpaNRW in einer besseren Sichtbarkeit und Klarheit der vorgegebenen Zahlungsziele auf den Bescheiden und Mahnungen sowie verbindlichen Vorgaben für die Dauer der Zahlungsfristen.

Vollstreckung

Die Stadt Dülmen hat im Rahmen der Prüfung zwar Fallzahlen für die bestehenden, abgewickelten und neu hinzugekommenen Vollstreckungsforderungen angeben können. Diese Werte konnte die gpaNRW im Rahmen der Prüfung jedoch nicht abschließend plausibilisieren. Derzeit kann die Stadt Dülmen aus technischen Gründen keine ausreichend belastbaren Fallzahlen zum Vollstreckungsbereich auswerten. Die mitgeteilten Werte der Stadt Dülmen stellt die gpaNRW daher neben den interkommunalen Vergleich. Auch wenn die Stadt eine im interkommunalen Vergleich nur geringe Anzahl bestehender **Vollstreckungsforderungen** ausgewiesen hat, besteht ein Risiko, dass die Forderungen tatsächlich höher liegen könnten. Für eine

rechtzeitige Abwicklung der Vollstreckungsforderungen vor ihrer Verjährung sowie für eine zielorientierte Steuerung ist die Stadt Dülmen auf eine belastbare Datengrundlage angewiesen.

Die Stadt Dülmen nutzt das Instrument der **Vermögensauskunft** und die Eintragung von Zahlungspflichtigen ins **Schuldnerverzeichnis** bisher nicht vollständig aus. Die Abnahme der Vermögensauskunft führt die Stadt Dülmen weder selbst durch, noch lässt sie diese durch Dritte vornehmen. Die Stadt nutzt das Schuldnerverzeichnis bisher nur als Informationsquelle. Mit der Abnahme von Vermögensauskünften und der Anordnungen auf die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis könnte die Stadt den Zahlungsdruck auf die Zahlungspflichtigen nochmals erhöhen.

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

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.

Standortbestimmung und zeigt mögliche Schwachstellen auf. Eine tiefgreifende Analyse der Kennzahlen der Vollstreckung ist allerdings nicht Gegenstand dieser Prüfung.

2.4 Zahlungsabwicklung

- Dülmen verfügt bereits über ein vergleichsweise effizientes Zahlungswesen und profitiert dabei von einem hohen Automatisierungsgrad und einem hohen Anteil von Lastschriften an den Einzahlungen.

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.

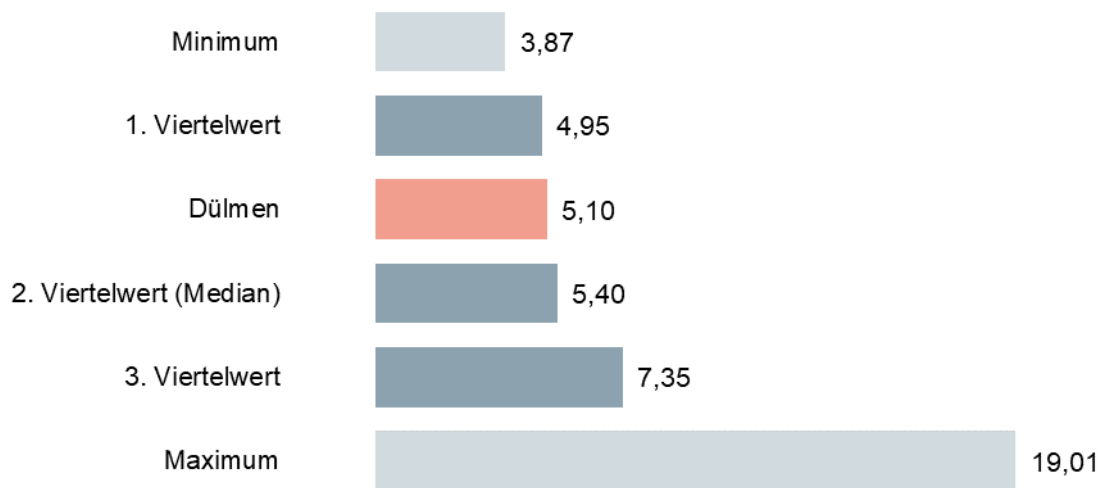
2.4.1 Aufwendungen

Die Stadt Dülmen setzte 2024 für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten 3,75 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,1 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein.

Hierfür entstehen Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 305.670 EUR Euro im Jahr 2024.

Daraus resultieren Aufwendungen je Einzahlung in Höhe von 5,10 Euro. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Dülmen damit wie folgt:

Aufwendungen Zahlungsabwicklung je Einzahlung in Euro 2024



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



Die Stadt Dülmen gehört 2024 zu der Hälfte der mittleren kreisangehörigen Städte, die geringere Aufwendungen je Einzahlung aufweisen. Dabei liegt die Stadt – wie auch in den Jahren seit 2019 – mit ihrem Vergleichswert nahe dem Median.

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 Dülmen 2019 bis 2024

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Einzahlungen auf allen Geschäftskonten	52.365	48.801	46.811	50.868	54.008	59.923
davon Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	4.165	4.743	5.332	5.817	4.942	5.853
Lastschriften* in den Lastschriftläufen	104.831	97.644	96.048	103.034	102.556	108.951

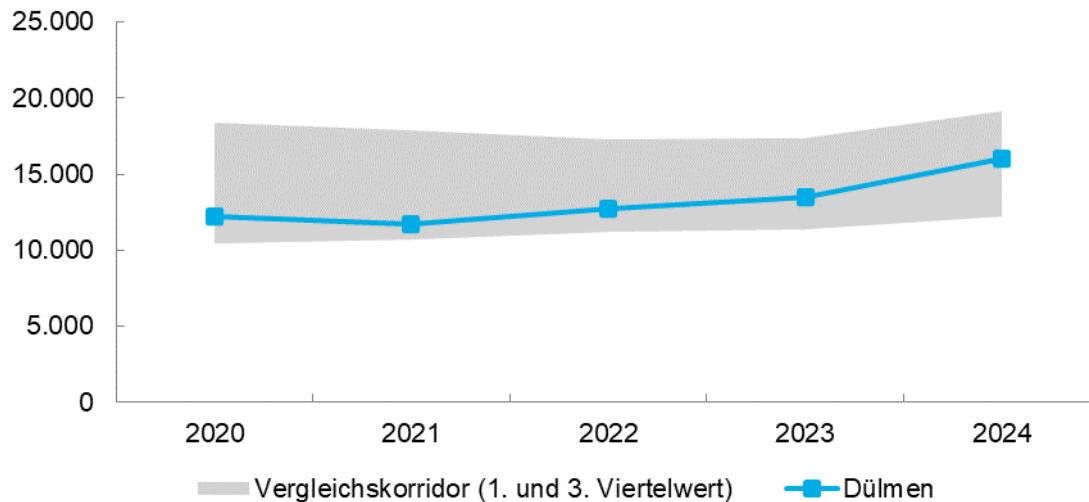
* auf Grundlage vorliegender Single Euro Payments Area (SEPA)-Mandate

Die Einzahlungen haben sich bis 2024 erhöht. Die Anzahl der Lastschriften schwankt um einen Mittelwert von jährlich rund 100.000 und liegt damit im interkommunalen Vergleich erfreulich hoch. Trotz der steigenden Einzahlungen kann die Stadt Dülmen die Anzahl der Lastschriften nicht in gleichem Maße erhöhen.

Bei Forderungen und Einzahlungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten gelten die besonderen Vorschriften des Ordnungswidrigkeitengesetzes (OWiG). Wegen der kürzeren Verjährungsfristen besteht bei diesen Forderungen ein höheres Risiko der Verjährung, sodass die gpaNRW auch den Anteil der Einzahlungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten abbildet. Durchschnittlich erfolgen rund zehn Prozent der Einzahlungen in Dülmen für Verkehrsordnungswidrigkeiten. Auch hier lässt sich im Zeitverlauf eine Zunahme feststellen. Mit diesem Anteil gehört die Stadt Dülmen 2024 zu den Städten mit dem geringsten Anteil.

Die tägliche Bearbeitung der Einzahlungen stellt die prägende Sachbearbeitung in der Zahlungsabwicklung im engeren Sinne 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 die jeweils 25 Prozent der Städte mit den höchsten bzw. niedrigsten Werten.

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

Im Verlauf der Zeitreihe ist festzustellen, dass die Zahl der Einzahlungen bei der Stadt Dülmen zunimmt. Während die Einzahlungen je Vollzeit-Stelle bis 2023 knapp unterhalb des Medians liegen, hat die Stadt Dülmen ab 2024 etwas mehr Einzahlungen je Vollzeit-Stelle bearbeitet als die Vergleichsstädte. Insgesamt wirken die für diese Kennzahl zueinander in Beziehung gesetzten Teilgrößen stimmig.

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 Dülmen verfügt bereits über einen relativ hohen Automatisierungsgrad. Die Bankauszüge werden elektronisch eingelesen und über eine Schnittstelle importiert. Das eingesetzte Programm macht einen Zuordnungsvorschlag der manuell bestätigt wird. Im zurückliegenden Jahr 2024 lag der Anteil der so teilautomatisiert verbuchten Zahlungen bei rund 70 Prozent. Für Einzahlungen, die wegen fehlender Sollstellungen oder einer falschen Angabe des Kassenzzeichens nicht automatisiert zugeordnet werden können, muss manuell nachgeforscht werden.

Möglichkeiten, den Grad der Automatisierung weiter zu verbessern und 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.

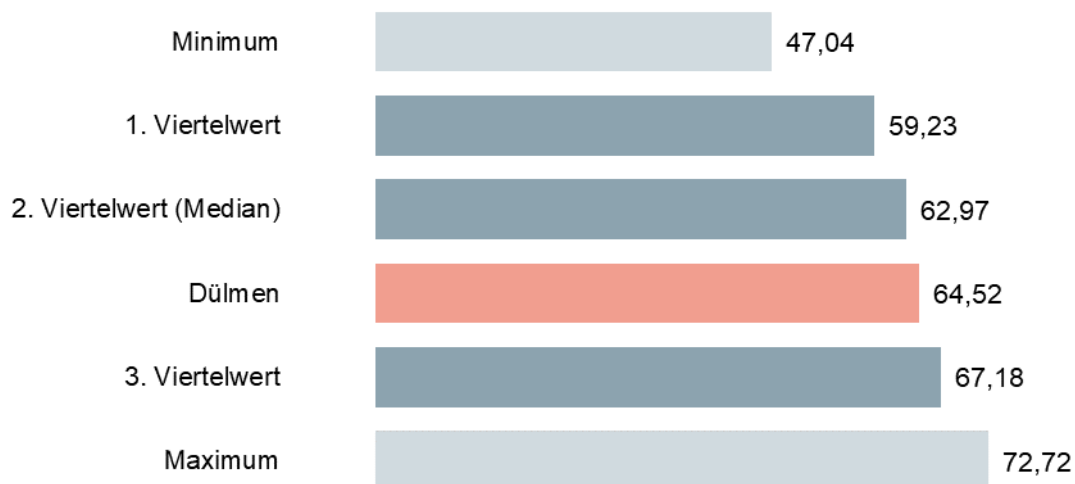
2.4.2.1 SEPA-Lastschrift

- Die Stadt Dülmen nutzt das SEPA-Lastschriftverfahren bereits in größerem Umfang. Sie versucht den Anteil der Lastschriften proaktiv zu erhöhen.

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 Zahlungsempfängenden 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 Dülmen** macht von der Möglichkeit des SEPA-Lastschriftmandates Gebrauch. Lastschriften erleichtern der Stadt und auch den Zahlungspflichtigen die Abwicklung der Zahlung. Sie bieten sich insbesondere bei wiederkehrenden Forderungen an. Der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen liegt in Dülmen in den Jahren 2020 bis 2024 bei rund 65 Prozent und somit in jedem Jahr oberhalb des Medians. Gegenüber den Vorjahren weist die Stadt Dülmen 2024 zwar einen Anstieg der Einzahlungen auf, die durch Lastschriftmandat automatisierten Einzahlungen

steigen jedoch nicht in gleichem Maße. Der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen sinkt in den Jahren 2020 bis 2024 daher leicht.

Die Stadt Dülmen bietet bereits in allen Bereichen die Möglichkeit des SEPA-Lastschriftmandates an. In neuen Bereichen wird für die Möglichkeit des Einzuges von SEPA-Lastschriften proaktiv geworben.

2.4.2.2 Ungeklärte Ein- und Auszahlungen

- Die Stadt Dülmen verfügt im interkommunalen Vergleich nur über vergleichsweise wenig ungeklärte Einzahlungen.

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 Dülmen 2019 bis 2024

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Neue ungeklärte Einzahlungen	704	781	624	813	961	871
Neue ungeklärte Auszahlungen	0	0	0	0	0	0
Bestehende ungeklärte Einzahlungen zum Stichtag	4	5	2	4	21	114
Bestehende ungeklärte Auszahlungen zum Stichtag	0	0	0	0	0	0

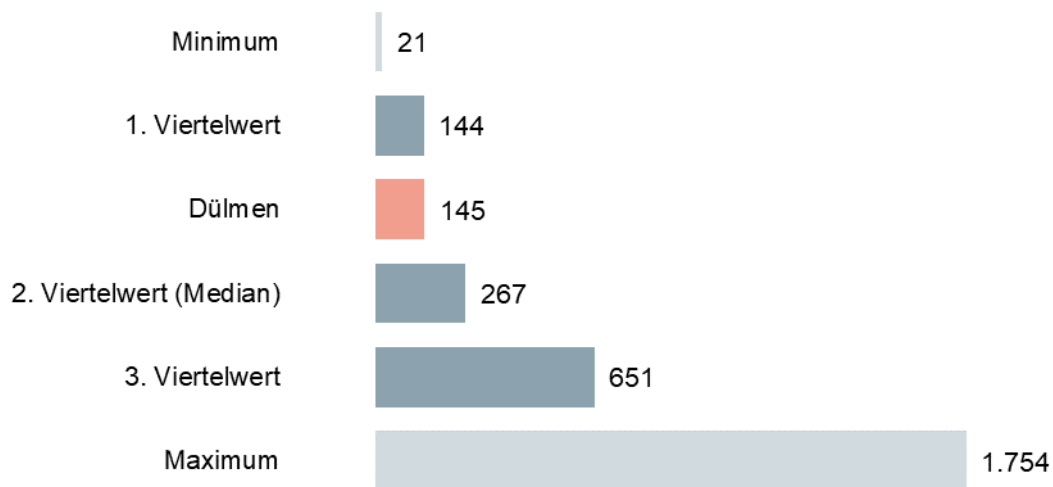
Ungeklärte Zahlungseingänge verursachen hohe personelle Aufwendungen. Zudem bergen sie das Risiko unbemerkter Zahlungsausfälle.

Üblicherweise sind ungeklärte Zahlungsausfälle auf

- fehlende bzw. fehlerhafte Angaben der Einzahlenden oder
- fehlende Sollstellungen durch die Organisationseinheiten

zurückzuführen.

Neue ungeklärte Zahlungseingänge je 10.000 Einzahlungen 2024



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



Die **Stadt Dülmen** weist im interkommunalen Vergleich bereits einen auffällig niedrigen Anteil neuer ungeklärter Zahlungseingänge auf. Gemessen an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten liegt der Anteil der ungeklärten Einzahlungen seit 2019 zwischen 1,3 und 1,8 Prozent. Im interkommunalen Vergleich je 10.000 Einzahlungen gehört die Stadt zu der Hälfte der mittleren kreisangehörigen Städte die einen geringeren Anteil ungeklärter Einzahlungen aufweisen. Positiv kommt hinzu, dass die Stadt Dülmen die ungeklärten Einzahlungen zeitnah abarbeiten und zuordnen kann.

Um der gesetzlichen Anforderung des § 23 Abs. 1 KomHVO NRW gerecht zu werden und zeitnah eine Erfassung der Forderung vorzunehmen, bedarf es der Mitwirkung der dezentralen Organisationseinheiten. Zum einen ist die Sollstellung Aufgabe der jeweiligen Fachämter und -bereiche. Sie ist Grundvoraussetzung für die Erfassung der Forderungen und die Automatisierung von Zahlungseingängen. Die Automatisierung führt zur Vermeidung unnötiger, manueller Nacharbeiten. Zum anderen ist der Finanzbereich bei der Auflösung ungeklärter Zahlungseingänge auf Rückmeldung aus den Fachämtern angewiesen. Beides bindet jeweils personelle Ressourcen.

Hinzu kommt, dass ohne Sollstellungen keine Überwachung und Beitreibung der Forderungen erfolgt. Bleibt die Zahlung einer solchen Forderung aus, kann dies nur manuell in den dezentralen Organisationseinheiten nachgehalten werden. Es ist im Zweifel davon auszugehen, dass neben den entstehenden Mehraufwendungen für eingehende Zahlungen auch Zahlungsausfälle

wegen nicht erfasster bzw. nachgehaltener Forderungen entstehen. Zahlungseingänge werden üblicherweise automatisiert verbucht und den vorliegenden Sollstellungen zugeordnet. Bei fehlenden Sollstellungen müssen die zuständigen Mitarbeitenden die Einzahlungen manuell zuordnen. Dies macht Ermittlungen erforderlich, um Zahlungen sachgerecht zu verbuchen.

Allerdings sind fehlende bzw. fehlerhafte Angaben zu eingehenden Einzahlungen im unmittelbaren Vergleich das geringere Problem. Sie erhöhen zwar den manuellen Bearbeitungsaufwand, können jedoch oftmals unkompliziert den noch offenen Sollstellungen zugeordnet werden. Sowohl die Beträge als auch die zahlende Person geben Hinweise auf offene Forderungen. Eine schwerwiegendere Bedeutung haben fehlende Sollstellungen, die durch eine hohe Anzahl neuer ungeklärter Einzahlungen indiziert werden. Nicht nur ist in diesen Fällen von einem höheren Ermittlungsaufwand für eine korrekte Zuordnung auszugehen. Es liegt zudem nahe davon auszugehen, dass bei einem Teil der fehlenden Sollstellungen keine Einzahlungen erfolgen. Bei diesen fehlenden Sollstellungen besteht somit das Risiko, dass Forderungsausfälle nicht bemerkt und auch nicht verfolgt werden können. Ohne die Sollstellung ist eine zentrale Überwachung und Beitreibung von Forderungen nicht möglich. Eine Zahlung kann nur manuell in den dezentralen Organisationseinheiten nachgehalten werden. Neben Mehraufwendungen zur Aufklärung eingehender Zahlungen ist daher auch mit einer Dunkelziffer von Zahlungsausfällen für nichterfasste Forderungen zu rechnen.

Trotz einer vergleichsweise geringen Relevanz ungeklärter Einzahlungen in Dülmen bleibt es daher weiter entscheidend, die dezentralen Fachbereiche für die Bedeutung zeitnaher Sollstellungen zu sensibilisieren.

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 Dülmen verfolgt Forderungen zeitnah und gut strukturiert. Dazu trägt auch die Abschaffung der Zahlungserinnerung ab 2024 bei. Vorgaben für Zahlungsfristen hat die Stadt Dülmen bisher nicht geregelt.

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

Grundzahlen	Dülmen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Tage zwischen Zahlungsaufforderung und Fälligkeit der Forderung	14 bis 45*	7,00	14,00	24,50	30,00	34,00	20
Tage zwischen Fälligkeit der Forderung und Berücksichtigung für den Mahnlauf	14,00	5,00	7,50	10,00	14,00	30,00	23
Tage zwischen den Mahnläufen	14,00	7,00	14,00	14,00	20,25	30,00	18
Tage zwischen erstem Mahnlauf und Übergabe an die Vollstreckung	14,00	10,00	14,00	16,50	26,25	30,00	22
Mögliche Laufzeit zwischen Zahlungsaufforderung und Übergabe an die Vollstreckung in Tagen	42 bis 73*	24,00	35,00	50,00	61,00	81,00	21

* Wegen der Schwankungsbreite sind die Werte der Stadt Dülmen nicht im vorstehend abgebildeten interkommunalen Vergleich berücksichtigt und stehen lediglich neben den abgebildeten Vergleichswerten.

In der **Stadt Dülmen** existieren keine verbindlichen Vorgaben für ein einheitliches Zahlungsziel. Stattdessen setzen die Fachbereiche Zahlungsziele der Pflichtigen nach freiem Ermessen und in eigener Zuständigkeit fest. Die Fachbereiche orientieren sich regelmäßig an Rechtsbehelfsfristen oder bspw. vergaberechtlichen Vorschriften. Damit setzt die Stadt nicht immer

festen kalendarischen Fristen. So werden Zahlungsfristen für Bußgelder in Dülmen beispielsweise abhängig vom Eintritt der Rechtskraft festgesetzt.

Nach § 67 Abs. 1 S. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten beträgt die Frist, innerhalb derer der Betroffene Einspruch gegen einen Bußgeldbescheid einlegen kann, zwei Wochen. Wird innerhalb dieses Zeitraumes kein Einspruch eingelegt erwächst der betreffende Bußgeldbescheid in Rechtskraft. Rechtskraft bedeutet, dass keine weiteren Rechtsmittel mehr gegen den Bußgeldbescheid eingelegt werden können und er somit vollstreckbar wird. Die Bußgeldbescheide der Stadt Dülmen sehen als Zahlungsfrist regelmäßig zwei Wochen nach Rechtskraft des Bußgeldbescheides vor. Damit liegt die Zahlungsfrist dieser Forderungen regelmäßig bei zumindest 28 Tagen.

Bei anderen Verwaltungsakten, gegen die Widerspruch oder Anfechtungsklage statthaft sind, bedeutet eine entsprechende Festlegung einer Zahlungsfrist, die von der Bestandskraft abhängt, im Regelfall sogar einen Zeitraum von bis zu 45 Tagen. Sie setzt sich zusammen aus der Widerspruchs- bzw. Klagefrist von einem Monat (bspw. nach § 70 Abs. 1 S. 1 bzw. 74 Abs. 1 S. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung²⁵) und der anschließend gewährten Frist von 14 Tagen nach Bestandskraft. Mit diesen Zahlungsfristen liegt die Stadt Dülmen deutlich oberhalb der Zahlungsfristen, die von anderen Vergleichsstädten festgelegt werden. Hinzukommen kann die nunmehr auf vier Tage verlängerte Zugangsvermutung bei postalischer Übermittlung eines Bescheides gem. § 41 Abs. 2 S. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz NRW (VwVfG NRW).²⁶

Bei Bußgeldbescheiden der Stadt Dülmen wird das Zahlungsziel im kleingedruckten Fließtext erst am Ende des Bescheides noch unterhalb der Rechtsbehelfsbelehrung angegeben. Wird die Forderung nicht innerhalb des Zahlungsziels beglichen, wird diese nach weiteren 14 Tagen für den Mahnlauf berücksichtigt.

→ Empfehlung

Die Stadt Dülmen sollte verwaltungsweite Vorgaben für die Festsetzung von Zahlungszielen treffen. Zur Vermeidung von Unsicherheiten sollte die Stadt in ihren Bescheiden grundsätzlich feste kalendarische Zahlungsziele vorsehen. Bei der Gestaltung der Bescheide sollte Dülmen das Zahlungsziel gut sichtbar auf der ersten Seite platzieren.

Die Stadt Dülmen hat bis einschließlich 2023 zusätzliche Zahlungserinnerungen an Schuldner und Schuldnerinnen verschickt. Bei einer Zahlungserinnerung handelt es sich um einen gesetzlich nicht geforderten Prozessschritt. Dieser verursacht der Stadt Dülmen zusätzliche Aufwendungen und verzögert den Gesamtprozess bis zum Zahlungseingang bzw. zum Übergang in die Vollstreckung. Anders als bei Mahnungen für öffentlich-rechtliche Forderungen besteht bei der Zahlungserinnerung keine Rechtsgrundlage, Gebühren nach § 9 der Verordnung zur Ausführung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes NRW (VO VwVG NRW) i.V.m. § 19 VwVG NRW zu erheben. Die Stadt Dülmen hat sich daher entschieden, ab 2024 keine Zahlungserinnerungen mehr zu verschicken.

²⁵ Vergleichbare Fristen im Abgabenrecht regeln § 355 Abs. 1 der Abgabenordnung hinsichtlich der Einlegung eines Einspruchs und § 47 Abs. 1 der Finanzgerichtsordnung hinsichtlich der Frist für die Erhebung einer Anfechtungsklage. Für Verwaltungsakte der Sozialverwaltungen sehen die §§ 84 Abs. 1, 87 Abs. 1 der Sozialgerichtsordnung ebenfalls eine Monatsfrist vor.

²⁶ Entsprechende Regelungen treffen § 122 Abs. 2 Nr. 1 AO im Abgaben- und § 37 Abs. 2 SGB X im Sozialverfahrensrecht.

Verstreichen nach erfolgtem Mahnlauf weitere 14 Tage ohne Zahlungseingang oder Kontaktaufnahme des Schuldners bzw. der Schuldnerin geht die Forderung in die Vollstreckung über.

Ergänzende Kennzahlen Mahnwesen in Prozent Dülmen 2024

Grund- und Kennzahlen	Dülmen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Mahnungen an Einzahlungen in Prozent	11,71	3,72	11,84	13,52	16,38	37,60	24
Erfolgsquote Mahnung in Prozent	27,45	24,39	48,73	59,94	69,46	93,97	21

Der Anteil der Mahnungen an den Einzahlungen ist in Dülmen unauffällig und eher niedrig. Eine Mahnquote in Höhe von rund zwölf Prozent bedeutet, dass Dülmen etwa jede zehnte Forderung bei den Zahlungspflichtigen anmahnen muss. Für das Jahr 2024 waren dies rund 7.000 Mahnungen. Dies ist gemessen an den gesamten Einzahlungen und an der Einwohnerzahl unterdurchschnittlich.

Je mehr Mahnungen sich durch vollständige Zahlung erfolgreich erledigen, umso geringer ist die Belastung für den nachfolgenden Vollstreckungsprozess. Die Erfolgsquote Mahnung zeigt auf, wie hoch der Anteil der Schuldnerinnen und Schuldner ist, die auf die Mahnung reagieren, bevor die überfällige Forderung in die Vollstreckung übergeht. Mit einer Erfolgsquote von rund 27 Prozent ist nur rund jede vierte Mahnung erfolgreich. Die übrigen Forderungen gehen in die Vollstreckung. Auch diese Quote könnte die Stadt möglicherweise durch eine bessere Sichtbarkeit der wesentlichen Informationen auf den Mahnschreiben erreichen. Dies betrifft insbesondere das Zahlungsziel.

2.4.3.2 Prozess E-Payment

→ Feststellung

Die Stadt Dülmen hat bisher nur rudimentäre Regelungen zum Einsatz von E-Payment geschaffen. Da die Dienstanweisungen für die Finanzbuchhaltung und für das Anordnungswesen in Teilen nicht mehr aktuell sind, überarbeitet die Stadt Dülmen derzeit beide Regelungen.

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 Dülmen** nutzt bereits seit mehreren Jahren unterschiedliche digitale Bezahlmethoden in verschiedenen Bereichen der Verwaltung. Mit der Einführung unterstützt die Stadt Dülmen die unmittelbare digitale Abwicklung von Zahlungen und fördert die Bürgerfreundlichkeit. Die

Automatisierung spart Ressourcen, beispielsweise indem Sollstellungen nicht mehr händisch vorzunehmen sind.

Die Stadt Dülmen hat einige rudimentäre Regelungen zum E-Payment in der Dienstanweisung Finanzbuchhaltung und der Dienstanweisung Anordnungswesen getroffen. Da die Erfahrungen der Stadt durchweg positiv sind, ist damit zu rechnen, dass der Einsatz von E-Paymentmethoden in den kommenden Jahren weiter ausgeweitet wird. Grundsätzlich ist ein Einsatz digitaler Bezahlmethoden in nahezu allen Bereichen der Verwaltung denkbar und überdies nicht nur auf eine sofortige Zahlung von Leistungen beschränkt.

Digitale Bezahlmethoden tragen dazu bei, dass sich der Aufwand für die Zahlungspflichtigen geringhält und die Zahlung sofort erledigt werden kann. Das erhöht die Zahlungsbereitschaft und reduziert die Gefahr vergessener Zahlungsverpflichtungen. Zudem werden Zahlungen im E-Payment häufig schneller verbucht und die Überschreitung von Fälligkeiten wird reduziert.

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 Dülmen zumindest einige Mindestinhalte zum Einsatz von E-Payment festlegen. Da die Stadt ihre Dienstanweisungen derzeit überarbeitet, besteht hier die Gelegenheit auch die Regelungen zum E-Payment zu aktualisieren und zu konkretisieren. Hierbei sollte die Stadt Dülmen folgende Aspekte berücksichtigen:

- Der **Anwendungsbereich** sollte den flächendeckenden Einsatz von E-Payment fördern oder zumindest ermöglichen und 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 Gemeinde gehören.
- Bestimmte **Bezahlmethoden** sollten geregelt sein. Die Gemeinde kann ihre Nutzung explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden.

Die Stadt Dülmen 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.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte an die positiven Erfahrungen mit E-Payment anknüpfen und im Rahmen der Überarbeitung ihrer Dienstanweisungen die Regelungen zum E-Payment konkretisieren und aktualisieren.

2.5 Vollstreckung

➔ Feststellung

Die Stadt Dülmen kann ausreichend belastbare Fallzahlen für den Bereich der Vollstreckung aus technischen Gründen derzeit nicht auswerten. Damit fehlen der Stadt aktuell ausreichend belastbare Informationen für eine zielorientierten Steuerung ihrer Verwaltungsvollstreckung.

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

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

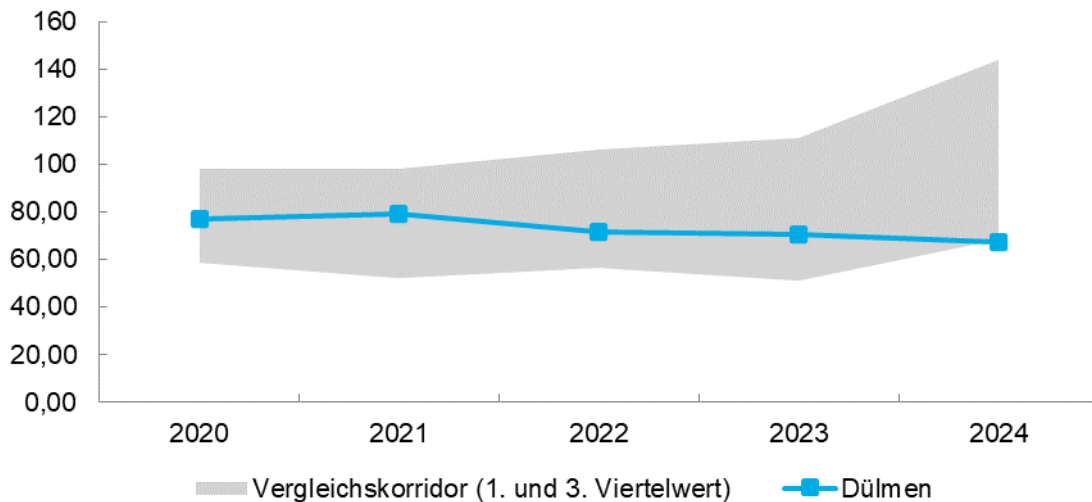
Die Stadt Dülmen setzte 2024 für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen 3,75 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,2 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein.

Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen²⁷ in Höhe von 338.740 Euro in 2024.

Daraus resultieren Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Höhe von 67,65 Euro. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Dülmen damit wie folgt:

²⁷ KGSt-Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes“ in der jeweils aktuellen Fassung

Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2020 bis 2024



Die von der Stadt Dülmen im Rahmen der überörtlichen Prüfung übermittelten Fallzahlen zu den bestehenden und abgewickelten Vollstreckungsforderungen haben sich im Rahmen der Prüfung durch die gpaNRW nicht abschließend plausibilisieren lassen. Plausibilisierbare Fallzahlen kann die Stadt Dülmen aus technischen Gründen aktuell nicht zur Verfügung stellen. Die gpaNRW hat die Werte der Stadt Dülmen daher neben die interkommunalen Vergleichswerte gestellt. Bei der Berechnung der statistischen Viertelwerte für den interkommunalen Vergleich bleiben die Werte der Stadt Dülmen jedoch unberücksichtigt. Die nachfolgenden Analysen und Vergleiche sind daher nur von bedingter Aussagekraft. Die Tabelle 3 in der Anlage enthält die Werte zur obigen Abbildung.

Die Stadt Dülmen liegt mit ihren Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung im Vergleichsjahr 2024 noch unterhalb des ersten Viertelwertes. Der Vergleichswert spricht, vorbehaltlich der Belastbarkeit, für eine effizientere Abwicklung der Vollstreckungsforderungen als in den meisten Vergleichsstädten. Die Verbesserung der Vergleichsposition im Berichtszeitraum ist auf einen Anstieg der mitgeteilten abgewickelten Vollstreckungsforderungen zurückzuführen. Im Vergleichsjahr 2024 gibt Dülmen an gegenüber 2019 rund 1.000 zusätzliche Vollstreckungsforderungen bei gleicher Personalausstattung abwickeln zu können.

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 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 Dülmen 2020 bis 2024

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Bestehende Vollstreckungsforderungen zum 01. Januar	976	721	639	916	1.248
Erhaltene neue Vollstreckungsforderungen	5.012	4.865	5.766	5.282	5.425
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen	3.996	3.908	4.381	4.649	5.007
Erfolgreich abgewickelte eigene Vollstreckungsforderungen	2.775	2.808	3.081	3.408	3.299
An andere Kommunen abgegebene eigene Forderungen	206	170	157	231	330

Die vorstehende Tabelle enthält die von der Stadt Dülmen mitgeteilten Vollstreckungsforderungen. Diese haben sich im Rahmen der Prüfung durch die gpaNRW nicht abschließend plausibilisieren lassen.

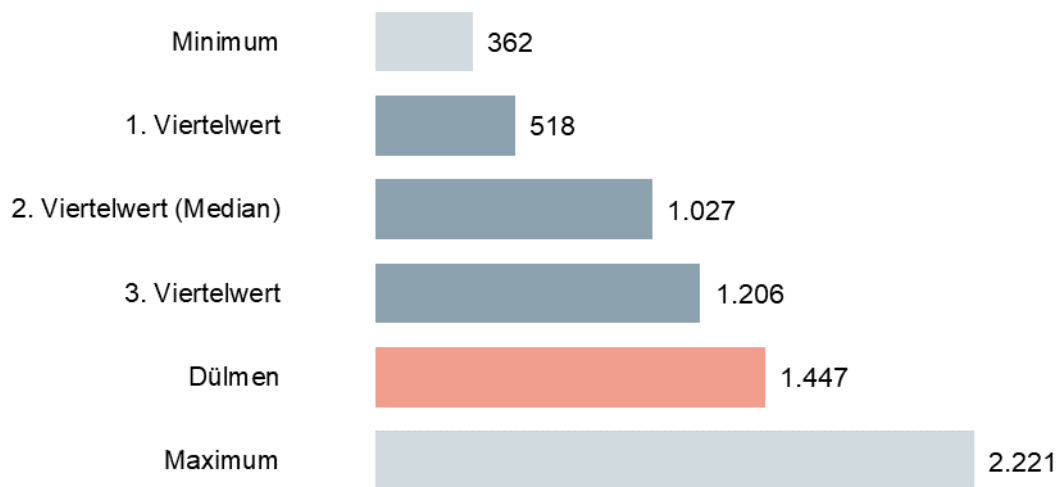
In der Zeitreihe zeigt sich eine deutliche Zunahme der von der Stadt Dülmen mitgeteilten bestehenden Vollstreckungsforderungen. Eine besonders starke Zunahme zeigt sich ab 2022. Diese Veränderung ist insbesondere auch auf die Corona-Pandemie zurückzuführen, da die Stadt Dülmen in den Pandemie Jahren 2020 und 2021 ihre Forderungen zum Teil nicht vollstreckt hat.

Bei der Entwicklung der Vollstreckungsforderungen ist zudem eine 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“ wurden von diesen zurück zu geben. Die Übertragung der WDR-Forderungen in der Stadt Dülmen hat zum 01. Januar 2023 stattgefunden. Dies spiegelt sich in den abgewickelten Forderungen 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 zur Schuldnerin oder zum Schuldner an und leitet entsprechende Vollstreckungsmaßnahmen ein. Aufgrund der manuellen und individuellen Sachbearbeitung bedeutet jede neue Forderung 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 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



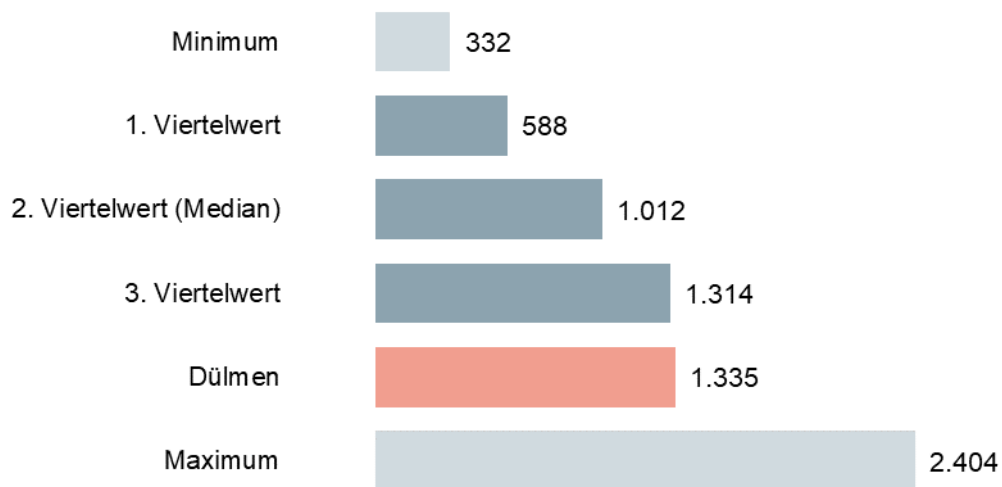
Die vorstehende Grafik enthält die von der Stadt Dülmen mitgeteilten Vollstreckungsforderungen. Diese haben sich im Rahmen der Prüfung durch die gpaNRW nicht abschließend plausibilisieren lassen. Die Werte stehen daher neben den interkommunalen Vergleichswerten.

Die Stadt Dülmen läge mit den übermittelten Werten im Vergleichsjahr 2024 sogar oberhalb des dritten Viertelwertes und weist damit mehr neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle auf, als drei Viertel der verglichenen Städte. Dabei ermittelte Dülmen 5.425 erhaltene neue Vollstreckungsforderungen denen 3,75 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung gegenüberstehen. Die Stadt Dülmen könnte die damit indizierte Belastung der Vollstreckung verringern, wenn es ihr gelänge, die Erfolgsquote im Mahnwesen zu steigern (hierzu bereits Kapitel 2.4.3.1 Prozess Umgang mit Forderungen).

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 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die vorstehende Grafik enthält die von der Stadt Dülmen mitgeteilten Vollstreckungsforderungen. Diese haben sich im Rahmen der Prüfung durch die gpaNRW nicht abschließend plausibilisieren lassen. Die Werte stehen daher neben den interkommunalen Vergleichswerten.

Beim Vergleich der abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle ordnet sich die Stadt Dülmen oberhalb des dritten Viertelwertes ein. Zugleich kann die Stadt mit rund 66 Prozent einen ebenfalls überdurchschnittlichen Teil der Vollstreckungsforderungen erfolgreich abwickeln.

Die nachfolgende Tabelle enthält weitere Vergleichswerte über die Abwicklung von Vollstreckungsforderungen in Dülmen.

Ergänzende Kennzahlen zu den abgewickelten Vollstreckungsforderungen in Prozent 2024

Kennzahlen	Dülmen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil erfolgreich abgewickelte eigene Vollstreckungsforderungen an abgewickelten Vollstreckungsforderungen	65,89	16,50	50,01	60,75	69,48	78,07	18

Kennzahlen	Dülmen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Niederschlagungen an abgewickelten Vollstreckungsforderungen	0,55	0,19	1,03	3,11	3,95	14,40	20
Anteil abgewickelte Vollstreckungsforderungen für Amts- und Vollstreckungshilfe an abgewickelten Vollstreckungsforderungen	5,33	5,33	15,40	20,02	31,15	50,35	20
Anteil abgewickelte Vollstreckungsforderungen für freiwillige Vereinbarungen an abgewickelten Vollstreckungsforderungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,27	31,59	20

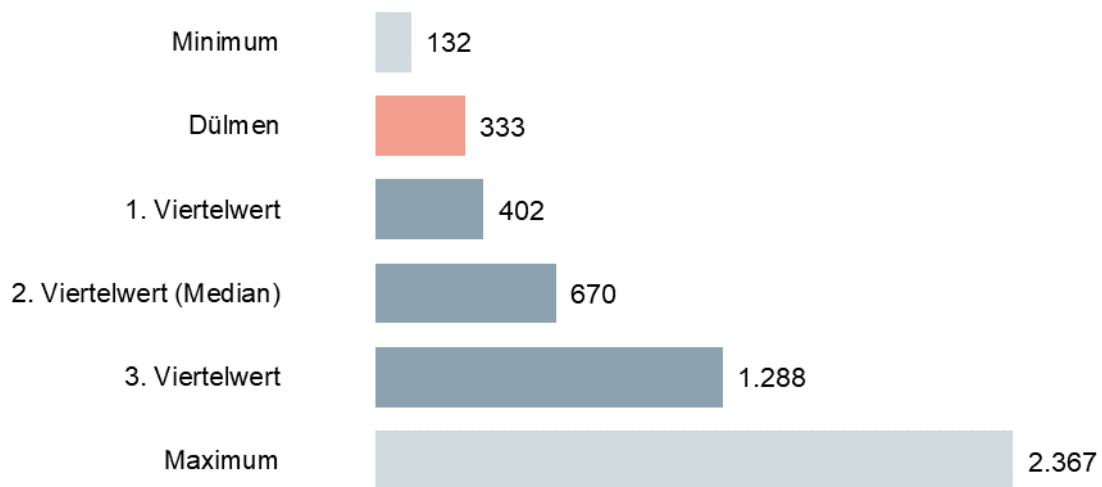
Die vorstehende Tabelle enthält die von der Stadt Dülmen mitgeteilten Vollstreckungsforderungen. Diese haben sich im Rahmen der Prüfung durch die gpaNRW nicht abschließend plausibilisieren lassen. So müsste sich die Gesamtheit der von der Stadt Dülmen abgewickelten Vollstreckungsforderungen aus den erfolgreich abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen, den erfolgreich abgewickelten Vollstreckungsforderungen für Amts- und Vollstreckungshilfe sowie den Niederschlagungen errechnen lassen. Wie der vorstehenden Tabelle zu entnehmen ist, lassen sich jedoch nur rund drei Viertel der angegebenen Gesamtheit der abgewickelten Vollstreckungsforderungen zuordnen. Auffällig ist hier insbesondere der ungewöhnlich niedrige Anteil der abgewickelten Vollstreckungsforderungen für Amts- und Vollstreckungshilfe. Abschließend plausibilisierbare Fallzahlen zu den bestehenden und abgewickelten Vollstreckungsforderungen kann die Stadt Dülmen aus technischen Gründen aktuell nicht auswerten. Die gpaNRW hat die Werte der Stadt Dülmen daher neben die interkommunalen Vergleichswerte gestellt. Bei der Berechnung der statistischen Viertelwerte für den interkommunalen Vergleich bleiben die Werte der Stadt Dülmen unberücksichtigt.

Von den abgewickelten Vollstreckungsforderungen entfällt zuletzt ein vergleichsweise großer Anteil auf die erfolgreich abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen. Zugleich ist der Anteil der erforderlichen Niederschlagungen vergleichsweise niedrig. Dülmen wäre hiernach in der Lage die Mehrheit der eigenen offenen Forderungen erfolgreich durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung oder Pfändung abzuwickeln.

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 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die vorstehende Grafik enthält die von der Stadt Dülmen mitgeteilten bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle. Auch die bestehenden Vollstreckungsforderungen konnten im Rahmen der Prüfung nicht abschließend anhand der Entwicklung der abgewickelten und neu hinzugekommenen Vollstreckungsforderungen plausibilisiert werden. Im Extremfall wäre anhand der übermittelten Daten auch eine Positionierung deutlich oberhalb des Medians oder sogar des 3. Viertelwertes möglich. Die errechneten bestehenden Vollstreckungsforderungen lägen zum 1. Januar 2024 danach sogar bei rund 1.300 bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle. Auffällig ist zudem, dass sich die mitgeteilten bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle trotz der Besonderheiten in den Pandemie Jahren 2020 und 2021 und trotz des Wegfalls der WDR-Forderungen kontinuierlich steigern.

Eine hohe Zahl bestehender Vollstreckungsforderungen stellt eine Belastung für die Beschäftigten in der Vollstreckungsstelle dar. Es besteht zudem das Risiko, dass nicht alle Vollstreckungsforderungen der Stadt rechtzeitig vor ihrer Verjährung abgewickelt werden können. Dieses Risiko ist umso größer, wenn eine Stadt nicht über ausreichend Informationen über den Bestand ihrer Vollstreckungsforderungen, die erfolgreich abgewickelten Vollstreckungsforderungen sowie die unter Umständen niedergeschlagenen Vollstreckungsforderungen verfügt. Die Stadt Dülmen konnte im Rahmen der überörtlichen Prüfung zwar Werte mitteilen, diese Angaben ließen sich allerdings nicht abschließend plausibilisieren. Wie hoch daher der Bestand der offenen, der hinzugekommen und der abgewickelten Vollstreckungsforderungen tatsächlich ist, lässt sich für die Stadt Dülmen derzeit nicht belastbar sagen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte die Voraussetzungen für eine zielorientierte Steuerung ihrer Verwaltungsvollstreckung schaffen. Dazu sollte die Stadt zumindest einige grundlegende Kennzahlen valide auswertbar machen.

2.5.2.4 Zusätzliche Erläuterungen zur Vollstreckung

→ **Feststellung**

Die Stadt Dülmen nutzt derzeit nicht alle rechtlichen Möglichkeiten, um den Druck auf Zahlungspflichtige zu erhöhen.

Die Stadt Dülmen nutzt die rechtlichen Möglichkeiten zur Abnahme von Vermögensauskünften oder zur Anordnung auf Eintragung im Schuldnerverzeichnis aktuell nicht vollständig aus. Die Stadt gibt an, hier bislang nur einen geringen Nutzen festgestellt zu haben, der außer Verhältnis zu dem damit verbundenen Aufwand steht.

Im Rahmen der Vermögensauskunft muss der bzw. die Zahlungspflichtige Angaben zu Einkommen und Vermögenswerten machen. Diese Informationen kann die Vollstreckungsstelle bei der weiteren Abwicklung nutzen. Darüber hinaus kann eine Eintragung in das Schuldnerverzeichnis veranlasst werden. Das Schuldnerverzeichnis dient allen Vollstreckungsbehörden als Informationsquelle, sodass ein allgemeines Interesse der Kommunen an entsprechenden Eintragungen besteht. Damit unterstützen die Kommunen sich gegenseitig bei ihren Vollstreckungen. Zugleich stellen die Abnahme von Vermögensauskünften sowie die Androhung der Eintragung ein zusätzliches Druckmittel in der Verwaltungsvollstreckung wegen Geldforderungen dar.

Seit 2014 können die Vollstreckungsbehörden gemäß § 5a VwVG NRW i. V. m. § 284 Abs. 9 Abgabenordnung (AO) die Eintragung von Vollstreckungsschuldnerinnen und -schuldern in das Schuldnerverzeichnis anordnen. Der Gesetzgeber hat die Zuständigkeiten und das Verfahren für die Abnahme einer Vermögensauskunft zum 01. März 2025 neu geregelt: Nun ist es rechtlich möglich, dass bei vollständiger Verfahrensübertragung an die Gerichtsvollzieherin bzw. den Gerichtsvollzieher, einschließlich der Abnahme der Vermögensauskunft, auch die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis durch diese bzw. diesen erfolgt. Die Stadt kann damit das gesamte Verfahren vollständig und rechtssicher an den Gerichtsvollzieher bzw. die Gerichtsvollzieherin delegieren. Dies eröffnet neue Handlungsspielräume bei der Gestaltung der Vollstreckungsorganisation.

Bei vollständiger Übergabe des Verfahrens an den Gerichtsvollzieher oder die Gerichtsvollzieherin entfällt nicht nur der operative Aufwand für die Vermögensauskunft, sondern auch der interne Bearbeitungsschritt zur Eintragung in das Schuldnerverzeichnis. Die Stadt profitiert von einer durchgehend externen Fallbearbeitung und rechtssicheren Abwicklung. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die anfallenden Gerichtsvollziehergebühren durch die Kommune zunächst auszulegen sind. Zudem verbleibt ein interner Nachbearbeitungsaufwand, insbesondere für die Auswertung übermittelter Unterlagen (z.B. Vermögensverzeichnisse) und die Fortschreibung im Fachverfahren.

Sollte die Stadt erwägen, das Verfahren ganz oder teilweise in Eigenregie durchzuführen, müsste sie personell und organisatorisch in der Lage sein, die Vermögensauskunft selbst rechtskonform abzunehmen und das gesamte Verfahren durchzuführen. Dies setzt

entsprechendes Fachwissen, Kapazitäten und technisch unterstützte Abläufe voraus. Gleichzeitig können eigene Gebühren erhoben und das Verfahren enger gesteuert werden.

Bislang nutzte die Stadt Dülmen das Schuldnerverzeichnis lediglich als Informationsquelle. Mit einem generellen Verzicht auf Eintragungen verzichtet Dülmen auf einen Teil der rechtlichen Möglichkeiten, um den Zahlungsdruck auf die Zahlungspflichtigen weiter zu erhöhen. Die Informationen und Eintragungen könnten dabei nicht nur unmittelbar der Stadt Dülmen, sondern auch den übrigen Vollstreckungsbehörden im Umkreis nutzen.

→ **Empfehlung**

Die Vollstreckung sollte zukünftig die Möglichkeiten zur Abnahme einer Vermögensauskunft und einer Eintragung ins Schuldnerverzeichnis im Einzelfall prüfen, um den Druck auf die Schuldnerinnen und Schuldner zu erhöhen. Zu hinterfragen ist dabei, welche Vorgehensweise (vollständige oder teilweise Eigenbearbeitung) unter organisatorischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten langfristig vorteilhaft ist.

Maßgeblich für eine Beurteilung dieser Fragen sind insbesondere:

- das Verhältnis von internem Aufwand zu refinanzierbarer Gebühr,
- die Fallzahlen und Komplexität der Verfahren,
- die verfügbaren oder akquirierbaren Personalressourcen und deren Qualifikationen,
- mögliche interkommunale Zusammenarbeit sowie
- der Nachbearbeitungsaufwand bei externer Vergabe.

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 Dülmen verfolgt Forderungen zeitnah und gut strukturiert. Dazu trägt auch die Abschaffung der Zahlungserinnerung ab 2024 bei. Vorgaben für Zahlungsfristen hat die Stadt Dülmen bisher nicht geregelt.	69	E1	Die Stadt Dülmen sollte verwaltungsweite Vorgaben für die Festsetzung von Zahlungszielen treffen. Zur Vermeidung von Unsicherheiten sollte die Stadt in ihren Bescheiden grundsätzlich feste kalendarische Zahlungsziele vorsehen. Bei der Gestaltung der Bescheide sollte Dülmen das Zahlungsziel gut sichtbar auf der ersten Seite platzieren.	70
F2	Die Stadt Dülmen hat bisher nur rudimentäre Regelungen zum Einsatz von E-Payment geschaffen. Da die Dienstanweisungen für die Finanzbuchhaltung und für das Anordnungswesen in Teilen nicht mehr aktuell sind, überarbeitet die Stadt Dülmen derzeit beide Regelungen.	71	E2	Die Stadt Dülmen sollte an die positiven Erfahrungen mit E-Payment anknüpfen und im Rahmen der Überarbeitung ihrer Dienstanweisungen die Regelungen zum E-Payment konkretisieren und aktualisieren.	72
Vollstreckung					
F3	Die Stadt Dülmen kann ausreichend belastbare Fallzahlen für den Bereich der Vollstreckung aus technischen Gründen derzeit nicht auswerten. Damit fehlen der Stadt aktuell ausreichend belastbare Informationen für eine zielorientierten Steuerung ihrer Verwaltungsvollstreckung.	73	E3	Die Stadt Dülmen sollte die Voraussetzungen für eine zielorientierte Steuerung ihrer Verwaltungsvollstreckung schaffen. Dazu sollte die Stadt zumindest einige grundlegende Kennzahlen valide auswertbar machen.	80
Vollstreckungsforderungen					
F4	Die Stadt Dülmen nutzt derzeit nicht alle rechtlichen Möglichkeiten, um den Druck auf Zahlungspflichtige zu erhöhen.	80	E4	Die Vollstreckung sollte zukünftig die Möglichkeiten zur Abnahme einer Vermögensauskunft und einer Eintragung ins Schuldnerverzeichnis im Einzelfall prüfen, um den Druck auf die Schuldnerinnen und Schuldner zu erhöhen. Zu hinterfragen ist dabei, welche Vorgehensweise (vollständige oder teilweise Eigenbearbeitung) unter organisatorischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten langfristig vorteilhaft ist.	81

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

Jahr	Dülmen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2020	12.200	6.486	10.474	13.798	18.419	26.546	20
2021	11.703	6.855	10.700	14.751	17.846	25.609	20
2022	12.717	6.192	11.174	14.948	17.266	25.596	20
2023	13.502	5.597	11.384	14.518	17.360	27.383	20
2024	15.979	5.239	12.197	15.064	19.149	23.052	19

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

Jahr	Dülmen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2020	41,06	26,37	51,27	63,89	95,91	215	15
2021	42,40	25,02	49,32	62,14	86,42	174	17
2022	38,43	24,80	51,74	68,56	107	186	17
2023	37,97	33,22	49,50	73,89	106	232	18
2024	34,10	34,10	54,14	91,66	148	259	17

3. Gremienarbeit

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dülmen 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 Stadt Dülmen ist mit ihrer **örtlichen Gremienstruktur** vergleichsweise großzügig aufgestellt. Dülmen hat mehr Ratsmitglieder, mehr sachkundige Bürgerinnen und Bürger sowie mehr Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher als die meisten Vergleichsstädte. Die Verwaltung der Stadt sowie der Stadtrat haben sich aktiv mit der örtlichen Gremienstruktur beschäftigt. Doch auch nach Abschaffung eines freiwilligen Fachausschusses in 2022 verfügt Dülmen über mehr freiwillige Fachausschüsse als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Die Möglichkeit der Verkleinerung der Vertretungskörperschaft hat Dülmen nicht geprüft.

Die Stadt Dülmen hat ein vorausschauendes und effizientes **Sitzungsmanagement** etabliert. Dies macht sich in einer vergleichsweise geringen Sitzungshäufigkeit bemerkbar. Außerdem ist die Zahl der Anträge von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern im Vergleich zu anderen Städten auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.

Im Rahmen der Prüfung hat die gpaNRW die **Hauptsatzung** entsprechend einzelner rechtlicher Vorgaben überprüft. Die Stadt Dülmen erstattet Aufwandsentschädigungen wie z.B. Verdienstausfall sowie Pflege- und Betreuungskosten auf Antrag gemäß der geltenden Rechtslage. Dadurch fördert die Stadt aktiv die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und kommunalpolitischem Ehrenamt.

Die **Aufwendungen** der Stadt Dülmen für die Gremienarbeit liegen im interkommunalen Vergleich zwischen dem ersten Viertelwert und dem Median. Die Fraktionszuwendungen sind in Dülmen sowohl beim Sockelbetrag je Fraktion als auch beim Pro-Kopf-Betrag je Mitglied der Fraktionen vergleichsweise hoch. Allerdings sind im Rat der Stadt Dülmen nur vier Fraktionen vertreten. Mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte haben mehr Fraktionen in ihren Stadträten.

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 Dülmen. 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 Dülmen abgestimmt. Zudem haben wir die Arbeitsweise der Stadt Dülmen 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

In der Stadt Dülmen ist die Zahl der freiwilligen Fachausschüsse vergleichsweise hoch. Die gpaNRW sieht in der Gremienstruktur noch Optimierungspotenzial.

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	Dülmen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ratsmitglieder	44	32	38	40	48	62	83
Überhang-/ Ausgleichsmandate	0	0	0	0	7	16	83
Einzelratsmitglieder	1	0	0	1	2	4	83
Sachkundige Bürgerinnen und Bürger	78	5	47	60	82	212	82
Sachkundige EW*	0	0	0	7	17	85	83
Fraktionen	4	3	5	6	6	8	83
Pflichtige Fachausschüsse	2	2	2	2	2	3	83
Pflichtige Fachausschüsse auf spezialgesetzlicher Grundlage	2	0	1	2	2	5	83
Freiwillige Fachausschüsse	8	2	5	6	8	11	83
Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher	7	0	0	0	4	18	82
Bezirksausschüsse	0	0	0	0	0	13	83

* Einwohnerinnen und Einwohner

Zu Beginn der Ratsperiode waren im Rat der **Stadt Dülmen** noch zwei Einzelratsmitglieder vertreten. In 2023 hat sich jedoch eines davon einer im Rat bereits vertretenen Fraktion angeschlossen.

Im Gegensatz zur Mehrzahl der Vergleichsstädte setzt die Stadt Dülmen Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher ein. Darüber hinaus ist die Zahl der freiwilligen Fachausschüsse vergleichsweise hoch. Im Einzelnen sind dies neben den pflichtigen Fachausschüssen (Hauptausschuss und Rechnungsprüfungsausschuss) sowie den pflichtigen Fachausschüssen aufgrund spezialgesetzlicher Vorschriften (Jugendhilfeausschuss und Umlegungsausschuss):

- Ausschuss für Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung
- Ausschuss für Schule und Bildung
- Kulturausschuss
- Sportausschuss
- Ausschuss für Arbeit, Soziales, Ehrenamt und Senioren
- Bauausschuss

- Ausschuss für Umwelt-, Natur- und Klimaschutz
- VHS-Ausschuss

Die Aufgaben des Finanzausschusses nimmt laut Zuständigkeitsordnung der Hauptausschuss wahr.

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	Dülmen	Städte, die diese Aspekte erfüllen
Verkleinerung der Vertretungskörperschaft	Nein	51 von 82
Neuzuschnitt der Gremien nach 2020	Ja	54 von 83
Zuständigkeitsregelung der Fachausschüsse	Ja	78 von 83

Die Verwaltung der Stadt Dülmen sowie der Stadtrat haben sich aktiv mit der örtlichen Gremienstruktur beschäftigt. Sie haben den Zuschnitt der Fachausschüsse zuletzt in 2022 angepasst. In dem Jahr hat die Stadt Dülmen den Musikschulausschuss abgeschafft. Die Angelegenheiten der Musikschule berät die Stadt Dülmen seitdem im Kulturausschuss.

Im Wesentlichen orientiert sich die Gremienstruktur an der Verwaltungsgliederung der Stadt Dülmen. Auffällig ist dabei jedoch insbesondere, dass mit dem Ausschuss für Schule und Bildung, dem Kulturausschuss, dem Sportausschuss und dem VHS-Ausschuss insgesamt vier Fachausschüsse auf den Fachbereich Bildung entfallen. Hier könnte die Stadt Dülmen möglicherweise noch Anpassungen an Ihrer Gremienstruktur vornehmen.

→ Empfehlung

Die Stadt Dülmen sollte ihre Gremienstruktur nach Möglichkeit an der Verwaltungsgliederung ausrichten und verwandte Themenbereiche in Fachausschüssen konzentrieren.

Die Zuständigkeiten der Fachausschüsse sind klar in der Zuständigkeitsordnung für die Ausschüsse der Stadtverordnetenversammlung und den Bürgermeister/die Bürgermeisterin der Stadt Dülmen geregelt.

In der nachfolgenden Tabelle stellt die gpaNRW dar, in welcher Höhe die Vertretungskörperschaft der Stadt Dülmen 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	Dülmen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reduzierte Vertreterinnen und Vertreter bis zum Jahr 2024	0	0	0	4	6	10	82

Die Stadt Dülmen hat sich in der vorherigen und aktuellen Wahlperiode nicht dem Thema einer Verkleinerung der Vertretungskörperschaft befasst.

→ Empfehlung

Die Stadt Dülmen sollte gemäß § 3 Kommunalwahlgesetz NRW regelmäßig zum Ende einer Wahlperiode prüfen, ob sie die Zahl der zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter bei der nächsten Kommunalwahl reduzieren kann.

3.5 Sitzungsmanagement

- Die Sitzungshäufigkeit liegt in Dülmen im interkommunalen Vergleich trotz der hohen Anzahl an freiwilligen Fachausschüssen überwiegend knapp über dem ersten Viertelwert. Das deutet auf ein vorausschauendes und effizientes Sitzungsmanagement hin.

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.

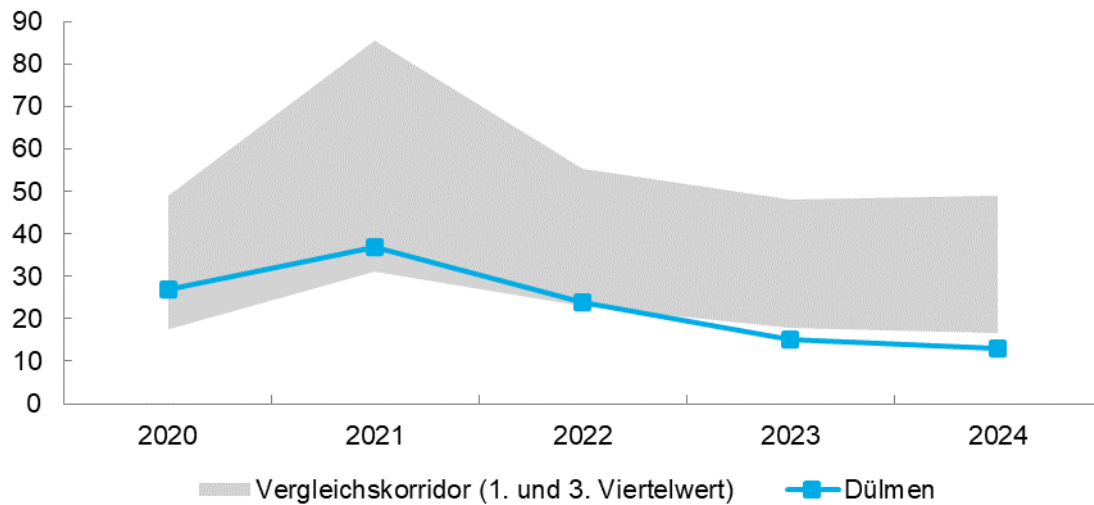
Zusätzlich betrachtet die gpaNRW die Bürgerbeteiligung durch Bürgerbegehren und -entscheide. Gemäß § 26 GO NRW können Bürgerinnen und Bürger beantragen, dass sie anstelle des Rates über eine Angelegenheit entscheiden.

Eingaben an den Rat 2020 bis 2024

Grundzahl	Dülmen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anträge von Fraktionen und Einzelratsmitgliedern	116	33	114	191	293	915	79
Eil- und Dringlichkeitsentscheidungen	10	0	13	20	39	135	79
Bürgerbegehren	0	0	0	0	0	2	71
Bürgerentscheide	1	0	0	0	0	1	71
Petitionen nach Art. 17 GG	0	0	0	0	0	4	71
Anregungen und Beschwerden	15	0	9	18	43	269	79

In der **Stadt Dülmen** sieht die Hauptsatzung ein Antragsrecht wie folgt vor: Den Vorgaben der Gemeindeordnung folgend, muss der Bürgermeister Vorschläge in die Tagesordnung aufnehmen, die ihm in schriftlicher Form spätestens am 21. Tag vor dem Sitzungstag von mindestens einem Fünftel der Stadtverordneten oder einer Fraktion vorgelegt werden. Ein darüberhinausgehendes Antragsrecht für Einzelratsmitglieder hat die Stadt Dülmen nicht festgelegt. Im interkommunalen Vergleich stellt sich das Antragsaufkommen wie folgt dar:

Anträge von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern 2020 bis 2024

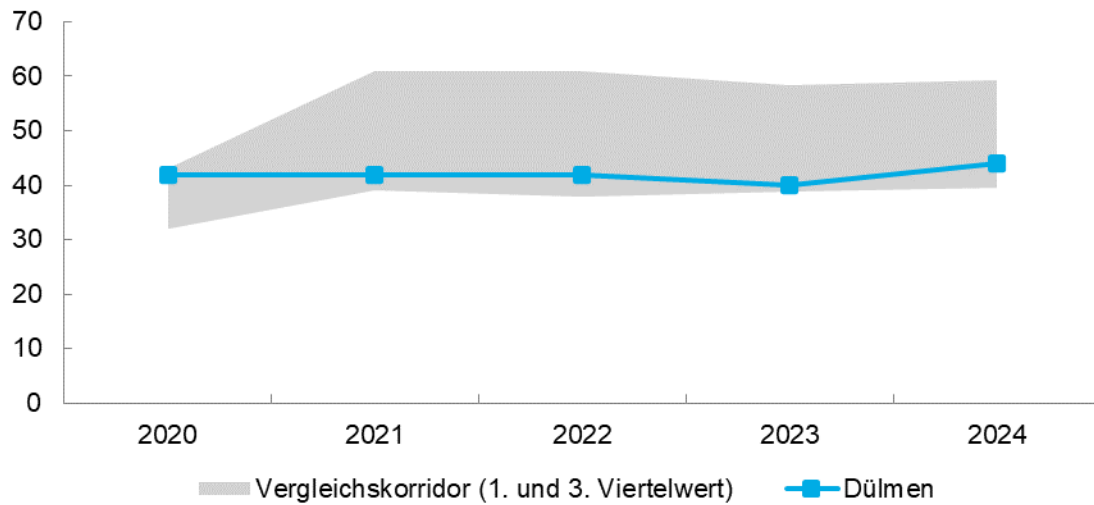


Der Vergleichskorridor erfasst den Wertebereich der Städte zwischen dem ersten und dritten Viertelwert. Oberhalb und unterhalb des Vergleichskorridors liegen die jeweils 25 Prozent der Städte mit den höchsten bzw. niedrigsten Werten. Die Stadt Dülmen bewegt sich innerhalb des Betrachtungszeitraumes am unteren Rand des Vergleichskorridors. In 2023 und 2024 liegt das Antragsaufkommen sogar unterhalb des ersten Viertelwertes.

In der Stadt Dülmen hat der Rat in der Hauptsatzung den Hauptausschuss als Beschwerdeausschuss bestimmt. Die Regelungen des § 24 GO NRW hat die Stadt Dülmen in ihre Hauptsatzung übernommen. Durch die Verwaltung erfolgt vor Bearbeitung der Anregungen und Beschwerden dementsprechend eine Überprüfung, ob die antragsstelle Person die Kriterien zur Eingabe einer Anregung oder Beschwerde erfüllt. Dies stellt die Verwaltung anhand eines Abgleichs mit dem Einwohnermelderegister sicher. Mit insgesamt 15 Beschwerden und Anregungen innerhalb des Betrachtungszeitraumes liegt die Stadt Dülmen im interkommunalen Vergleich zwischen dem ersten Viertelwert und dem Median.

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



Die Sitzungshäufigkeit der Stadt Dülmen bewegt sich innerhalb des Betrachtungszeitraumes mit etwa 42 Sitzungen pro Jahr auf einem stabilen Niveau. Im interkommunalen Vergleich liegt sie damit überwiegend nur knapp über dem ersten Viertelwert. Das deutet aufgrund der großen Anzahl an Fachausschüssen darauf hin, dass die einzelnen Fachausschüsse vergleichsweise seltener tagen.

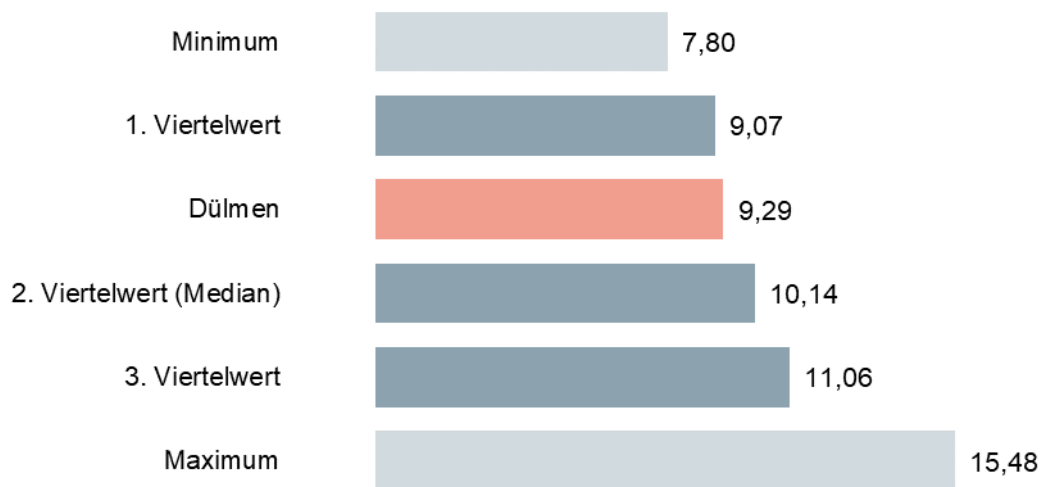
Dadurch, dass die Gremien eines Großteils der Vergleichsstädte in 2020 seltener getagt haben, liegt Dülmen in diesem Jahr dagegen knapp unterhalb des dritten Viertelwertes.

3.6 Aufwendungen Gremienmitglieder

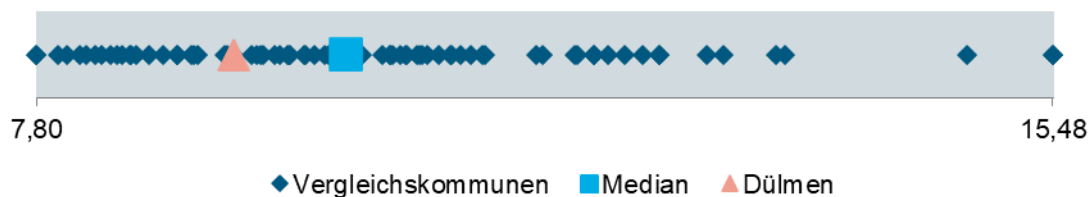
Die Städte leisten für die Gremienarbeit bzw. Gremienmitglieder unterschiedliche Aufwendungen entsprechend des KWahlG NRW, der GO NRW sowie der EntschVO NRW. Die gpaNRW erhebt für die nachfolgende Analyse Aufwendungen für Aufwandsentschädigungen, Sitzungsgelder und Verdienstausfall für Gremienmitglieder 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 Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder. 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 Dülmen sind die Aufwendungen im Verhältnis zu den Einwohnerinnen und Einwohnern.

Aufwendungen für Gremienmitglieder je EW in Euro 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 78 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Etwa Dreiviertel der Vergleichsstädte haben höhere einwohnerbezogene Aufwendungen für die Gremienarbeit als die Stadt Dülmen.

3.6.1 Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder für gewählte Mitglieder

Die Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder für die gewählten Mitglieder kommunaler Gremien richten sich nach dem KWahlG 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).

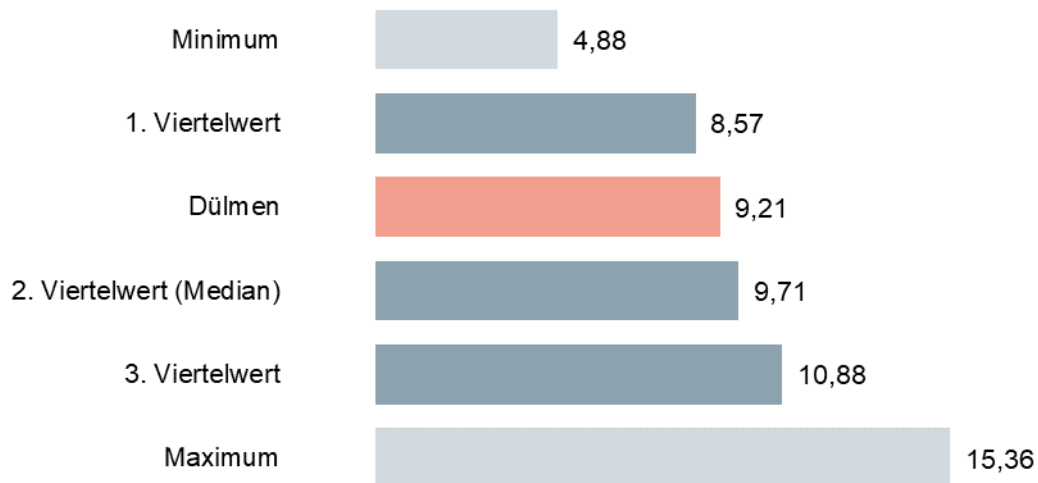
→ Die Stadt Dülmen wendet die rechtlichen Vorgaben der EntschVO NRW korrekt an.

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

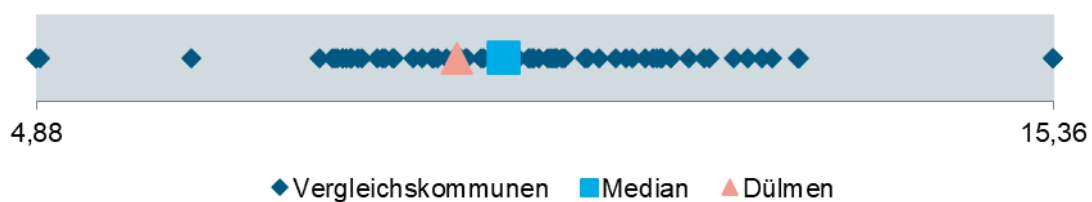
- die Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder entsprechend der EntschVO NRW zahlen sowie
- eine Höchstzahl an abrechenbaren Fraktionssitzungen für Ratsmitglieder je Jahr definieren.

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

Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder Gremien je EW in Euro 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 72 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder Gremienarbeit 2024

Kennzahl	Dülmen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwandsentschädigungen Ratsmitglieder je EW in Euro	8,13	4,77	7,84	8,86	9,65	13,94	84
Sitzungsgeld sachkundige Bürgerinnen und Bürger je EW in Euro	0,63	0,00	0,34	0,65	0,93	2,19	80
Sitzungsgeld sachkundige EW je EW in Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,83	77
Aufwandsentschädigungen Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher je EW in Euro	0,45	0,00	0,00	0,00	0,40	1,96	77

Die Stadt Dülmen setzt als eine der wenigen Städte im Vergleich Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher ein, so dass im Gegensatz zu vielen Vergleichsstädten hierfür Aufwandsentschädigungen entstehen. Mit den Aufwandsentschädigungen für die Ratsmitglieder und sachkundigen Bürgerinnen und Bürger bewegt sich Dülmen einwohnerbezogen im interkommunalen Vergleich im Mittelfeld. Zusätzliche Aufwandsentschädigungen hat die Stadt in ihrer Hauptsatzung für stellvertretende Bürgermeister bzw. Bürgermeisterinnen, Ausschussvorsitzende und Fraktionsvorsitzende mit Verweis auf die EntschVO NRW festgelegt. 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	Dülmen	Städte, die diese Anforderung erfüllen
Ausschließliche Monatspauschale	Nein	53 von 84
Monatspauschale und Sitzungsgelder	Ja	31 von 84
Höchstzahl abrechenbarer Fraktionssitzungen	Ja	84 von 84

Die Stadt Dülmen hat sich dazu entschieden, das Berechnungsmodell bestehend aus einer Monatspauschale zuzüglich Sitzungsgelder für die gewählten Gremienmitglieder anzuwenden. Diese Regelung kann bei kleinen Ausschüssen und wenigen Sitzungen zu Einspareffekten für die Stadt führen. Demgegenüber entsteht allerdings abhängig von der Zahl der Sitzungen unter Umständen ein höherer Verwaltungsaufwand bei den einzelnen Abrechnungsvorgängen.

Die gpaNRW betrachtet nachfolgend die Zahl der abrechnungsfähigen Fraktionssitzungen.

Fraktionssitzungen 2024

Grundzahl	Dülmen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Abrechnungsfähige Fraktionssitzungen	44	6	12	24	35	80	81

Die Stadt Dülmen hat in ihrer Hauptsatzung die Zahl abzurechnender Fraktionssitzungen auf 36 beschränkt. Zusätzlich erkennt die Stadt weitere acht Sitzungen für Klausurtagungen an. Mit insgesamt 44 abrechnungsfähigen Sitzungen pro Fraktion liegt die Stadt im interkommunalen Vergleich über dem dritten Viertelwert. Allerdings hat die Stadt zuletzt nur 117 Fraktionssitzungen abgerechnet und liegt damit noch unterhalb der in der Hauptsatzung festgelegten Zahl der abrechnungsfähigen Fraktionssitzungen. Mit den tatsächlich abgerechneten Fraktionssitzungen liegt Dülmen im interkommunalen Vergleich beim Median.

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.

- Die Stadt Dülmen hat in ihrer Hauptsatzung Regelungen für den Verdienstausschlag, Haushaltsentschädigungen sowie Pflege- und Betreuungsaufwendungen mit Verweis auf die Entschädigungsverordnung NRW getroffen.

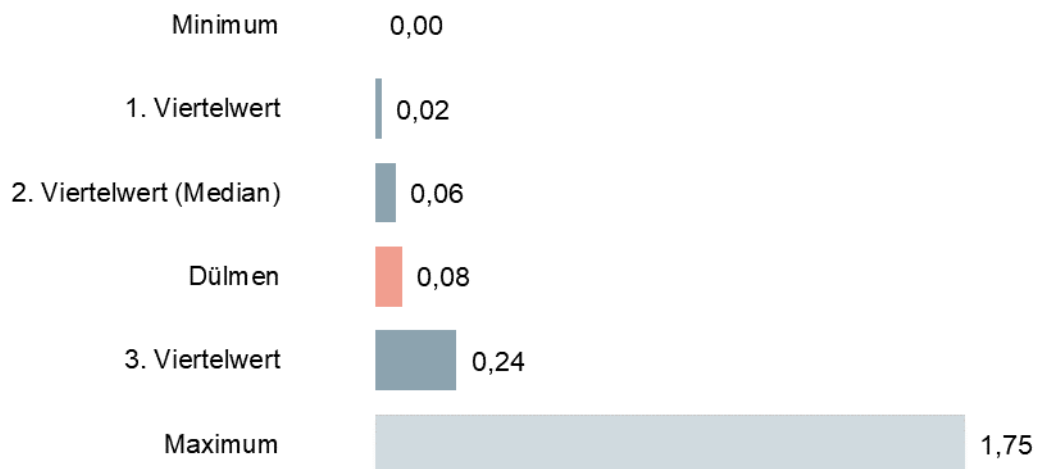
Eine Stadt sollte das kommunale Ehrenamt stärken sowie dessen Vereinbarkeit mit Beruf und Familie fördern. Hierzu sollte sie

- *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 Verdienstausschlags (max. entsprechend der EntschVO NRW) festlegen.

Für die **Stadt Dülmen** ergeben sich einwohnerbezogen folgende Aufwendungen für Entschädigungen entsprechen der EntschVO NRW.

Entschädigungen je EW in Euro 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 72 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

Entschädigungen je Mandat 2024

Kennzahl	Dülmen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Entschädigungen Ratsmitglieder je EW in Euro	0,08	0,00	0,01	0,05	0,21	1,54	73

Kennzahl	Dülmen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Entschädigungen sachkundige Bürgerinnen und Bürger je EW in Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,23	72
Entschädigungen sachkundige EW je EW in Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	71

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	Dülmen	Städte, die diese Anforderung erfüllen
Regelung zum Verdienstausschlag	Ja	82 von 83
Regelmäßige Überprüfung der Abrechnungsgrundlage	Ja	76 von 83
Höchstsatz Verdienstausschlag	Ja	63 von 83
Regelung Haushaltsentschädigung	Ja	76 von 83
Regelung zu Pflegekosten und Betreuungskosten	Ja	75 von 83
Regelung zur Fahrkostenerstattung	Ja	42 von 83

Laut § 6 der EntschVO NRW entspricht der Regelstundensatz für den Ersatz des Verdienstausschlages und die Entschädigung in Form eines Stundenpauschalsatzes der Höhe des Mindestlohns nach dem Mindestlohngesetz vom 11. August 2014. Auf diese Regelung nimmt die Stadt Dülmen in ihrer Hauptsatzung in der Fassung vom 27. Juni 2024 Bezug und übernimmt sie analog. Dies gilt auch für den Höchstsatz, welcher im Rahmen des Verdienstausschlages durch ein Ratsmitglied abgerechnet werden kann. Dieser beträgt maximal 84 Euro pro Stunde. Ausnahmen finden keine Anwendung.

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“²⁸ 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.

Grundausrüstung 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 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 Dülmen erfüllt die per Erlass geforderten Mindeststandards für die Ausstattung von Fraktionen zum überwiegenden Teil. Eine strukturierte Bedarfsermittlung hat sie jedoch noch nicht vorgenommen.

²⁸ <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3491.pdf> (abgerufen am 10.08.2022).

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 Dülmen** gibt es im Jahr 2024 vier Fraktionen und ein Einzelratsmitglied. Nachfolgend betrachtet die gpaNRW neben der formalen Berechnungsgrundlage die Höhe der sachlichen und finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen vor dem Hintergrund der definierten Mindestausstattung.

In der Stadt Dülmen erhalten die Fraktionen größenunabhängig einen Sockelbetrag von 135 Euro monatlich, dies entspricht einem Sockelbetrag von 1.620 Euro jährlich. Weiterhin erhalten die Fraktionen monatlich 40 Euro je Fraktionsmitglied. Dies entspricht einem Pro-Kopf-Betrag von 480 Euro jährlich.

In der Stadt Dülmen 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	Dülmen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Sockelbetrag je Fraktion in Euro	1.620	0,00	500	1.000	1.718	7.564	77
Kopfbetrag je Mitglied in Euro	480	0,00	157	271	480	1.800	82

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

Mindestausstattung Fraktionen gemäß Erlass²⁹ 2024

Anforderungen	Dülmen	Städte, die diese Anforderung erfüllen
Große Räume (Sitzungsräume)	Teilweise	60 von 83
Kleine Räume (Fraktionsräume)	Nein	43 von 83
IT-Ausstattung (Büroräume)	Nein	42 von 83
Sachmittel Büroausstattung	Ja	47 von 83
Print- und Onlinemedien	Ja	39 von 83
Mitgliedschaften	Ja	51 von 83
Beratungsleistungen	Ja	40 von 83

Die Stadt Dülmen erfüllt die Mindeststandards des Erlasses nur zum Teil. Kann eine Stadt den Fraktionen aufgrund von Platzmangel oder anderen Beschränkungen keine entsprechenden Räume stellen, so sind nach gängiger Auffassung durch die Stadt Dülmen entsprechend finanzielle Zuwendungen als Ersatz zu leisten.

Aufgrund der im Rathaus der Stadt Dülmen inzwischen bestehenden Raumknappheit, kann sie den Fraktionen mittlerweile keine eigenen Fraktions- und Büroräume mehr zur Verfügung stellen. Daher stellt die Stadt Dülmen Überlegungen an, entsprechende geeignete Räumlichkeiten im Umfeld des Rathauses anzumieten, um diese den Fraktionen zur Verfügung zu stellen. Große Räume für Sitzungen, Besprechungen etc. können die Fraktionen anlass- bzw. bedarfsgerecht im Rathaus buchen, sofern diese verfügbar sind.

Konkrete Regelungen für die Ausstattung von Einzelratsmitgliedern hat die Stadt Dülmen nicht getroffen. Gemäß § 56 Abs. 3 GO NRW muss die Stadt einem Ratsmitglied, das keiner Fraktion oder Gruppe angehört, in angemessenem Umfang Sachmittel und Kommunikationsmittel zur Verfügung stellen.

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

²⁹ <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3491.pdf> (abgerufen am 10.08.2022).

Weitere Anforderungen der Fraktionszuwendungen 2024

Anforderung	Dülmen	Städte, die diese Anforderung erfüllen
Regelmäßige Bedarfsermittlung	Nein	38 von 83
Nachweis der Fraktionszuwendungen	Ja	82 von 83
Erklärung der Vorsitzenden	Ja	78 von 83
Prüfung durch die Hauptverwaltungsbeamtin bzw. den Hauptverwaltungsbeamten	Ja	70 von 83
Gesonderte Anlage im Haushaltsplan	Ja	77 von 83

Die Stadt Dülmen hat in der vorherigen und aktuellen Wahlperiode keine strukturierte Bedarfsermittlung durchgeführt. Die Höhe der Fraktionszuwendungen orientiert sich jeweils grob an den Erfahrungswerten der Vorjahre.

→ Empfehlung

Die Stadt Dülmen sollte eine strukturierte Bedarfsermittlung für die Höhe der Fraktionszuwendungen durchführen und diese dokumentieren. In den Prozess sollte sie die im Rat vertretenen Fraktionen einbinden. Dabei sollte sie auch Regelungen für die Ausstattung von Einzelratsmitgliedern treffen. Die Bedarfsermittlung sollte sie einmal je Wahlperiode überprüfen.

Eine gesonderte Anlage über die Fraktionszuwendungen ist dem Haushaltsplan beigelegt. 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 Zulassungsverfahren³⁰.

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 Dülmen arbeitet im Bereich der Gremienarbeit überwiegend digital. Bisher hat die Stadt noch keine formalen Voraussetzungen für digitale bzw. hybride Gremienarbeit geschaffen.

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 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:

³⁰ <https://gpanrw.de/prufung/digitale-gremienarbeit/digitale-gremienarbeit>

Anforderungen an die Digitalisierung der Gremienarbeit 2024

Anforderungen	Dülmen	Städte, die diese Anforderung erfüllen
Ratsinformationssystem	Ja	83 von 83
Interner Vorlagenworkflow	Ja	54 von 83
Ratsinformationssystem über Internetseite	Ja	83 von 83
Ratsinformationssystem über Endgeräte	Ja	83 von 83
Bereitstellung von Endgeräten	Ja	51 von 83
Papierlose Gremienarbeit	Ja	76 von 83
Nutzen alle Gremienmitglieder die papierlose Gremienarbeit?	Ja	28 von 83
Moderne Sitzungstechnik	Ja	72 von 83
KI Transkription (Protokolle)	Nein	3 von 83
Leistungsstarkes WLAN	Ja	82 von 83
Digitale und hybride Gremiensitzungen	Nein	1 von 83
Ratspodcast (audio)	Nein	2 von 73
Rats-TV (audiovisuell)	Nein	12 von 72

Die **Stadt Dülmen** hat ein Ratsinformationssystem auf der Homepage der Stadt integriert. Dies können die Gremienmitglieder ebenfalls über ihre Endgeräte abrufen. Sie stellt den Ratsmitgliedern und sachkundigen Bürgerinnen und Bürgern die digitalen Endgeräte kostenfrei zur Verfügung. Damit stellt Dülmen sicher, dass alle Gremienmitglieder Zugang zur digitalen Ratsarbeit haben und vermeidet den parallelen Versand von Papiervorlagen etc.

Der Ratssaal in Dülmen verfügt bereits über moderne Sitzungstechnik. Auf insgesamt neun Displays können Inhalte präsentiert werden. Außerdem bietet der Ratssaal eine Mikrofonanlage mit Gesprächsführung, die auch die Aufzeichnung von Gesprächen ermöglicht. Die Hardware für hybride Sitzungen ist im Ratssaal ebenfalls vorhanden, jedoch noch nicht in Betrieb. Vorgaben und Regelungen für hybride Sitzungen hat die Stadt ebenfalls noch nicht erlassen.

→ Empfehlung

Die Stadt Dülmen sollte die formalen Regelungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen in die Hauptsatzung aufnehmen, um auch in etwaigen Notfallsituationen handlungsfähig zu sein.

Die Stadt Dülmen hat zum Zeitpunkt der Berichtserstellung eine Testphase für die digitalen Transkription von Sitzungsprotokollen mittels KI mit Erfolg durchgeführt und plant diese künftig flächendeckend für die Ergebnisprotokolle einzusetzen.

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 Dülmen kommt ihrer Veröffentlichungspflicht zur Korruptionsprävention für die Gremienarbeit nach.

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	Dülmen	Städte, die diese Anforderung erfüllen
Veröffentlichung gem. § 7 KorruptionsbG NRW	Ja	82 von 83

Die **Stadt Dülmen** veröffentlicht die Auskunft der Mandatstragenden nach dem KorruptionsbG NRW.

Die standardisierten Informationsbögen können für alle Mandatstragenden im Ratsinformationssystem heruntergeladen werden. Darüber hinaus hält die Stadt Dülmen die Auskünfte für etwaige Nachfragen vor Ort bereit. Dadurch ist sichergestellt, dass die Informationen für alle Bürgerinnen und Bürger zugänglich sind.

3.10 Anlage: Ergänzende Tabelle

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Örtliche Gremienstrukturen					
F1	In der Stadt Dülmen ist die Zahl der freiwilligen Fachausschüsse vergleichsweise hoch. Die gpaNRW sieht in der Gremienstruktur noch Optimierungspotenzial.	86	E1.1	Die Stadt Dülmen sollte ihre Gremienstruktur nach Möglichkeit an der Verwaltungsgliederung ausrichten und verwandte Themenbereiche in Fachausschüssen konzentrieren.	88
			E1.2	Die Stadt Dülmen sollte gemäß § 3 Kommunalwahlgesetz NRW regelmäßig zum Ende einer Wahlperiode prüfen, ob sie die Zahl der zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter bei der nächsten Kommunalwahl reduzieren kann.	89
Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder					
F2	Die Stadt Dülmen erfüllt die per Erlass geforderten Mindeststandards für die Ausstattung von Fraktionen zum überwiegenden Teil. Eine strukturierte Bedarfsermittlung hat sie jedoch noch nicht vorgenommen.	99	E2	Die Stadt Dülmen sollte eine strukturierte Bedarfsermittlung für die Höhe der Fraktionszuwendungen durchführen und diese dokumentieren. In den Prozess sollte sie die im Rat vertretenen Fraktionen einbinden. Dabei sollte sie auch Regelungen für die Ausstattung von Einzelratsmitgliedern treffen. Die Bedarfsermittlung sollte sie einmal je Wahlperiode überprüfen.	102
Digitalisierung der Gremienarbeit					
F3	Die Stadt Dülmen arbeitet im Bereich der Gremienarbeit überwiegend digital. Bisher hat die Stadt noch keine formalen Voraussetzungen für digitale bzw. hybride Gremienarbeit geschaffen.	103	E3	Die Stadt Dülmen sollte die formalen Regelungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen in die Hauptsatzung aufnehmen, um auch in etwaigen Notfallsituationen handlungsfähig zu sein.	104

4. Personal, Organisation und Informationstechnik

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dülmen 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

Die Stadt Dülmen hat sich im Bereich **Personal** strategisch so aufgestellt, dass ihre Handlungsfähigkeit mittelfristig nicht gefährdet ist. Grund dafür ist unter anderem die annähernd ausgeglichene Altersstruktur ihres Personalkörpers. Hierdurch wird die Stadt mittelfristig mit einer geringeren Altersfluktuation zu rechnen haben, als ein Großteil der Vergleichsstädte. Mit einem breiten Angebot über die klassischen Verwaltungsberufe hinaus wird die Stadt zudem einen Teil des in Zukunft benötigten Personals selbst ausbilden können. Basis der strategischen Personalplanung der Stadt Dülmen ist ein umfangreiches Personalmanagementkonzept. Hierin regelt die Stadt die Grundlagen ihrer Personalmaßnahmen in den Handlungsfeldern Gewinnen, Binden und Qualifizieren. Als Ergebnis dieses Konzepts besticht die Stadt mit überzeugenden Maßnahmen zur Bindung ihrer Mitarbeitenden. Diese reichen von einem Mentoring beim Onboardingprozess über gezielte Personalentwicklungsmaßnahmen, z.B. über ein Nachwuchsführungskräfteprogramm, bis hin zu umfassenden Maßnahmen im Gesundheitsmanagement. Durch zentrale Vorgaben zum Offboardingprozess könnte die Stadt ihre überzeugende Arbeit im Personalmanagement abrunden.

Im Bereich **Organisation** hat die Stadt einige wichtige Steuerungselemente für einen effizienten Ressourceneinsatz etabliert. So hat sie in einer verwaltungsweiten Notfallliste sämtliche Aufgaben nach Relevanz priorisiert. Kernziele zur Aufgabenerfüllung und Qualitätsstandards hat die Stadt für einige Bereiche der Verwaltung produktbezogen in ihrem Haushaltsplan integriert. Die Stadt Dülmen übt bei Personalwechseln regelmäßig Aufgabenkritik und nimmt ggf. eine Anpassung des Aufgabenzuschnitts unter Heranziehung von aktuellen Fallzahlen und empirischen Vergleichen vor. Durch eine systematische Beschreibung und Bewertung sämtlicher Stellen im Haus und das Festlegen verbindlicher Ziele zur Stellenbemessung könnte die Stadt ihre zentralen Steuerungsmöglichkeiten zukünftig weiter erhöhen. Die Stadt Dülmen hat für ihr Prozessmanagement eine gute strategische Grundlage geschaffen. Sie schöpft das vorhandene Potenzial durch fehlende Personalressourcen in der Praxis jedoch noch nicht aus.

Die Stadt Dülmen betreibt ihre **Informationstechnik** überwiegend in Eigenregie mit einer geringen Auslagerung. Durch zentrale Vorgaben im Bereich des IT-Servicemanagements und zur IT-Strategie könnte die Stadt ihre gewachsenen Strukturen absichern und die Steuerungsfähigkeit

weiter erhöhen. Grundlage der Digitalisierungsvorhaben der Stadt Dülmen bildet eine formale Digitalisierungsstrategie. Auf dieser Basis hat die Stadt zunächst wichtige Grundstrukturen zur Umsetzung von Digitalisierungsprojekten in ihrer Organisation entwickelt. Die Einführung des verwaltungsweiten DMS plant die Stadt in 2029 abzuschließen. Die Stadt denkt Digitalisierung jedoch über die Grenzen des Rathauses hinaus und hat bereits einige Projekte im Bereich „Smart City“ umgesetzt. Modernen Technologien wie der künstlichen Intelligenz steht die Stadt offen gegenüber und nutzt diese bereits in verschiedenen Einsatzfeldern in der Verwaltung.

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 ergriffen 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.

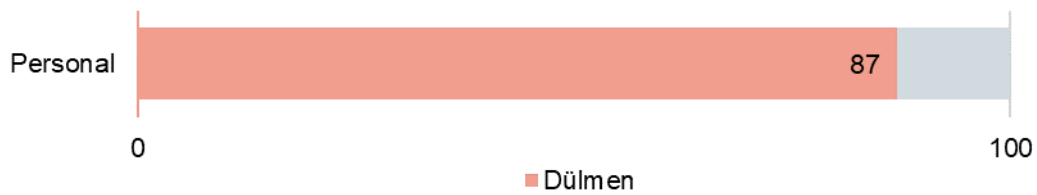
- mögliche Personalabgänge frühzeitig erkennt und eine strategische Nachfolge regelt,
- die Möglichkeiten der Einbindung von Externen z. B. durch Interkommunale Zusammenarbeit oder den Einsatz Ehrenamtlicher prüft,
- ein für Bewerbende attraktives, zielgerichtetes Einstellungsverfahren umsetzt,
- einen 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 Dülmen erreicht im Hinblick auf die geprüften Aspekte folgenden Erfüllungsgrad:

Erfüllungsgrad Personal in Prozent 2025

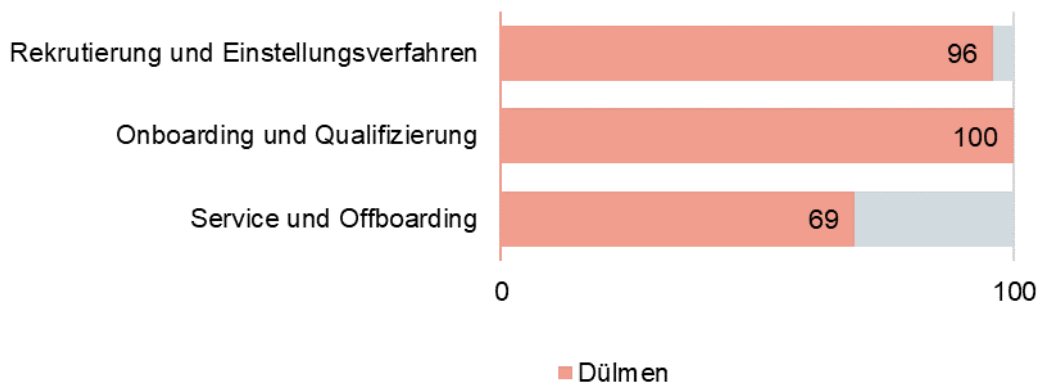


In den interkommunalen Vergleich sind 38 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Grafik sind nicht alle Vergleichswerte einzeln sichtbar, da mehrere Städte gleiche Erfüllungsgrade erreichen und sich die Werte dadurch überlagern. 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

→ Die Stadt Dülmen hat ihr Rekrutierungs- und Einstellungsverfahren vorbildlich organisiert.

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 Dülmen** ordnet sich im Vergleich mit 96 Prozent am dritten Viertelwert ein. Die Hälfte der Vergleichsstädte erfüllt maximal 91 Prozent der geprüften Kriterien.

Bereits im Jahr 2019 hat die Stadt Dülmen ein 60 Punkte umfassendes Personalmanagementkonzept mit den drei Handlungsfeldern Gewinnen, Binden und Qualifizieren (vgl. auch 4.4.1.2 Onboarding und Qualifizierung) politisch beschlossen. Den Inhalt dieses Konzepts mit Zieldefinitionen und Maßnahmen hat die Stadt schrittweise und zu überwiegenden Teilen umgesetzt.

Die Stadt Dülmen agiert bei ihrer Personalplanung mit Weitblick und wertet für Bereiche mit erhöhter Anzahl von Kündigungen die Fluktuationsgründe jährlich aus. Auf Basis dieser Analyse ergreift sie zielgerichtet Maßnahmen, um die Arbeits- und Rahmenbedingungen zu verbessern. Die Ergebnisse veröffentlicht sie im Gleichstellungsbericht. Hierdurch konnte die Stadt z.B. im Beruf der Erzieherinnen und Erzieher einen Beschäftigtenpool aufbauen, der bei Personalausfällen als Springer agiert. Je Fachbereich führt die Stadt jährlich strukturierte Interviews, sog. „P.L.A.N.-Gespräche“, für eine strategische Personalplanung anhand eines Leitfadens. Um frühzeitig ausreichend Ausbildungsstellen zu schaffen, wertet die Stadt auch die Altersfluktuation langfristig aus. Neben den klassischen Verwaltungsberufen bietet die Stadt Dülmen auch Ausbildungen zum Brandmeister/in, Straßenwärter/in, Erzieher/in und Fachinformatiker/in für Systemintegration. Um sowohl potentielle Auszubildende als auch Fachpersonal anzusprechen, präsentiert sich die Stadt Dülmen umfangreich und humorvoll auf ihrer Homepage und in den sozialen Medien als Arbeitgeberin. Dabei stellt sie den Inhalt verschiedener Ausbildungsberufe vor und gewährt über einen Imagefilm Einblicke in den Arbeitsalltag der Stadtverwaltung. Per FAQ-Liste klärt sie häufig auftretende Fragen direkt und informiert mittels grober Anforderungsprofile über die Möglichkeit von Initiativbewerbungen. Zudem präsentiert sie die weit über die Standards des öffentlichen Dienstes hinausgehenden Benefits für ihre Mitarbeitenden gewinnbringend nach außen (vgl. 4.4.1.3 Service und Offboarding).

Die Prozesse der Bewerbung und **Einstellung** führt die Stadt Dülmen digital mit einer unterstützenden Fachsoftware durch. Die einzelnen Prozessschritte hat sie schriftlich fixiert. Um speziell Quereinsteigenden Bewerbungen mit niederschweligen Anforderungen für bestimmte Stellen zu ermöglichen, hat die Stadt das Projekt „Talk’n’Job“ erprobt. Ziel war es, dass Interessierte über das Scannen eines QR-Codes mündlich ihre Bewerbungen abgeben können. Die Stadt hat das Projekt zwischenzeitlich wieder eingestellt, da ihr die Verbreitungsmöglichkeiten fehlten.

Die Stadt Dülmen fördert aktiv das ehrenamtliche Engagement in ihrer Kommune über eine festgelegte „Ehrenamts-Förderrichtlinie“. Hierdurch sichert sie sich Unterstützung durch Vereine und Einwohner, um ein breites Leistungsspektrum anbieten zu können.

4.4.1.2 Onboarding und Qualifizierung

- Die Stadt Dülmen überzeugt durch ein planvoll durchdachtes Onboarding- und Qualifizierungskonzept für ihre Mitarbeitenden.

Eine Stadt sollte den Ablauf des Onboardings 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 Dülmen** ordnet sich im Vergleich mit 100 Prozent beim Maximum ein. Die Hälfte der Vergleichsstädte erfüllt maximal 85 Prozent der geprüften Kriterien.

Die Stadt Dülmen hat in der Vergangenheit freiwerdende Stellen zeitlich befristet doppelt besetzt, um eine 1:1 Einarbeitung der neuen Mitarbeitenden durch die Ausscheidenden sicher zu stellen. Seitdem sich die Stadt seit 2024 in der Haushaltssicherung befindet, existiert eine Wiederbesetzungssperre für sechs Monate für freiwerdende Stellen. Diese Regelung schließt auch Elternzeiten und Führungspositionen mit ein. Um diese Erschwernis zumindest teilweise aufzufangen, hat die Stadt für 2024 als zentrales Thema für die leistungsorientierte Bezahlung (LOB) vorgegeben, Prozesse und Ziele für den Wissenstransfer zu beschreiben. Zudem sollten die Mitarbeitenden Anleitungen und Checklisten erarbeiten. Auf Dienstanweisungen, interne Stellenangebote und aktuelle Informationen der Personalabteilung haben neue Mitarbeitende im Intranet Zugriff - dank der Mitarbeiter-App auch jederzeit mobil auf dem Smartphone.

Das **Onboarding** hat die Stadt Dülmen vom Preboarding bis zum Ablauf der Probezeit zentral in einer Handlungsempfehlung geregelt. Hierüber steuert die Stadt alle wesentlichen Maßnahmen wie die Vorbereitung des Arbeitsplatzes, die Einrichtung der technischen Ausstattung bis hin zum kleinen Willkommensgeschenk. Standardisierte Checklisten helfen allen Beteiligten den Ablauf in gleichbleibender Qualität zu gewährleisten. Die Stadt möchte diese Checklisten perspektivisch digital in ihr geplantes Ticketsystem integrieren, arbeitet in der IT-Abteilung derzeit jedoch an anderen Projekten mit höherer Priorität. Durch die Zuordnung eines Mentors ermöglicht die Stadt den neuen Mitarbeitenden eine persönliche Begleitung zur Orientierung im neuen Arbeitsumfeld. Dies schafft Vertrauen, senkt Einstiegshürden und erleichtert die Einarbeitung in neue Arbeitsprozesse.

Für die **Qualifizierung** und Weiterbildung ihrer Mitarbeitenden stellt die Stadt Dülmen jeder Fachabteilung ein eigenes Fortbildungsbudget zur Verfügung. Daneben erarbeitet sie jährlich ein internes Fortbildungsprogramm für Mitarbeitende und Führungskräfte zu übergeordneten Themen wie Kommunikation, Stressbewältigung oder Digitalisierung. Für das Jahr 2026 bereitet die Stadt ein Seminarprogramm in Kooperation mit benachbarten Kommunen vor. In einer Weiterbildungsrichtlinie hat die Stadt zudem die Rahmenbedingungen für eigenmotivierte Weiterbildungen schriftlich fixiert.

Um das Entwicklungspotenzial ihrer Mitarbeitenden zu identifizieren, setzt die Stadt Dülmen auf eine gute Kommunikation mit offener Feedbackkultur zwischen Führungskräften und Mitarbeitenden. Hierfür stellt die Stadt verschiedene Gesprächsleitfäden zur Verfügung. Die Personalabteilung unterstützt den Prozess im Rahmen eines Nachwuchsführungskräfteprogramms mit individuellen Gesprächen und Potenzialanalysen. Durch diese Maßnahmen kann die Stadt ihre Mitarbeitenden motivieren, Talente frühzeitig erkennen und fördern und gezielt Kompetenzen für zukünftige Herausforderungen aufbauen.

4.4.1.3 Service und Offboarding

→ Feststellung

Die Stadt Dülmen hat umfangreiche und vielfältige Maßnahmen zur Bindung ihrer Mitarbeitenden etabliert. Beim Prozess des Offboarding zeigt sie hingegen noch erkennbares Entwicklungspotenzial.

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 Dülmen** ordnet sich im Vergleich mit 69 Prozent unter dem ersten Viertelwert ein. Die Hälfte der Vergleichsstädte erfüllt maximal 86 Prozent der geprüften Kriterien.

Der vergleichsweise niedrige Erfüllungsgrad der Stadt Dülmen im interkommunalen Vergleich basiert auf einem noch nicht hinreichend geregelten **Offboarding**-Prozess. Regelmäßig informiert die Personalabteilung per Veränderungsmitteilungen beteiligte Organisationseinheiten im Haus über das Ausscheiden eines bzw. einer Mitarbeitenden. Bei Ruhestandseintritten organisiert sie zudem eine kleine Feierstunde. Darüber hinaus existieren keine zentralen Regelungen. Aufgrund der aktuellen Wiederbesetzungssperre ist eine konkrete Nachfolgeregelung derzeit nur erschwert möglich. Die Verantwortung für das Wissensmanagement liegt dezentral in den Fachabteilungen. Austrittsgespräche werden nicht regelmäßig geführt und Regelungen zur Rückgabe von Verwaltungseigentum existieren nur für Auszubildende. Wenngleich der Wunsch der Stadt nach einem strukturierten Prozess inklusive verbindlichen Austrittsgesprächen und einem Feedbackbogen vorhanden ist, scheitert die Umsetzung nach ihren eigenen Angaben an mangelnden Personalressourcen. Ein klar strukturierter Austritt zeigt die Wertschätzung gegenüber den scheidenden Mitarbeitenden, sichert die Kontinuität der Arbeit der Kommune und trägt zu einem positiven Image bei.

→ Empfehlung

Die Stadt Dülmen sollte ihre Abläufe zum Offboarding in einem Konzept formalisieren, das alle relevanten Vorgänge und Verantwortlichkeiten vom Wissenstransfer, über die Rückgabe von Verwaltungseigentum bis hin zu Abschlussgesprächen und Verabschiedungsmodalitäten umfasst.

Hingegen überzeugt die Stadt Dülmen mit Maßnahmen zur Bindung ihrer Mitarbeitenden. Hier erfüllt sie nicht nur die gesetzlichen Voraussetzungen im Bereich von Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit. Sie hat zudem auch umfassende Maßnahmen im Gesundheitsmanagement etabliert. Über eine Dienstvereinbarung regelt sie das betriebliche Eingliederungsmanagement und unterhält ein Angebot von Vorsorgeuntersuchungen und Impfungen. Über Firmenfitness und einen Zugriff auf eine Work-Life-Plattform mit diversen Online-Angeboten unterstützt die Stadt ihre Mitarbeitenden aktiv bei der Gestaltung eines gesünderen Arbeitsumfeldes. Die Stadt bietet an nahezu jedem Arbeitsplatz die Möglichkeit von mobilem Arbeiten. Seit 2023 erweitert sie zudem stetig das Modell des Desksharings. Dank dieser Maßnahmen konnte sie bereits ein Gebäude als Verwaltungsstandort einsparen. Nähere Ausführungen zum Gebäudebestand der Stadt Dülmen finden sich im Kapitel 5.5.1 „städtischer Gebäudebestand“. Durch einen umfassenden Gleitzeitrahmen von 6 bis 20 Uhr und die Einführung eines Lebensarbeitszeitmodells bietet die Stadt Dülmen ihren Mitarbeitenden maximale Flexibilität. Die Stadt hat in 2025 die Charta „Ehrenamtsfreundlicher Arbeitgeber“ unterzeichnet, mit welcher sie sich selbst verpflichtet,

Mitarbeitende in der Ausübung ihres Ehrenamtes zu unterstützen. Derzeit gibt es bei der Stadt Dülmen ungefähr 50 Bürohunde, die ihre Besitzerinnen und Besitzer zur Arbeit begleiten dürfen.

Für einzelne Bereiche, z.B. die Musikschule und die VHS, existieren in der Stadt Leitbilder. Ergänzt werden diese in Kürze durch „Richtlinien zur fairen Zusammenarbeit“, welche die Mitarbeitenden derzeit in einem Diversitätsseminar erarbeiten.

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

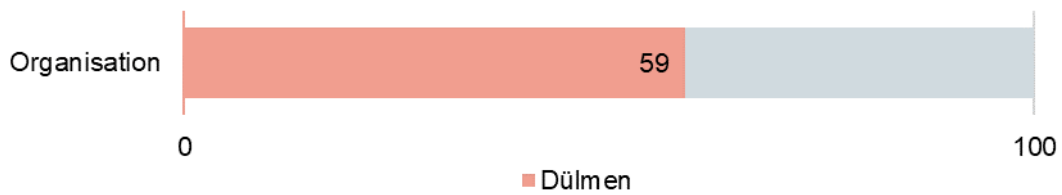
- den Zeit- und Ressourcenaufwand zu minimieren,
- eine gleichbleibende Arbeitsqualität zu gewährleisten,
- Fehler zu reduzieren,
- die erforderliche Kommunikation abzusichern,
- Einarbeitungen zu erleichtern und
- rechtliche Risiken zu minimieren.

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.

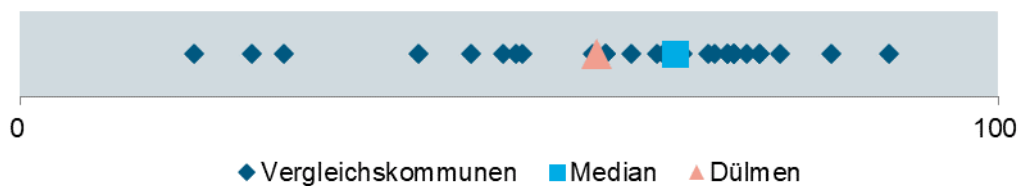
Wir haben alle Vergleichsstädte zu gewichteten Einzelanforderungen zum Thema „Organisation“ befragt. Aus diesen Kriterien setzt sich entsprechend die Bewertung in einem Erfüllungsgrad zusammen.

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

Erfüllungsgrad Organisation in Prozent 2025

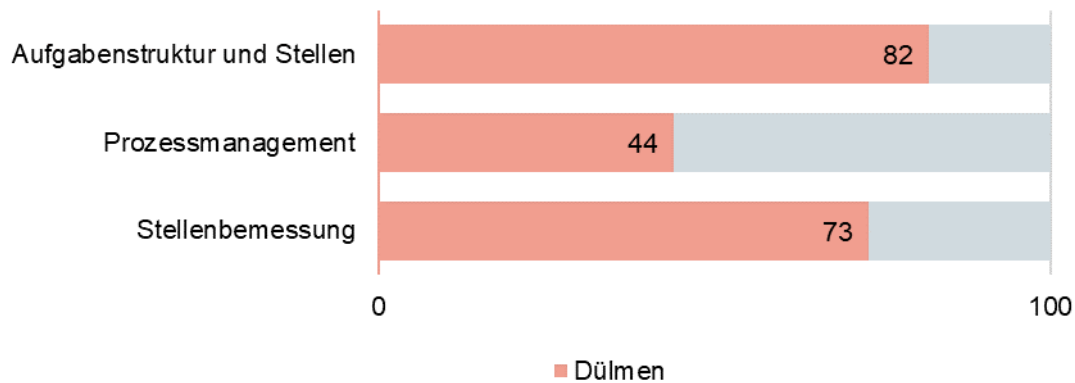


In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Grafik sind nicht alle Vergleichswerte einzeln sichtbar, da mehrere Städte gleiche Erfüllungsgrade erreichen und sich die Werte dadurch überlagern. Der Median beträgt 67 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

→ Feststellung

Die Stadt Dülmen hat qualifizierte Maßnahmen ergriffen, um ihre vorhandenen Ressourcen gezielt und effizient zur Aufgabenerledigung einsetzen zu können. Durch noch nicht verwaltungsweit vorliegende Stellenbeschreibungen und -bewertungen nutzt sie ihre Steuerungsmöglichkeiten jedoch noch nicht vollständig aus.

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 Dülmen** ordnet sich im Vergleich mit 82 Prozent am dritten Viertelwert ein. Die Hälfte der Vergleichsstädte erfüllt maximal 74 Prozent der geprüften Kriterien.

Die Stadt Dülmen hält derzeit für mehr als Dreiviertel ihrer Stellen aktuelle Beschreibungen und Bewertungen vor, die sie jeweils anlassbezogen, z.B. bei Aufgabenänderungen und Anträgen auf Höhergruppierung, aktualisiert. In 2022 hat die Stadt so mit externer Hilfe sämtliche Abteilungsleitungs-Stellen bewertet. Stellenbezogene Anforderungsprofile hat die Stadt in die jeweiligen Beschreibungen implementiert. Diese ergänzt sie bei Stellenausschreibungen nach Rücksprache mit der jeweiligen Führungskraft um notwendige Softskills. Eine turnusmäßige Überprüfung der Beschreibungen und Bewertungen hat Dülmen derzeit nicht geplant. Konkrete Stellenbeschreibungen für sämtliche Stellen mit genauem Anforderungsprofil sind ein wichtiges Instrument für das Personalmanagement einer Kommune. Sie fördern Klarheit, Transparenz und Effizienz in der Organisation, indem Anforderungen klar kommuniziert werden und mögliche Schulungsbedarfe leichter zu ermitteln sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte die noch fehlenden Stellenbeschreibungen und -bewertungen sukzessive erstellen und aktuell halten. Hieraus kann sie die entsprechenden Anforderungsprofile für ihre Mitarbeitenden ableiten und ihre Personalplanung noch besser unterstützen.

Die Stadt Dülmen hat ihre zu erledigenden **Aufgaben** in einer zentralen Notfallplanung erfasst und systematisch nach Relevanz priorisiert. Kernziele zur Aufgabenerfüllung hat die Stadt produktbezogen im Haushaltsplan integriert. Einige Produktziele geben konkrete Anforderungen und Qualitätsstandards vor, etwa Quoten von Stellenbewertungen oder Angaben zur Häufigkeit von Kontrollen in Gewerbeangelegenheiten. Bei Personalwechseln übt die Stadt regelmäßig Aufgabenkritik und nimmt ggf. eine Anpassung des Aufgabenzuschnitts unter Heranziehung von aktuellen Fallzahlen und empirischen Vergleichen vor. Durch dieses Vorgehen nutzt die Stadt Dülmen ein wichtiges Steuerungselement, welches sicherstellt, dass sie ihre Ressourcen dort einsetzt, wo sie den größten Nutzen bringen und die dringendsten Bedürfnisse der Bürger und Bürgerinnen erfüllen.

4.4.2.2 Prozessmanagement

→ **Feststellung**

Die Stadt Dülmen hat für ihr Prozessmanagement wichtige strategische Grundlagen geschaffen. Das dadurch geschaffene Potenzial schöpft die Stadt in der Praxis jedoch nicht aus.

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

aktuellen Standard zur Prozessmodellierung (BPMN³¹ 2.0) und Prozessbibliotheken nutzen. Sie sollte Ziele, Standards und Priorisierungen schriftlich festlegen.

Die **Stadt Dülmen** ordnet sich im Vergleich mit 44 Prozent im zweiten Viertel ein. Die Hälfte der Vergleichsstädte erfüllt maximal 68 Prozent der geprüften Kriterien.

Die Stadt Dülmen hat ihr Prozessmanagement zentral im Digitalisierungsteam im Organisationsbereich angegliedert und wichtige strategische Grundlagen für die Durchführung geschaffen. So hält sie eine Fachsoftware für Prozessaufnahmen und -analysen bereit und nutzt die gängige Modellierungssprache BPMN 2.0. Bei Bedarf greift die Stadt auf interkommunale Prozessbibliotheken zurück. Ziel der Stadt Dülmen war es, jährlich parallel zur Einführung des DMS in drei Bereichen Prozesse zu identifizieren und modellieren. In diesem Zuge sollten die Prozesse optimiert und digitale Fach- und Fallakten eingeführt werden. Hierfür hat die Stadt ein verbindliches Formular zur Erhebung der Prozesse entwickelt. Die Stadt Dülmen hat die Vorteile und den Nutzen eines strategisch angelegten Prozessmanagements erkannt. Nach ihren eigenen Angaben hindern jedoch die im Zeitraum der Berichtserstellung tatsächlich zur Verfügung stehenden Personalressourcen ein Voranschreiten. Es ist der Stadt daher bislang kaum gelungen, Prozessmodelle aufzunehmen. Durch eine systematische Prozessbetrachtung könnte die Stadt ineffiziente Abläufe identifizieren und verbessern und ihre digitale Transformation gezielt unterstützen. Optimierte Verwaltungsabläufe könnten die Stadt zudem bei einer effizienten Nutzung von Zeit, Personal und Budgets unterstützen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte ihrem strategisch gut aufgestellten Prozessmanagement eine höhere praktische Bedeutung zukommen lassen. Hierdurch kann sie vor dem Hintergrund knapper Personalressourcen Arbeitsabläufe weiter optimieren und automatisieren und die digitale Transformation systematisch unterstützen.

Die Stadt Dülmen prüft derzeit den Einsatz einer KI-basierten Software zur Prozessaufnahme. Diese soll über Spracheingaben die Modellierung der Prozesse weitestgehend automatisieren, so dass ein Prozessmanagement mit weniger Personalressourcen aufgebaut werden könnte. Hierdurch könnte die Stadt in Zukunft deutliche Fortschritte im Bereich des Prozessmanagements erreichen.

4.4.2.3 Stellenbemessung

→ **Feststellung**

Die Stadt Dülmen verfügt mit ihrer strategischen Personalplanung über ein gut strukturiertes Verfahren zur Stellenbemessung. Dennoch besteht Optimierungspotenzial, insbesondere bei der Festlegung von Zielen zur Stellenbemessung.

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.

³¹ Business Process Model and Notation

Die **Stadt Dülmen** ordnet sich im Vergleich mit 73 Prozent am dritten Viertelwert ein. Die Hälfte der Vergleichsstädte erfüllt maximal 63 Prozent der geprüften Kriterien.

Die Stadt Dülmen betreibt eine strategische Personalplanung über die kommenden fünf Jahre, bei der sie Trends wie Gesetzesänderungen, Fallzahlenentwicklungen und die fortschreitende Digitalisierung berücksichtigt. Hierfür führen die Personalabteilung und die Fachbereichsleitungen strukturierte Interviews mittels eines Interviewleitfadens (sog. „P.L.A.N.-Gespräche“). In diesen Interviews beleuchtet die Stadt den Personalbestand, Personalbedarf und Personalentwicklung gemeinsam mit den Mitarbeitenden. Daneben geben Stellenmehrbedarfsanmeldungen von Fachbereichsleitungen oder Überlastungsanzeigen von Mitarbeitenden Anlass zur Überprüfung des Personalbestands. In der Vergangenheit hat die Stadt Dülmen unter anderem im Personalbereich eine strukturierte Personalbemessung mit externer Hilfe durchgeführt. Unter Beteiligung der Mitarbeitenden schreibt die Stadt die Ergebnisse der Untersuchung in Eigenregie fort. Durch diese regelmäßige Überprüfung des Personalbestands kann die Stadt Dülmen freie Personalressourcen und Lücken im Personalbestand (qualitativ und quantitativ) identifizieren.

Verbindliche Ziele für die Stellenbemessung, z.B. Steigerung der Effizienz, Anpassung an neue (technische) Anforderungen oder Erhöhung der Mitarbeitenden- und Bürgerzufriedenheit, hat die Stadt bisher nicht festgelegt. Je nach Zielsetzung kann eine Stellenbemessung unterschiedlich ausfallen. Sollen lediglich Mindestanforderungen erfüllt werden, benötigt eine Stadt weniger Personal als z.B. bei ausgedehnten Öffnungszeiten im Bürgerbüro. Im Anschluss an die Bemessung könnte die Stadt geeignete Gegenmaßnahmen, z.B. Aufgabenverschiebungen, Neueinstellungen oder Qualifizierungen ergreifen. Die Stadt Dülmen könnte dadurch in ihrer strategischen Personalplanung noch zielgerichteter agieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte ihr gut strukturiertes Verfahren zur Stellenbemessung durch die Aufnahme von verbindlichen Zielen und schriftlichen Regelungen zu Umsetzungsmaßnahmen komplettieren.

4.4.3 Informationstechnik

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

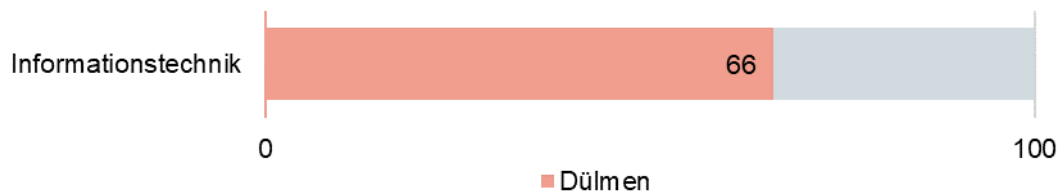
- IT- und Digitalisierungsstrategie,
- IT-Service-Management und
- IT-Sicherheit.

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 Dülmen erreicht im Hinblick auf die geprüften Aspekte folgenden Erfüllungsgrad:

Erfüllungsgrad IT in Prozent 2025

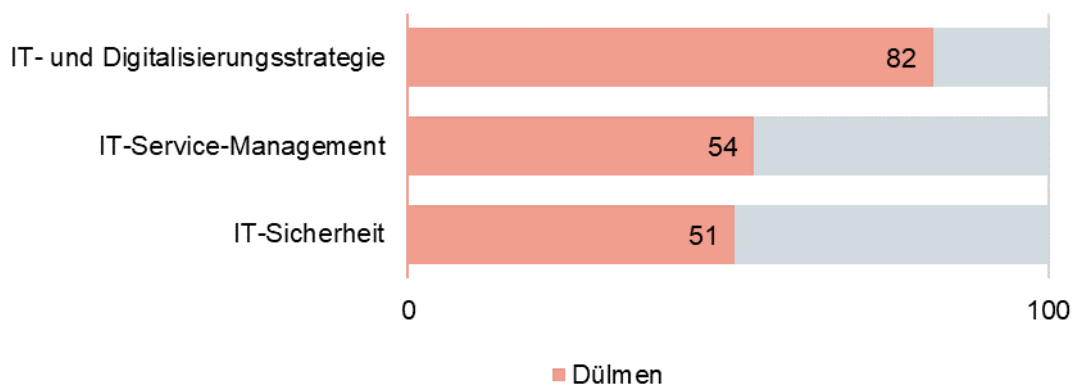


In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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 Dülmen besitzt eine gute strategische Grundlage für die digitale Transformation ihrer Verwaltung. Auch die Vorgaben zum IT-Betrieb beruhen auf einer fachlichen Basis. Jedoch entfalten diese Vorgaben ohne Verschriftlichung und strategische Gesamtverankerung nur begrenzte Steuerungswirkung.

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 Dülmen** ordnet sich im Vergleich mit 82 Prozent im oberen Viertel ein. Die Hälfte der Vergleichsstädte erreicht einen Erfüllungsgrad von maximal 75 Prozent.

Die Stadt Dülmen betreibt ihre IT mit einer geringen Auslagerung, bei der nur wenige Verfahren bei einem IT-Dienstleister gehostet sind. Neben den Rathausstandorten betreut die IT-Abteilung der Stadt unter anderem das Schwimmbad, das Abwasserwerk und die Dülmen Marketing e.V. Durch die hohe Eigenleistung und nicht bestehende Abnahmezwänge oder Paketbindungen erhält sich die Stadt Dülmen wichtige Steuerungsmöglichkeiten und eine Unabhängigkeit vom IT-Dienstleister.

Grundlage der Digitalisierungsvorhaben der Stadt Dülmen bildet zum einen die kreisweite **Digitalisierungsstrategie** des Kreises Coesfeld „Coesfeld 12.0“. Zum anderen hat die Stadt für den Zeitraum 2022 bis 2024 eine eigene, ergänzende Strategie aufgestellt. Diesem städtischen Konzeptpapier liegt die Erkenntnis zugrunde, dass zunächst wichtige strukturelle Voraussetzungen für eine erfolgreiche digitale Transformation geschaffen werden sollen. So hat die Stadt beispielsweise zunächst den Aufbau von Projektmanagement (vgl. 4.4.3.2 IT-Service-Management) und Prozessmanagement (vgl. 4.4.2.2 Prozessmanagement) vorangetrieben. Aktuell plant die Stadt die Fortschreibung des Papiers als „Strategie 2.0“. Darin sollen unter anderem das „Internet of Things“³², die Smart City und die Öffentlichkeitsarbeit thematisiert werden.

³² Internet of Things, zu deutsch „Internet der Dinge“ beschreibt die Vernetzung von physischen Geräten mit dem Internet, damit sie Daten austauschen und miteinander kommunizieren können. Alltagsgegenstände werden mit Sensoren, Software und

Bei der Umsetzung und Priorisierung von Projekten lässt sich die Stadt Dülmen von ihren zentralen Zielen leiten. Hierzu gehören die Förderung der nachhaltigen Entwicklung, die Steigerung der Attraktivität der Stadt als Wirtschaftsstandort und als Arbeitgeberin sowie die Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen aus dem E-GovG³³ und dem OZG³⁴. Darauf fußend hat die Stadt die angestrebten Digitalisierungsprojekte in Projektsteckbriefen dargestellt und mit zeitlichen Zielen versehen. Die Verantwortlichkeiten für die unterschiedlichen Aufgaben im Zusammenhang mit der digitalen Transformation hat die Stadt klar geregelt.

Über eine verschriftlichte **IT-Strategie** verfügt die Stadt Dülmen bislang nicht. Orientierung erhalten die Beteiligten bei der Stadt vorwiegend auf informellen Wegen oder aus einzelnen Beschlüssen oder Dienstvereinbarungen. So enthält z.B. die Dienstanweisung „Mobiles Arbeiten“ Vorgaben zur Standardausstattung eines mobilen Arbeitsplatzes. Festgelegt werden diese Vorgaben in den wöchentlichen Sitzungen des Verwaltungsvorstands, in denen auch monatlich über den Umsetzungsstand aus der Digitalisierungsstrategie berichtet wird. Diese Vorgehensweise muss nicht zwingend problematisch sein. Allerdings birgt die fehlende Formalisierung einer IT-Strategie Risiken für das funktionierende Steuerungssystem, da es stark von den handelnden Personen abhängig ist. Zudem geht ein geplanter Konzeptionsprozess erfahrungsgemäß inhaltlich tiefer als teils reaktive Beschlüsse zu Einzelaspekten. Darüber hinaus fehlen der Stadt Dülmen konkrete Zeitziele. Dies führt dazu, dass daraus abzuleitende Maßnahmen im Rahmen vorhandener Ressourcen durchgeführt und kurzfristig über verschiedene Impulse priorisiert werden. Stattdessen sollten Zeitziele und Priorisierungen die Grundlage sein, um die zur Umsetzung erforderlichen Ressourcen zu bestimmen. Hinreichende Zielvorgaben sind zugleich erforderlich, um zu messen, ob IT-Maßnahmen effektiv, effizient und zeitgerecht durchgeführt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Dülmen sollte ihre gewachsenen IT-Strukturen durch eine schriftliche Strategie absichern. Hierin sollte sie Ausstattungsziele und Technologien festlegen, die einen reibungslosen und effizienten IT-Betrieb sicherstellen, um die Verwaltungsziele zu erreichen.

Für den Einsatz von **künstlicher Intelligenz** hat die Stadt Dülmen im Wege eines Arbeitskreises KI eine kreisweite KI-Strategie erarbeitet. Hierin hat die Stadt explizite Risikoabwägungen für verschiedene Aspekte vorgenommen und diese auf Basis des BMI-Leitbildes, der EU-KI-Verordnung (AI-Act) und den Empfehlungen der Datenethikkommission verbindlich geregelt. Bei der Einführung neuer KI-Projekte setzt die Stadt auf klar definierte Projektstrukturen mit standardisierten Projektsteckbriefen. Ein Vorgehensmodell definiert zudem die einzelnen Prozessschritte von der Bedarfsanalyse über das Prototyping bis zum Rollout. Die Koordinierung der Projekte übernimmt ein interner Arbeitskreis. Für die dienstliche Nutzung von KI erstellt die Stadt derzeit eine interne Richtlinie und hat bereits verbindliche Hinweise für die Mitarbeitenden im Intranet veröffentlicht.

Nach einer erfolgreichen Erprobungsphase setzt die Stadt Dülmen seit Beginn dieser Wahlperiode ein KI-Tool für Sitzungsniederschriften bei der Gremienarbeit ein. In der Verwaltung nutzt

Netzwerktechnologien ausgestattet. So können z.B. in der Landwirtschaft Sensoren die Bodenfeuchtigkeit messen und die Bewässerung automatisch steuern.

³³ Das E-Government-Gesetz (kurz: E-GovG) ist ein Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung.

³⁴ Online-Zugangs-Gesetz (kurz: OZG) ist ein Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen.

die Stadt zudem ein Large Language Modell³⁵. Für die Zukunft hat die Stadt Dülmen bereits potenzielle weitere Einsatzgebiete für KI identifiziert. So denkt sie über die Nutzung einer KI zur Anonymisierung von Prompts nach und sieht sinnvolle Einsatzmöglichkeiten von RPA³⁶ im Bereich der Stadtkasse. Daneben strebt sie den weiteren Ausbau des Internet of Things an, insbesondere den Aufbau einer LoRaWAN³⁷-Infrastruktur als technische Basis im Bereich der Sensorik und der „Smart-City“ Anwendungen (vgl. 4.6 Digitalisierungsniveau).

Ihre Mitarbeitenden informiert und schult die Stadt Dülmen auf verschiedenen Wegen über den Umgang mit KI. Über das etablierte „Digi-Frühstück“ können sich interessierte Mitarbeitende über KI-verwandte Themen informieren. In diesem wöchentlichen Format mit freiwilliger Teilnahme informiert die Stadt in einer halben Stunde niederschwellig z.B. über neue Technologien oder zu Themen, in denen viele Rückfragen gestellt werden. Über ihre Homepage, Infoveranstaltungen und regelmäßige Informationen in politischen Gremien trägt die Stadt Dülmen zudem zu einer transparenten Kommunikation zu diesem Thema bei. Hierdurch kann sie Ängste abbauen und die Akzeptanz fördern, um Vertrauen in eine verantwortungsvolle Nutzung bei Bürgerinnen und Bürgern zu schaffen.

Im interkommunalen Vergleich zählt die Stadt Dülmen zu den mittleren kreisangehörigen Städten, bei denen der Umgang mit KI am weitesten etabliert ist.

4.4.3.2 IT-Service-Management

→ Feststellung

Die Stadt Dülmen hat ihr Projektmanagement strategisch gut aufgestellt. Im Anforderungs-, Störungs- und Lizenzmanagement lässt die Stadt hingegen die teils vorhandenen technischen Steuerungsmöglichkeiten noch ungenutzt.

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.

³⁵ Kurz LLM: Ein KI-Modell, das auf der Grundlage großer Textmengen trainiert wurde und in der Lage ist, natürlichsprachliche Texte zu verstehen, zu erzeugen und kontextbezogen darauf zu reagieren.

³⁶ Robotic Process Automation: Kurz RPA ist der Einsatz von Software-Robotern, die wiederkehrende, regelbasierte Aufgaben in digitalen Systemen automatisiert ausführen, wie es ein Mensch am Computer tun würde.

³⁷ LoRaWAN ist ein energiesparendes Funknetz, das Daten von vielen kleinen Sensoren (z.B. für Umwelt, Verkehr oder Energie) über große Entfernungen hinweg an zentrale Server überträgt.

- **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 Dülmen** ordnet sich im Vergleich mit 54 Prozent im zweiten Viertel ein. Die Hälfte der Vergleichsstädte erreicht einen Erfüllungsgrad von bis zu 63 Prozent.

Die Stadt stützt ihr **Projektmanagement** auf eine umfassende Richtlinie für Projektarbeiten, die unter anderem klare Rollenkonzepte, Projektphasen und Grundsätze benennt. Für die einzelnen Projektphasen hat sie Ablaufpläne modelliert und Ziele definiert. In Projektsteckbriefen hält die Stadt einheitliche Rahmenbedingungen wie den Zeitrahmen, Ressourcen sowie Nutzen und Risiken fest, welche vor Projektbeginn festgelegt werden müssen. Die Projektkoordinatoren berichten über den Projektfortschritt regelmäßig an die Lenkungsgruppe als zentrale Entscheidungsinstanz.

Das **Lizenzmanagement** betreibt die Stadt Dülmen dezentral, indem Dokumentationen und Vertragsunterlagen zu den Fachverfahren in den jeweiligen Fachbereichen verwaltet werden. Die Stadt setzt hierfür unterstützende Fachsoftware ein. Da hierin jedoch derzeit nicht sämtliche Lizenzen erfasst werden, kann die Stadt einen Abgleich zwischen bezogenen und eingesetzten Lizenzen nur mit erhöhtem Aufwand durchführen. Für bestimmte Anwendungen greift die Stadt zudem auf Volumenlizenzverträge zurück. Die Stadt lässt durch diese Vorgehensweise die Vorteile eines zentralen, softwaregestützten Lizenzmanagements ungenutzt. Die Verteilung von Vertragsunterlagen und Lizenzbedingungen auf verschiedene Fachbereiche birgt die Gefahr von Inkonsistenzen und kann zum Verlust wichtiger Unterlagen führen. Lizenzmodelle enthalten oft detaillierte und spezifische Bestimmungen zur Nutzung, die eingehalten werden müssen, um rechtliche und finanzielle Risiken zu vermeiden. Eine zentrale Steuerung hilft sicherzustellen, dass alle Beteiligten Zugang zu diesen Bedingungen haben. Hierdurch könnte die Stadt einfacher den aktuellen Lizenzbestand und die damit verbundenen Kosten überwachen. Dies ermöglicht es frühzeitig zu erkennen, wann Verträge auslaufen und die rechtliche und finanzielle Gefahr einer Über- oder Unterlizenzierung zu minimieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte ihr Lizenzmanagement zentral organisieren und die Vorteile der bereits eingesetzten Software vollends nutzen, indem sie die zur Verfügung stehenden Daten vollständig einpflegt.

Für das Störungsmanagement nutzt die Stadt Dülmen sowohl ein internes Ticketsystem, als auch ein externes bei ihrem IT-Dienstleister. Mit diesem hat die Stadt verbindliche Service Level Agreements (SLAs) vereinbart, welche insbesondere den Inhalt, die Qualität und die Geschwindigkeit der Störungsbeseitigung regeln. Für interne Störungsmeldungen hat die Stadt keine solche Regelungen getroffen. Trotz der bestehenden Möglichkeit dokumentiert die Stadt derzeit nicht sämtliche Störfälle systematisch und wertet diese aufgrund fehlender Personalressourcen weder intern noch extern aus. Dadurch lässt die Stadt Dülmen die Möglichkeit einer proaktiven Fehleranalyse sowie der Identifizierung von Hauptursachen von Störungen und etwaigen Schulungsbedarfen der Anwenderinnen und Anwender ungenutzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte die vorhandenen Informationen aus ihren Ticketsystemen regelmäßig auswerten, um ihre IT-Steuerung noch zu verbessern.

Derzeit führt die Stadt Dülmen für ihr internes Ticketsystem ein KI-Tool ein, welches die Störungsmeldungen analysiert. Mittels eines Chatbots sollen die Mitarbeitenden möglichst zur Lösung des Problems navigiert werden, ohne dass die IT-Abteilung bei jeder Störung involviert wird. Sämtliche Störungsmeldungen werden dann systematisch dokumentiert und ausgewertet, so dass die Stadt hierdurch perspektivisch ihrer Steuerungsmöglichkeit erhöhen kann.

Die Meldung von **IT-Anforderungen** erfolgt in der Stadt Dülmen jährlich zur Anmeldung von entsprechenden Haushaltsmitteln über eine Abfrage in allen Fachbereichen. Für die unterjährige Anmeldung von Ersatzbeschaffungen nutzt die Stadt das interne Ticketsystem. Den Beschaffungsvorgang für Hardware wickelt dann die Organisationsabteilung ab. Ein formalisiertes und verbindliches Bewertungsschema für IT-Anforderungen existiert in der Stadt Dülmen noch nicht. Dadurch besteht das Risiko, dass Entscheidungen über Hard- und Softwarebedarfe unsystematisch, intransparent und ohne Orientierung am strategischen Gesamtbedarf getroffen werden. Dies insbesondere, da verschiedene Abteilungen am Beschaffungsprozess beteiligt sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte verbindliche Kriterien zur Bewertung und Priorisierung von IT-Anforderungen einführen. Das schafft Transparenz und stellt sicher, dass Entscheidungen systematisch und im Einklang mit den strategischen Zielen getroffen werden.

4.4.3.3 IT-Sicherheit

→ **Feststellung**

Im konzeptionellen Bereich der IT-Sicherheit besteht in der Stadt Dülmen Optimierungspotenzial, um Ausfall- und Haftungsrisiken weiter zu minimieren.

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 Dülmen** ordnet sich im Vergleich mit 51 Prozent im zweiten Viertel ein. Die Hälfte der Vergleichsstädte erreicht einen Erfüllungsgrad von mindestens 56 Prozent.

Im Bereich der **IT-Sicherheit** hat die Stadt Dülmen bereits verschiedene Maßnahmen umgesetzt. Einige strategische Vorgaben und Prozesse hat die Stadt mittels Dienstanweisung oder in anderer geeigneter Form dokumentiert. Gleichwohl fehlen unter anderem noch Regelungen für die mobile Nutzung von IT-Endgeräten sowie allgemeine, formelle Regelungen zur Nutzung der Endgeräte. Zudem hat die Stadt bisher weder eine IT-Sicherheitsleitlinie noch ein IT-Sicherheitskonzept erstellt. Im Bereich der Notfallvorsorge hat die Stadt verschiedene einzelne Maßnahmen ergriffen, allerdings fehlt es an einem umfassenden Gesamtkonzept.

Eine formalisierte Dokumentation ist die Basis, um einen Ressourcenbedarf ableiten zu können. Zudem gewährleistet sie, dass die Maßnahmen und Strukturen nicht nur von einzelnen Personen abhängig sind. Auch im Schadensfall (z. B. Datenleck, Cyberangriff), kann die Verwaltung so nachweisen, dass sie angemessene Maßnahmen getroffen hat, um die Sicherheit ihrer IT-

Infrastruktur zu gewährleisten. Dies kann im rechtlichen Kontext wichtig sein, um Haftungsrisiken zu minimieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte ein umfassendes Notfallvorsorgekonzept und eine IT-Sicherheitsleitlinie verbindlich dokumentieren und Richtlinien zur Nutzung der Endgeräte erarbeiten, um ihre IT-Landschaft noch besser abzusichern.

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.

→ **Feststellung**

Die Stadt Dülmen verfügt über einen Personalkörper mit einer annähernd ausgewogenen Altersstruktur. Eine nahezu ausschließliche Aufgabenerledigung mit eigenem Personal führt zu vergleichsweise hohen Personalquoten. Durch interkommunale Zusammenarbeit böten sich der Stadt Möglichkeiten Synergien zu heben.

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 Dülmen** 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 beigelegt.

Personalquoten 2024

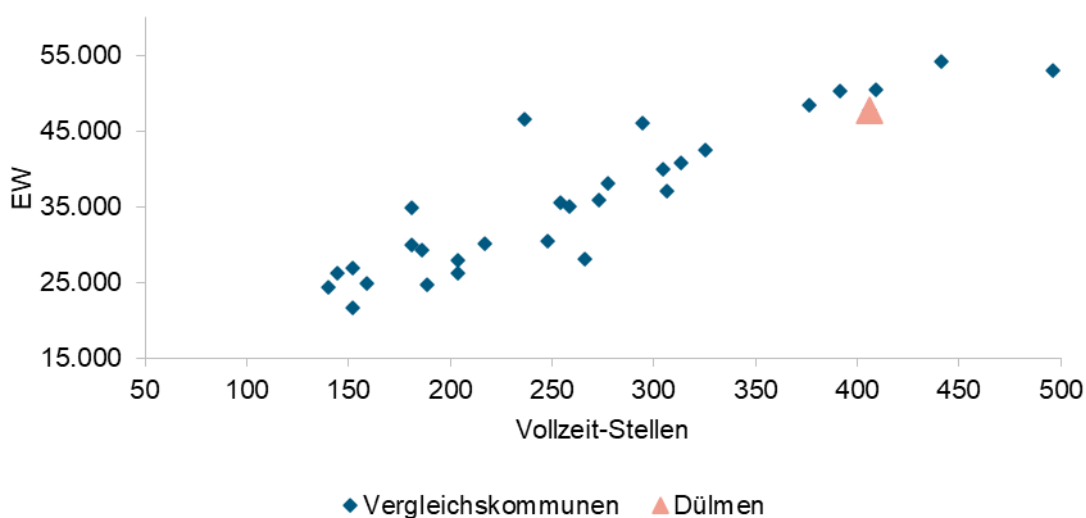
Kennzahl	Dülmen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW (Personalquote 1)	11,95	5,59	8,15	9,68	10,85	13,93	31
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW (Personalquote 2)	8,51	5,08	6,41	7,59	7,95	11,79	31

Für die Personalquote 1 haben wir die übermittelten Stellenanteile um einige Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge und Wirtschaftstätigkeiten bereinigt. Die Personalquote 2 ist zudem um die Bereiche Gebäudereinigung, Brandschutz, Rettungsdienst, Grundsicherungsleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und eigene kommunale Tageseinrichtungen für Kinder bereinigt (vgl. Kapitel 4.7 Anlage 1: Berechnungsschritte Personalquoten).

Die Personalquoten dienen in der Prüfung als Indikator, um zu sehen, ob die Kommunen ihre Aufgaben im Vergleich verstärkt oder weniger stark mit eigenem Personal erledigen. Sie ist nicht geeignet, um daraus einen konkreten Stellenbedarf oder Stellenüberhang abzuleiten – zu diesem Zweck müssen konkrete analytische Stellenbemessungen durchgeführt werden.

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

Vollzeit-Stellen und Einwohnende 2024



Die Grafik verbildlicht den hohen eigenen Personaleinsatz der Stadt Dülmen, auch im Vergleich zu Städten mit in etwa gleicher Einwohnerzahl.

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	Dülmen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bauhof	60,60	0,00	30,35	53,76	68,59	110,15	31
Grundschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	48,09	31
Musikschulen	6,83	0,00	0,00	2,69	7,56	17,48	31
Büchereien	7,71	0,00	2,85	4,02	5,60	9,71	31
Unterhaltsvorschussleistungen	3,12	0,00	1,02	2,00	3,06	4,06	31
Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien	36,81	0,00	8,90	18,64	24,01	66,83	31
Sportstätten und Bäder	30,09	0,00	1,76	5,92	15,44	66,04	31

Die vergleichsweise hohen Personalquoten der Stadt Dülmen erklären sich dadurch, dass die Stadt die meisten Aufgaben fast ausschließlich mit eigenem Personal erledigt. Hingegen haben die meisten anderen Städte viele Bereiche zumindest anteilig ausgelagert.

Mit Ausnahme der Betreuung im offenen Ganztags der Grundschulen setzt die Stadt Dülmen in sämtlichen betrachteten Bereichen eigenes Personal zur Aufgabenerfüllung ein. Auch wenn die Stadtbetriebe Dülmen das Schwimmbad „DÜB“ betreiben, ist der Personaleinsatz hier zu berücksichtigen. Bei den Stadtbetrieben handelt es sich um einen 100-prozentigen Eigenbetrieb der Stadt Dülmen. Vor diesem Hintergrund sind die vergleichsweise hohen Personalquoten der Stadt Dülmen nachvollziehbar.

Einfluss auf die Personalquote nimmt auch die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). Mit Ausnahme des gemeinsam mit Nachbarkommunen erstellten Qualifizierungsprogramm (vgl. 4.4.1.2 Onboarding und Qualifizierung) und der VHS, betreibt die Stadt Dülmen keine IKZ-Projekte. Gleichwohl nimmt die Stadt regelmäßig an diversen Arbeitskreisen teil und zieht eine IKZ für den Bereich der Digitalisierung für die Zukunft in Erwägung. Die Aufgabenerledigung in Form von IKZ ist aus Sicht der gpaNRW ein guter Ansatz, um Synergien zu heben, Ressourcen zu schonen und die gemeindliche Aufgabenerfüllung langfristig zu sichern. Insbesondere in Bereichen mit niedrigeren Fallzahlen kann durch eine IKZ eine gleichbleibende, qualitativ hohe Bearbeitung der Anliegen sichergestellt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Dülmen sollte prüfen, ob sich neben der Digitalisierung noch weitere Bereiche für den Aufbau von interkommunaler Zusammenarbeit eignen, um Personalressourcen zu schonen und ihre Handlungsfähigkeit dauerhaft sicherzustellen.

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte³⁸ in den Blick zu nehmen. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten³⁹ dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung. Weitere Informationen zu IKZ-Projekten der Städte und Gemeinden in NRW bietet der veröffentlichte Gesamtbericht der gpaNRW⁴⁰.

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	Dülmen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Ist-Vollzeit-Stellen Verwaltung an Soll-Vollzeit-Stellen Verwaltung in Prozent	96,83	76,26	89,35	91,89	95,39	99,79	31

Werte unter 100 Prozent bei der Stellenbesetzungsquote indizieren, dass mehr Stellen im Stellenplan eingeplant waren, als tatsächlich besetzt sind. Dies muss aber nicht gleichzeitig bedeuten, dass zu wenig Personal vorhanden ist. Durch Aufgabenverlagerungen, beispielsweise im Wege interkommunaler Zusammenarbeit oder durch andere Veränderungen in der Aufgabenerledigung, kann sich der tatsächliche Stellenbedarf verringert haben. Nicht immer passen die Kommunen in diesen Fällen das ursprüngliche Stellen-Soll an.

Die Stellenbesetzungsquote der Stadt Dülmen ist trotz der aktuellen Wiederbesetzungssperre höher als bei drei Vierteln der Vergleichsstädte. Aus Sicht der gpaNRW ist dies ein guter Indikator dafür, dass die Stadt Dülmen ein ansprechendes Rekrutierungsverfahren und gute Mitarbeitendenbindung betreibt (vgl. 4.4.1 Personal).

³⁸ Link: [Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven](#)

³⁹ Vgl. aktuelle Rechtsprechung zu [§ 108 Abs.6 GWB](#) (z.B.: EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19; EuGH, Urteil vom 28.05.2020, Rs. C-796/18)

⁴⁰ Link: https://gpanrw.de/sites/default/files/2025-09/IKZ-Gesamtbericht_2026.pdf

4.5.3 Altersstruktur

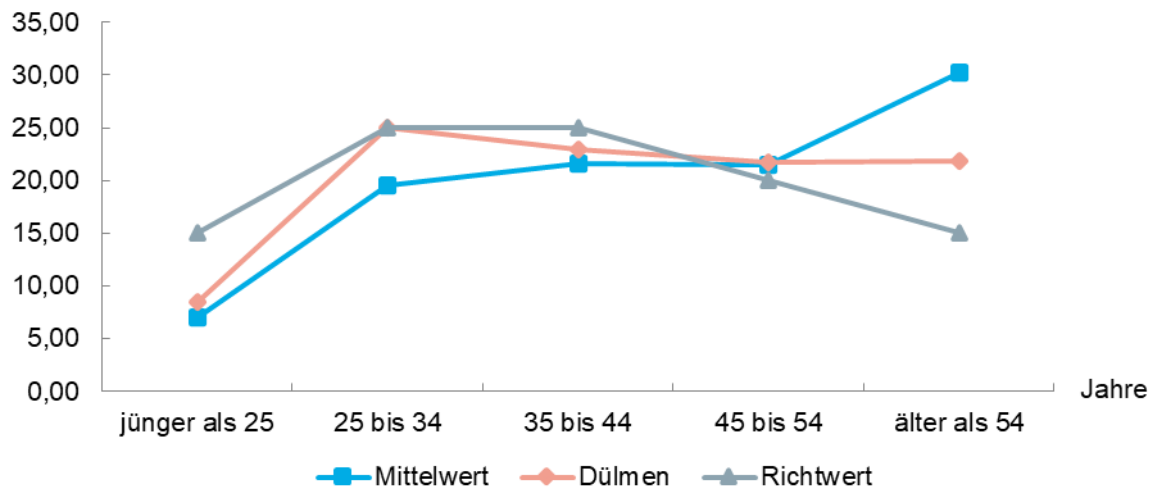
Eine vollständige Altersstrukturanalyse ist die unerlässliche Basis für die Abstimmung einzusetzender personalwirtschaftlicher Instrumente. Auf ihr kann die Stadt beispielsweise realistische Fluktuationsprognosen aufsetzen.

Altersdurchschnitt 2024

Kennzahl	Dülmen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Durchschnittsalter Mitarbeitende in Jahren	42,05	41,19	44,20	45,10	45,94	47,81	31

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

Altersstruktur 2024



Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Dülmen zu den Städten mit dem niedrigsten Durchschnittsalter beim Personalkörper. Die Altersstruktur des Personalkörpers der Stadt bewegt sich in den mittleren Altersgruppen der 35 bis 54-jährigen jeweils Nahe am Richtwert. Die Altersgruppen der 25 bis 44-jährigen vereinen derzeit ungefähr 50 Prozent des gesamten Personalkörpers. Das ist ein deutliches Indiz für eine junge und damit zukunftsfähige Personalstruktur.

Im Alterssegment über 54 Jahren überschreitet die Stadt Dülmen zwar den Richtwert um knapp sieben Prozent, liegt jedoch deutlich unter dem Mittelwert des interkommunalen Vergleichs. Dies bedeutet, dass die Stadt in der näheren Zukunft mit einer geringeren altersbedingten Fluktuation rechnen muss, als der Großteil der Vergleichsstädte.

In Zeiten zunehmenden Fachkräftemangels stellt die Nachbesetzung ausscheidender Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine besondere Herausforderung dar. Die im Orientierungsrahmen dargestellten strategischen Bemühungen der Stadt Dülmen zeigen, dass sie dieser Herausforderung heute bereits erfolgreich begegnet (vgl. 4.4.1 Personal). Gleichzeitig schafft sie dadurch eine solide Grundlage, um auch in Zukunft dem demografischen Wandel wirksam zu begegnen.

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	Dülmen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Finanzen	0,50	0,23	0,41	0,50	0,54	0,72	31

Vollzeit-Stellen Personal und Organisation, IT je MA 2024

Aufgaben	Dülmen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Personal und Organisation	0,02	0,01	0,02	0,02	0,03	0,06	31
IT	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,03	31

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.

Bezogen auf die Einwohnendenzahl setzt die Stadt Dülmen 0,50 Vollzeit-Stellen je 1.000 Einwohner für den **Finanzbereich** ein. Dieser Wert stellt im interkommunalen Vergleich den

Median dar. Trotz des durchschnittlichen Personaleinsatzes erfüllt die Stadt alle Aufgaben im Finanzbereich vollständig mit eigenem Personal.

In Relation zur Zahl der städtischen Mitarbeitenden setzt die Stadt für **Personal-, Organisationsangelegenheiten und sonstiges Personalmanagement** leicht weniger Personal ein, als die übrigen Städte im Vergleich. Bei Stellenbewertungen und -bemessungen sowie für Coachings und die Begleitung von Führungskräftefeedback und das Führungskräftenachwuchsprogramm greift die Stadt auf externe Hilfe zurück.

Die Stadt Dülmen beschäftigt in ihrer IT gemessen an den Vollzeitstellen absolut mehr Personal, als Dreiviertel der Vergleichsstädte. Gleichwohl erreicht sie mit 0,01 Vollzeit-Stellen je Mitarbeitenden beim Personaleinsatz in der **Informationstechnik** einen der niedrigsten Werte im interkommunalen Vergleich. Trotz des verhältnismäßig geringen Personaleinsatzes in Relation zu der Anzahl der Mitarbeitenden erbringt die Stadt mit ihrer IT-Abteilung umfangreiche Dienstleistungen, u.a. für die Verwaltungsstandorte und Eigenbetriebe (vgl. 4.4.3.1 IT- und Digitalisierungsstrategie).

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.

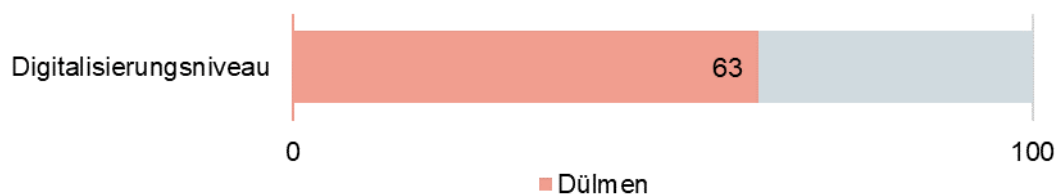
Das ermittelte Digitalisierungsniveau stellt keine detaillierte Prozessprüfung dar, sondern eine Einschätzung auf Grundlage der kommunalen Selbstauskunft, die durch die gpaNRW plausibilisiert wird. Im Vordergrund steht die interkommunale Einordnung des erreichten Digitalisierungsstands, um ein Gesamtbild 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.

- Mit der schrittweisen Einführung der elektronischen Akten treibt die Stadt Dülmen die Digitalisierung ihrer Verwaltung voran. Derzeit führt der unterschiedliche Umsetzungsstand jedoch noch zu einem uneinheitlichen Digitalisierungsniveau in den einzelnen Bereichen.

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 On-line-Angebot hinaus, auch eine möglichst medienbruchfreie bzw. medienbrucharne Bearbeitung gewährleisten.

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

Digitalisierungsniveau in Prozent 2024

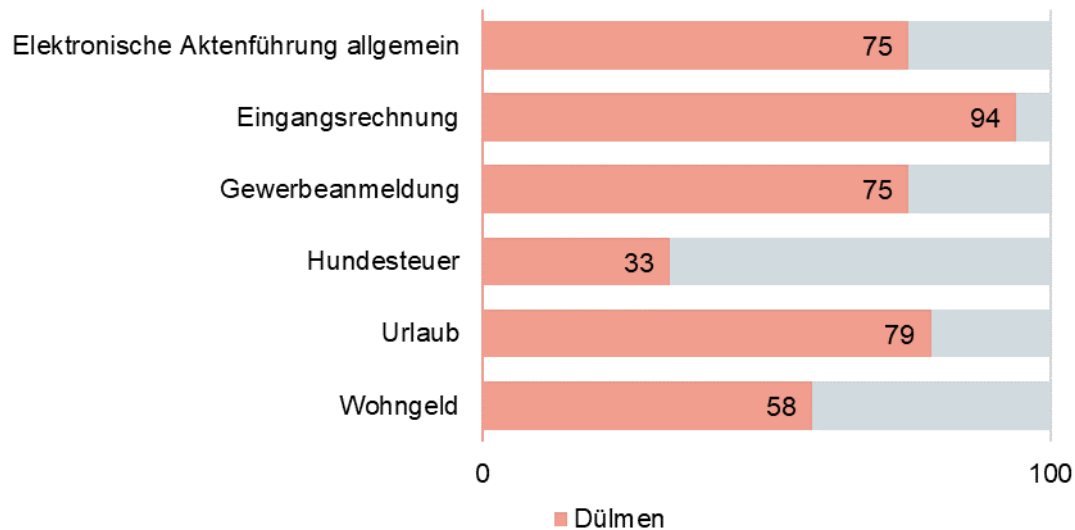


In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Grafik sind nicht alle Vergleichswerte einzeln sichtbar, da mehrere Städte gleiche Erfüllungsgrade erreichen und sich die Werte dadurch überlagern. Die Stadt Dülmen ordnet sich im interkommunalen Vergleich im zweiten Viertel ein. Der Median beträgt 67 Prozent. Das Digitalisierungsniveau setzt sich aus den nachstehenden Einzelergebnissen zusammen:

Digitalisierungsniveau im Detail in Prozent 2024



Das Digitalisierungsniveau erreicht in der Stadt Dülmen je nach betrachtetem Prozess ein sehr unterschiedliches Level. Die Stadt plant die Einführung ihres DMS bis Mitte 2029 abzuschließen. Ausweislich des Rollout-Plans wird die Stadt pro Jahr zwei bis drei Organisationsbereiche an das DMS anschließen. Parallel dazu sollen in diesen Bereichen auch sämtliche verfügbaren **elektronischen Akten** eingeführt werden. Zum Zeitpunkt der Berichterstellung hatte ungefähr die Hälfte der Arbeitsplätze Zugriff auf das DMS. Durch diese Vorgehensweise vollzieht die Stadt die Digitalisierung ihrer Verwaltung clusterweise im Haus. Hierdurch erklärt sich die Tatsache, dass sie einige Prozesse schon sehr medienbrucharm oder gar medienbruchfrei bearbeitet. Bei anderen Prozessen hingegen entstehen noch zahlreiche Medienbrüche und die Stadt führt die Akten noch in Papierform.

Im städtischen Serviceportal stellt die Stadt Dülmen bereits über 400 kommunale Dienstleistungen online zur Verfügung. Einige dieser Prozesse hat die gpaNRW in der Prüfung beispielhaft betrachtet.

Für die Anmeldung zur **Hundesteuer** stellt die Stadt ein eigenes Formular mit definierten Pflichtfeldern im Serviceportal bereit. Weil derzeit noch keine Schnittstelle ins Fachverfahren besteht, muss die Eingabe der empfangenen Daten manuell erfolgen und es entstehen zahlreiche Medienbrüche bei der internen Verarbeitung. Die Stadt führt ihre Akten hier noch in Papierform.

Bei der **Wohngeldgewährung** setzt die Stadt zur Antragstellung auf die Portallösungen von Bund und Land. Nach dem Abrufen der Onlineanträge vom Server verteilt die zuständige Person diese manuell an die jeweiligen Wohngeldsachbearbeitenden. Da die Stadt hier bislang noch Papierakten führt, entstehen bei der internen Bearbeitung noch weitere Medienbrüche. Die Einführung der eAkte hat die Stadt jedoch für 2026 vorgesehen. Danach wird sich ihr Erfüllungsgrad bei diesem Prozess voraussichtlich weiter erhöhen.

Eine **Gewerbeanmeldung** kann in der Stadt Dülmen online über das Wirtschaftsserviceportal vorgenommen werden. Über eine Schnittstelle zum Fachverfahren kann die Stadt den Prozess

intern medienbrucharm weiterverarbeiten. Lediglich für die Gebührensollstellung muss die Stadt noch Daten ausdrucken. Perspektivisch soll dieses jedoch über den Rechnungsworkflow auch digital möglich sein.

Die internen Prozesse **Urlaubsgewährung** und **Eingangsrechnung** kann die Stadt Dülmen bereits vollständig digital und ohne Medienbruch bearbeiten. Um hier einen Erfüllungsgrad von 100 Prozent zu erreichen, müsste die Stadt – wie bei allen betrachteten Beispielprozessen – neben der geführten Fallzahlenstatistik weitere Kennzahlen implementieren, um die Wirkung der Optimierungen nachzuhalten. Mögliche Kennzahlen sind z.B. Durchlauf- und Bearbeitungszeiten, Fehlerraten oder der Automatisierungsgrad des Prozesses. Bei der Urlaubsgewährung fehlt der Stadt zudem eine Dokumentation des Prozessablaufs.

Die Stadt Dülmen treibt ausweislich ihres Strategiepapiers (vgl. 4.4.3.1 IT- und Digitalisierungsstrategie) die Digitalisierung in der Stadt auch außerhalb der Verwaltung aktiv voran. Im gesamten Kreis Coesfeld ist das Projekt der „Smart-City“ initiiert worden, welches die Stadt Dülmen nach Möglichkeit weiter ausbauen möchte.⁴¹

⁴¹ Für weitere Informationen: [Interkommunales Smart-City Projekt im Kreis Coesfeld gestartet](#)

4.7 Anlage 1: Berechnungsschritte Personalquoten

Ausgangswerte Personalquotenberechnung

Grundlage ist die mit Datum vom 01. April 2025 von der Stadt Dülmen zur Verfügung gestellte Personalliste sowie für die Bereinigungsverfahren 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.	473,11	592,64 ⁴²
Vollzeit-Stellen (z. B. GmbH, Sondervermögen, etc.) auf Grundlage weiterer Personalliste(n) - Stichtag 30.06.	0,00	0,00

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	0,00
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	0,00	0,00
Abfallwirtschaft	0,00	3,12
Abwasserbeseitigung	0,00	13,52
Straßenreinigung	0,00	1,42

⁴² Die Vollzeit-Stellen Verwaltung und Sondervermögen wurden sowohl für 2018 als auch für 2024 gemeinsam in dieser Zeile erfasst. Zudem wurde in 2018 auf eine Erfassung der Stellen, welche bereits in der ersten Stufe bereinigt werden, verzichtet.

Bezeichnung	2018	2024
ÖPNV	0,00	0,55
Friedhofs- und Bestattungswesen	0,00	0,00
Land- und Forstwirtschaft	0,00	0,00
Wirtschaftsförderung	0,00	2,56
Märkte	0,00	0,83
Schlacht- und Viehhöfe	0,00	0,00
Vermögensverwaltungsgesellschaften, Sparkassen, sonstige wirtschaftliche Unternehmen	0,00	0,00
Tourismus	0,00	0,00
Summe Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 1	0,00	22,00

Berechnung Personalquote 1

Bezeichnung	2018	2024
Vollzeit-Stellen auf Grundlage der Personalliste(n) 30.06.	473,11	592,64
abzüglich Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 1	0,00	22,00
Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 1	473,11	570,64
Einwohnerzahl zum 31.12. des Vorjahres	46.523	47.738
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW = Personalquote 1	10,17	11,95

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	0,78	0,00
Brandschutz	53,29	24,07
Rettungsdienst	wurde gemeinsam mit Brandschutz erhoben	36,65
Grundsicherungsleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)	19,90	20,08
Eigene kommunale Tageseinrichtungen für Kinder	75,19	83,46
Summe Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 2	149,16	164,26

Berechnung Personalquote 2

Bezeichnung	2018	2024
Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 1	473,11	570,64
abzüglich Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 2	149,16	164,26
Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 2	323,99	406,38
Einwohnerzahl zum 31.12. des Vorjahres	46.523	47.738
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW = Personalquote 2	6,96	8,51

4.8 Anlage 2: Ergänzende Tabelle

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2025 – Personal, Organisation und Informationstechnik

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Personal					
F1	Die Stadt Dülmen hat umfangreiche und vielfältige Maßnahmen zur Bindung ihrer Mitarbeitenden etabliert. Beim Prozess des Offboarding zeigt sie hingegen noch erkennbares Entwicklungspotenzial.	114	E1	Die Stadt Dülmen sollte ihre Abläufe zum Offboarding in einem Konzept formalisieren, das alle relevanten Vorgänge und Verantwortlichkeiten vom Wissenstransfer, über die Rückgabe von Verwaltungseigentum bis hin zu Abschlussgesprächen und Verabschiedungsmodalitäten umfasst.	114
Organisation					
F2	Die Stadt Dülmen hat qualifizierte Maßnahmen ergriffen, um ihre vorhandenen Ressourcen gezielt und effizient zur Aufgabenerledigung einsetzen zu können. Durch noch nicht verwaltungsweit vorliegende Stellenbeschreibungen und -bewertungen nutzt sie ihre Steuerungsmöglichkeiten jedoch noch nicht vollständig aus.	116	E2	Die Stadt Dülmen sollte die noch fehlenden Stellenbeschreibungen und -bewertungen sukzessive erstellen und aktuell halten. Hieraus kann sie die entsprechenden Anforderungsprofile für ihre Mitarbeitenden ableiten und ihre Personalplanung noch besser unterstützen.	117
F3	Die Stadt Dülmen hat für ihr Prozessmanagement wichtige strategische Grundlagen geschaffen. Das dadurch geschaffene Potenzial schöpft die Stadt in der Praxis jedoch nicht aus.	117	E3	Die Stadt Dülmen sollte ihrem strategisch gut aufgestellten Prozessmanagement eine höhere praktische Bedeutung zukommen lassen. Hierdurch kann sie vor dem Hintergrund knapper Personalressourcen Arbeitsabläufe weiter optimieren und automatisieren und die digitale Transformation systematisch unterstützen.	118
F4	Die Stadt Dülmen verfügt mit ihrer strategischen Personalplanung über ein gut strukturiertes Verfahren zur Stellenbemessung. Dennoch besteht Optimierungspotenzial, insbesondere bei der Festlegung von Zielen zur Stellenbemessung.	118	E4	Die Stadt Dülmen sollte ihr gut strukturiertes Verfahren zur Stellenbemessung durch die Aufnahme von verbindlichen Zielen und schriftlichen Regelungen zu Umsetzungsmaßnahmen komplettieren.	119
Informationstechnik					
F5	Die Stadt Dülmen besitzt eine gute strategische Grundlage für die digitale Transformation ihrer Verwaltung. Auch die Vorgaben zum IT-Betrieb beruhen auf einer fachlichen Basis. Jedoch entfalten diese Vorgaben ohne	121	E5	Die Stadt Dülmen sollte ihre gewachsenen IT-Strukturen durch eine schriftliche Strategie absichern. Hierin sollte sie Ausstattungsziele und Technologien festlegen, die einen reibungslosen und effizienten IT-Betrieb sicherstellen, um die Verwaltungsziele zu erreichen.	122

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
	Verschriftlichung und strategische Gesamtverankerung nur begrenzte Steuerungswirkung.				
F6	Die Stadt Dülmen hat ihr Projektmanagement strategisch gut aufgestellt. Im Anforderungs-, Störungs- und Lizenzmanagement lässt die Stadt hingegen die teils vorhandenen technischen Steuerungsmöglichkeiten noch ungenutzt.	123	E6.1	Die Stadt Dülmen sollte ihr Lizenzmanagement zentral organisieren und die Vorteile der bereits eingesetzten Software vollends nutzen, indem sie die zur Verfügung stehenden Daten vollständig einpflegt.	124
			E6.2	Die Stadt Dülmen sollte die vorhandenen Informationen aus ihren Ticketsystemen regelmäßig auswerten, um ihre IT-Steuerung noch zu verbessern.	124
			E6.3	Die Stadt Dülmen sollte verbindliche Kriterien zur Bewertung und Priorisierung von IT-Anforderungen einführen. Das schafft Transparenz und stellt sicher, dass Entscheidungen systematisch und im Einklang mit den strategischen Zielen getroffen werden.	125
F7	Im konzeptionellen Bereich der IT-Sicherheit besteht in der Stadt Dülmen Optimierungspotenzial, um Ausfall- und Haftungsrisiken weiter zu minimieren.	125	E7	Die Stadt Dülmen sollte ein umfassendes Notfallvorsorgekonzept und eine IT-Sicherheitsleitlinie verbindlich dokumentieren und Richtlinien zur Nutzung der Endgeräte erarbeiten, um ihre IT-Landschaft noch besser abzusichern.	126
Personalressourcen					
F8	Die Stadt Dülmen verfügt über einen Personalkörper mit einer annähernd ausgewogenen Altersstruktur. Eine nahezu ausschließliche Aufgabenerledigung mit eigenem Personal führt zu vergleichsweise hohen Personalquoten. Durch interkommunale Zusammenarbeit böten sich der Stadt Möglichkeiten Synergien zu heben.	126	E8	Die Stadt Dülmen sollte prüfen, ob sich neben der Digitalisierung noch weitere Bereiche für den Aufbau von interkommunaler Zusammenarbeit eignen, um Personalressourcen zu schonen und ihre Handlungsfähigkeit dauerhaft sicherzustellen.	128

5. Gebäudewirtschaft - Klimaschutz

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dülmen 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

Die Stadt Dülmen setzt sich bereits seit vielen Jahren mit dem Thema Klimaschutz, insbesondere mit Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft, auseinander. Sowohl gesamtstädtisch als auch für ihre städtischen Gebäude hat die Stadtverordnetenversammlung das Ziel der bilanziellen **Treibhausgasneutralität 2035** beschlossen.

Die mit dem Klimakonzept 2.0 überarbeitete Neuauflage des Klimaschutzkonzeptes sowie die Gebäudestrategie 2030 bilden die **konzeptionelle Basis** für die Klimaschutzstrategie und die Klimaschutzaktivitäten der Stadt Dülmen. Neben gesamtstädtischen Maßnahmen hält die Stadt viele Maßnahmen für ihren eigenen Gebäudebestand vor. Für jedes städtische Gebäude hat sie konkrete Einzelmaßnahmen ausgearbeitet und Energieeinsparpotenziale ausgewiesen. Dabei berücksichtigt sie auch Nachhaltigkeitsaspekte mit Blick auf die Lebenszykluskosten der Gebäude. Ihre größeren Schulgebäude hat die Stadt Dülmen bereits auf eine zentrale Gebäudeleittechnik aufgeschaltet. Schrittweise schließt die Stadt jedes städtische Gebäude hieran an. Ein aktuelles Messstellenkonzept liegt bereits vor. Dank des im Dezember 2025 bewilligten Förderantrages kann sie nun zeitnah ihr geplantes Energiemanagement implementieren.

Besonders lobenswert ist es, dass die Stadt Dülmen den **Finanzmittelbedarf** für jedes städtische Gebäude bis 2045 kennt. Aufgrund bereits zahlreich durchgeführter Sanierungsmaßnahmen liegt Dülmen mit ihrem vollumfänglichen künftigen Finanzmittelbedarf bereits im unteren Bereich des von der gpaNRW ermittelten Wertekorridors, der sich lediglich auf die Kostengruppen 300 und 400 (DIN 276) beschränkt. Zudem bearbeitet die Stadt Dülmen ihre Maßnahmen für die eigenen Gebäude nach einer Prioritätenliste, die von verschiedenen Faktoren (Personalkapazitäten, vorrangige Pflichtaufgaben etc.) beeinflusst wird. Mit Hilfe eines geeigneten **Kennzahlensets** kann die Stadt ihren Workflow in diesem Aufgabenfeld weiter optimieren. Zudem sollten geeignete Kennzahlen sie darin unterstützen, ihre Erfolge auf dem Weg zur bilanziellen Treibhausgasneutralität ihrer eigenen Gebäude zu messen.

5.2 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.

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 Treibhausgasneutralität 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

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.

- ➔ Aufgrund ihrer Klimaschutzbemühungen und dem Ausbau erneuerbarer Energien geht die Stadt Dülmen davon aus, dass sie die bilanzielle Treibhausgasneutralität bereits vor 2035 erreichen kann.

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.

Die **Stadt Dülmen** nimmt seit 2008 am European Energy Award teil und hat am 08. Juni 2021 deren höchste Auszeichnung (Gold-Prämierung) erhalten. Im Oktober 2025 wurde die Stadt im Zuge der Rezertifizierung mit dem European Energy Award – Zertifikat Level vier von fünf mit einem Umsetzungsgrad von 76 Prozent ausgezeichnet. Der European Energy Award wird nach eingehender Prüfung und Auditierung für die nachweisbaren und vorbildlichen Leistungen in der kommunalen Energie- und Klimaschutzpolitik verliehen. Die Stadt Dülmen nutzt ihre Teilnahme und die damit verbundenen Prozesse als effektives Controllinginstrument für ihre Klimaschutzbemühungen. Als aktualisierte Arbeitsgrundlage hat die Stadtverordnetenversammlung am 27. März 2025 das energiepolitische Arbeitsprogramm 2025 ff beschlossen. Ergänzend erarbeitet die Stadt seit dem 01. Januar 2025 eine Nachhaltigkeitsstrategie (vgl. Kapitel 1.5.1 Nachhaltigkeitshaushalt) in Kooperation mit der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (LAG 21 NRW).

Aus ihrem Klimaschutzkonzept 2011 hat die Stadt bereits viele Maßnahmen umgesetzt. Mit dem **Klimakonzept 2.0** schreibt sie das Klimaschutzkonzept fort⁴³. Hierin ergänzt sie die bestehenden Themen um Klimaanpassung und Förderung von Biodiversität. Überarbeitet hat sie im Klimakonzept 2.0 auch die im Klimaschutzkonzept definierten Ziele. Diese setzen sich aus quantitativen Klimaschutzzielen und qualitativen Zielen mit Leitbildcharakter zusammen. Dabei verteilt die Stadt 32 Leitziele auf sechs Handlungsfelder. Das Konzept 2.0 fußt auf 55 Maßnahmensteckbriefen, von denen die Stadt derzeit 35 Sofortmaßnahmen als prioritäre Projekte umsetzt. In allen Maßnahmensteckbriefen hat sie die Verantwortlichkeiten innerhalb ihres Hauses geregelt. Die Umsetzungsplanung⁴⁴ ist ebenfalls Teil des Klimakonzepts 2.0. Positiv bewerten wir zudem, dass die Stadt zu allen 55 Maßnahmensteckbriefen Kriterien zur Messbarkeit

⁴³ Beschluss der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Dülmen vom 31. März 2022

⁴⁴ vgl. 9.2 „Umsetzungsplanung“ im Klimakonzept 2.0, Seite 75 ff.

festgelegt hat⁴⁵. Dies ist der Grundstein für eine kennzahlenorientierte Steuerung. Aufgrund der aufwendigen Datenerfassung hat die Stadt bisher auf Kennzahlen in diesem Aufgabenfeld verzichtet. Im Zuge der Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie finden derzeit Überlegungen zum Einsatz geeigneter Kennzahlen statt (vgl. 5.5.3 Planung von Klimaschutzmaßnahmen).

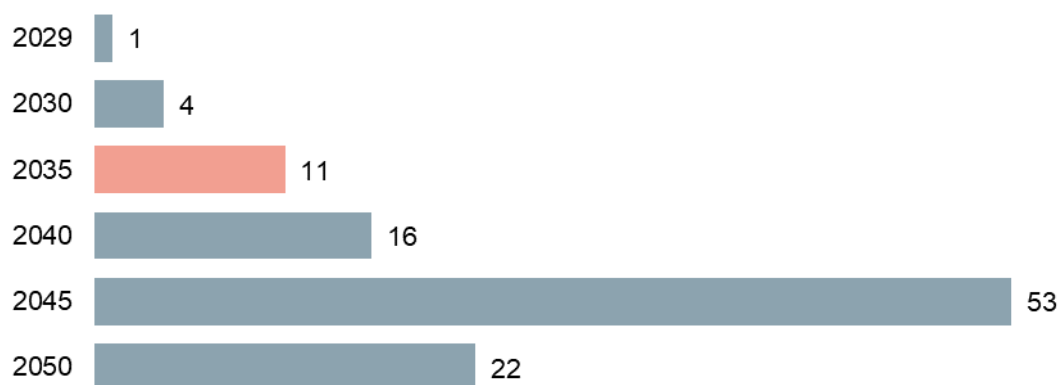
Die sechs Handlungsfelder des Maßnahmenkatalogs zum Klimakonzept 2.0 lauten:

- Kommune als Vorbild,
- Biodiversität und Klimaanpassung,
- Mobilität und Verkehr,
- Nachhaltig Sanieren, Planen und Bauen / klimagerechte Stadtstrukturen,
- Bildung, Beratung und Öffentlichkeitsarbeit sowie
- Erneuerbare Energien.

Jeder Maßnahme hat die Stadt eine Priorisierung zugeteilt. Auf die Maßnahmen speziell zum städtischen Gebäudebestand gehen wir unter 5.5.3 Planung von Klimaschutzmaßnahmen näher ein.

Unter 5.3 Inhalte, Ziele und Methodik haben wir die von der Landesregierung festgelegten Klimaschutzziele bis hin zur Treibhausgasneutralität 2045 dargestellt. Einige mittlere kreisangehörige Städte haben sich kein eigenes Ziel gesetzt. Diese sind in der nachfolgenden Grafik nicht enthalten. Die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Dülmen hingegen hat am 13. Dezember 2023 die bilanzielle Treibhausgasneutralität 2035 für das Stadtgebiet beschlossen und öffentlich kommuniziert. Das im Klimaschutzgesetz NRW festgelegte Klimaschutzziel (2045) lässt ihr zehn Jahre mehr Zeit.

Zieljahre der mittleren kreisangehörigen Städte zur Erreichung der Treibhausgas-Neutralität

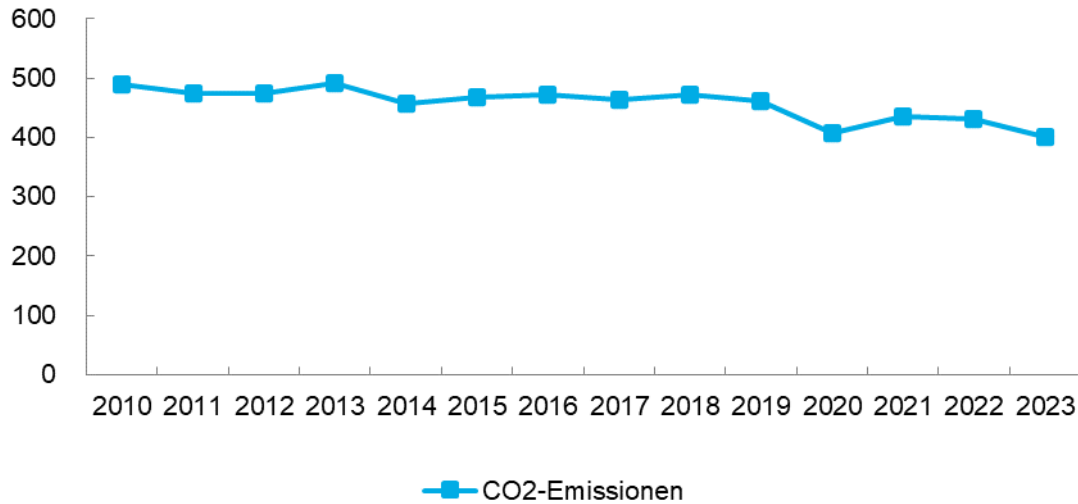


Ihre städtische Treibhausgasbilanz schreibt die Stadt Dülmen alle zwei Jahre fort. Die Datengrundlage hierzu erfasst sie jährlich. Die der gpaNRW vorgelegte Treibhausgasbilanz (2025)

⁴⁵ vgl. Klimakonzept 2.0, Seite 228 ff.

bildet das Bilanzjahr 2023 ab. Sie zeigt, dass die Treibhausgas-Emissionen seit 2010 um fast 19 Prozent zurückgegangen sind.

Treibhausgas-Emissionen Dülmen (inkl. Landwirtschaft) in Tausend t CO₂eq/a 2010 bis 2023



Der größte Teil der abgebildeten CO₂-Emissionen entfällt auf den Verkehrssektor, gefolgt von den privaten Haushalten. Die Grafik enthält keine CO₂-Emissionen ETS-pflichtiger Betriebe⁴⁶. Derartige Betriebe nehmen am Emissionshandelssystem teil.

Für den interkommunalen Vergleich liegen der gpaNRW derzeit aussagekräftige Vergleichswerte bis 2022 vor. Wir nehmen die BSKO-Daten jedoch ohne den Anteil Landwirtschaft. Dadurch reduziert sich für den interkommunalen Vergleich der Emissionswert für die Stadt Dülmen auf 371.350 t CO₂eq. Bezogen auf die Einwohnenden der Stadt Dülmen liegen im Jahr 2022 die Treibhausgas-Emissionen in Dülmen am Median.

Treibhausgas-Emissionen Stadtgebiet 2022

Kennzahl	Dülmen	Minimum	1.Viertelwert	2.Viertelwert (Median)	3.Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Treibhausgas-Emissionen Stadtgebiet je EW* in kg CO ₂ eq	7.922	4.694	6.745	7.804	9.998	17.582	13

* Einwohnerin bzw. Einwohner / Hinweis: Die Stadt Dülmen legt andere Einwohnerdaten zugrunde und weicht in eigenen Darstellungen daher von diesem Wert ab.

Die Stadt Dülmen hat sich im Klimakzept 2.0 das quantitative Ziel gegeben, die Treibhausgas-Emissionen bis 2035 gesamtstädtisch um 84 Prozent zu senken. Gemäß dieser

⁴⁶ Energieerzeuger und Unternehmen aus der Industrie und dem Mittelstand, die energieintensive Anlagen betreiben – etwa Stahlwerke, Raffinerien, Papierhersteller oder Zementwerke

Zielsetzung würde die Stadt 2035 etwa noch eine Tonne CO₂eq je Einwohnerin bzw. Einwohner emittieren. Verbunden damit hat die Stadt geplant, die 2035 verbleibenden Treibhausgas-Emissionen über den Export erneuerbarer Energien zu kompensieren. Der Stadt ist bewusst, dass sie das gesteckte Ziel nur mit der Aktivierung Dritter (z.B. für den Bau neuer Windkraftanlagen) erreichen kann.

Zwischenzeitlich übertraf der Fortschritt beim Ausbau erneuerbarer Energien auf dem Gemarkungsgebiet Dülmen die ursprünglichen Erwartungen. In den letzten 15 Jahren hat sich der eingespeiste Strom aus regenerativen Energien in Dülmen etwa verdreifacht⁴⁷. Gemessen an ihren bereits bewilligten Anlagen für erneuerbare Energien geht die Stadt davon aus, dass 2026 auf ihrem Gemarkungsgebiet erstmals mehr Strom produziert als gesamtstädtisch verbraucht wird. 2027 dürfte die Produktion den Verbrauch um das Doppelte übersteigen. Dies hat die Stadt Dülmen zum Anlass genommen, ihre gesamtstädtische Treibhausgasbilanz neu zu berechnen. Dafür hat sie den Verdrängungsstrommix⁴⁸ von 860g CO₂/kWh aus dem GEG⁴⁹ zugrunde gelegt. Die Berechnung berücksichtigt dabei die Inbetriebnahme aller bisher genehmigten Windkraft- und Photovoltaikanlagen.

Hochgerechnete Treibhausgas-Kompensation durch erneuerbare Energien Dülmen in t CO₂eq 2023 bis 2030

2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
42.248	40.044	48.920	182.461	316.002	336.642	357.282	377.922

Quelle: Angaben der Stadt Dülmen

Auf Grundlage dieser Berechnung geht die Stadt Dülmen von jährlich steigenden Kompensationen aus. Hierdurch plant sie, die bilanzielle Treibhausgasneutralität bereits 2030 zu erreichen. 2030 würde sie mit prognostizierten eingespeisten 439.444.000 kWh gesamtstädtisch 377.922 t CO₂eq kompensieren. Unter der Voraussetzung, dass die Treibhausgas-Emissionen bis 2030 weiter rückläufig sind, wäre nach Ansicht der Stadt Dülmen die Treibhausgas-Kompensation dann höher als die eigentlichen CO₂-Emissionen.

Nach Auffassung der gpaNRW ist eine solche Bilanzdarstellung nicht zielführend. Für eine einheitliche und damit vergleichbare Treibhausgas-Bilanzierung hat sich in Deutschland die Bilanzierungssystematik Kommunal (BISKO) etabliert. Seit 2023 betreut die Agentur für kommunalen Klimaschutz im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz den BISKO-Standard in seiner aktuellen Version.

Nach dem BISKO-Standard können Emissionsentwicklungen der verschiedenen Sektoren nicht gegeneinander aufgerechnet werden. Zwar wird der regionale Stromverbrauch mit einem Emissionsfaktor-Mix der lokalen Anlagen berechnet, aber auch nur nachrichtlich dargestellt.

⁴⁷ vgl. Kurzbericht Treibhausgasbilanz 2025, Folie 18 und Folie 20

⁴⁸ vgl. Anlage 9 zu § 85 Abs. 6 GEG. Der Verdrängungsstrommix bildet die durch eine zusätzliche Stromeinspeisung, generiert durch eine Kraft-Wärme-Kopplung, indizierte Veränderung im Stromerzeugungsmix für Deutschland ab.

⁴⁹ Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz – GEG)

Stromproduktionen darüber hinaus bleiben bei der Treibhausgas-Bilanzierung jedoch unberücksichtigt. Zudem kann die Stadt Dülmen nicht alle emissionsmindernden Faktoren beeinflussen. Es bleiben einige klimaschutzwirksame Vorhaben der Bundes- und Landesgesetzgebung vorbehalten.

Die CO₂-Emissionen der städtischen Gebäude bilden wir unter 5.5.5 Treibhausgasbilanz ab.

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 Feuerwehrgerätehäusern aus.

- Der Stadt Dülmen ist ihr Gebäudebestand nach verschiedenen Nutzungsarten bekannt. Zudem bestehen für jedes Gebäude Steckbriefe mit wesentlichen Daten. Ein Gesamtkonzept für die städtischen Gebäude liegt in Form der Gebäudestrategie 2030 vor.

Eine Stadt sollte ihren Gebäudebestand kennen und bei der Planung von Klimaschutz- und weiteren Sanierungsmaßnahmen berücksichtigen.

Strukturkennzahlen 2024

Grund- und Kennzahlen	Dülmen	Minimum	1.Viertelwert	2.Viertelwert (Median)	3.Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW*	47.738	16.657	26.865	34.566	44.405	61.847	131
Gebietsfläche in qkm	185	21	45	72	101	303	131
EW je qkm (Bevölkerungsdichte)	258	81	324	498	754	2.122	131

* EW = Einwohnerinnen und Einwohner

Die **Stadt Dülmen** liegt mit ihrer Einwohnerzahl im interkommunalen Vergleich höher als drei Viertel der Vergleichsstädte. In den letzten zehn Jahren konnte sie mehr als 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner dazu gewinnen. Mit Blick auf die Fläche gehört sie zu den großen der mittleren kreisangehörigen Städte in NRW.

Der städtische Gebäudebestand ist heterogen und geprägt durch unterschiedliche Bauweisen und Nutzungen. Ein großer Teil des Dülmener Gebäudebestands geht auf die Nachkriegszeit zurück und spiegelt damit die bauliche Entwicklung dieser Epoche wider. Als weitläufige Flächengemeinde mit fünf Ortsteilen (Buldern, Hausdülmen, Hiddingsel, Merfeld und Rorup) sowie der Kernstadt verfügt Dülmen über eine entsprechend breite Infrastruktur. Dazu zählen über das gesamte Stadtgebiet verteilte Kindertagesstätten, Grundschulen und Feuerwehrgerätehäuser. Aufgrund der Haushaltskonsolidierung hat die Stadt bis 2010 überwiegend nur zwingend notwendige Sanierungsmaßnahmen zweckorientiert und kostengünstig durchgeführt. Seit 2015 verfolgt die Stadt eine verstärkte Strategie im Bereich Energie- und Klimaschutz. In den letzten zehn Jahren hat sie insbesondere die Schulen energetisch saniert. Hierzu konnte sie teilweise Fördermittel in Anspruch nehmen. Mit sechs neu gebauten und der energetischen Sanierung weiterer Kindertageseinrichtungen konnte sie diese Nutzungsart weitestgehend optimieren. Für die Feuerwehr hat sie seit 2013 drei neue Feuerwehrgerätehäuser gebaut. 2026 beginnen die Bauarbeiten für eine neue große Feuer- und Rettungswache.

Nach Aussage des Fachverantwortlichen führt die Hochbauverwaltung der Stadt Dülmen diesen Kurs unter Berücksichtigung der Haushaltslage konsequent fort. Die Schwerpunkte sind derzeit:

- Energetische Sanierung des Bestands, insbesondere der Schulen und Verwaltungsgebäude,
- Energieeffiziente Neubauten im Bereich der Feuerwehr und der öffentlichen Infrastruktur,
- Nutzung von Fördermitteln zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen,
- Langfristige Sicherung der Betriebskosten durch Reduktion des Energieverbrauchs sowie
- Integration von Klimaschutz und Nachhaltigkeit in der Bauplanung und Gebäudebewirtschaftung.

Gebäudebestand Dülmen 2024

Gebäudenutzung	Anzahl Standorte	Anzahl Gebäude	BGF in qm	davon angemietete BGF	Anteil BGF in Prozent
Schulen	17	24	89.318	0	52,38
Jugend	8	10	8.789	0	5,15
Sport und Freizeit	13	13	6.784	0	3,98
Verwaltung	6	7	23.647	3.664	13,87
Feuerwehr und Rettungsdienst	9	9	7.328	450	4,30
Kultur	4	4	3.574	0	2,10
Soziales	126	126*	22.936	17.461	13,45
Wohngebäude	5	11	3.898	0	2,29

Gebäudenutzung	Anzahl Standorte	Anzahl Gebäude	BGF in qm	davon angemietete BGF	Anteil BGF in Prozent
Sonstige Nutzungen	3	8	4.255	238	2,50
Summe	191	212	170.529	21.813	100

Quelle: Angaben der Stadt Dülmen / * davon 120 Flüchtlingswohnungen

Mehr als die Hälfte der Flächen entfällt auf die Schulgebäude. Die BGF städtischer Beteiligungen erfassen wir nicht. Zur abgebildeten BGF gehören 21.813 qm angemietete Flächen. Diese Flächen benötigt die Stadt für ihre Aufgabenerfüllung, sodass wir sie an dieser Stelle des Berichtes berücksichtigen. Im weiteren Berichtsverlauf (vgl. z.B. 5.5.4 Finanzmitteleinsatz für die Sanierung städtischer Gebäude) berücksichtigen wir die angemieteten Flächen nicht, da sie den städtischen Haushalt für energetische Sanierungsmaßnahmen nicht belasten. Zudem hat die Stadt auf Investitionen in die angemieteten Flächen keinen Einfluss, da ihr nicht das wirtschaftliche Eigentum obliegt.

Somit ist die Stadt 2024 für die Sanierung von 148.716 qm BGF verantwortlich (ohne angemietete Flächen). Umgerechnet entspricht die Fläche etwa 850 durchschnittlichen Einfamilienhäusern⁵⁰. Dies zeigt, welchen Beitrag die Stadt Dülmen mit ihrer Vorbildfunktion für einen funktionierenden Klimaschutz im eigenen Gebäudebestand leisten kann.

Bruttogrundfläche Gebäudebestand 2024

Kennzahl	Dülmen	Minimum	1.Viertelwert	2.Viertelwert (Median)	3.Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bruttogrundfläche Gebäudebestand je 1.000 EW* in qm	3.572	2.268	3.323	3.586	4.040	5.538	34

Die Stadt Dülmen stellt ihren Einwohnenden 2024 eine durchschnittliche BGF zur Verfügung. Zwischenzeitlich hat die Stadt ihren Rathausstandort in der Tiberstraße 17 aufgegeben (Sommer 2025), sodass sich die BGF nach unserer Betrachtung reduziert.

In ihrem Klimakonzept 2.0 hat sich die Stadt Dülmen im Handlungsfeld Kommune folgende Ziele im Zusammenhang mit der Gebäudebewirtschaftung gegeben:

- Sanierung kommunaler Liegenschaften und Ausstattung mit EE-Anlagen⁵¹,
- klimagerechte Neubauten,
- nachhaltige Beschaffung,

⁵⁰ 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.

⁵¹ Erneuerbare Energie-Anlagen

- an Klimaanpassung und Biodiversität ausgerichtete Grünflächengestaltung und Pflege sowie
- Kommunikation der kommunalen Klimaaktivitäten nach außen.

Die weiteren Ziele haben keinen unmittelbaren Zusammenhang zu den städtischen Gebäuden. Daher führen wir sie hier nicht auf. Die Energieeffizienzpotenziale bei den städtischen Gebäuden sind weitaus niedriger als in anderen Sektoren. Gemessen am Gesamtenergiebedarf des Gemarkungsgebietes Dülmen verbrauchen die städtischen Liegenschaften weniger als fünf Prozent. Die Stadt hat hierauf jedoch den größtmöglichen Einfluss. Außerdem stärken eingesparte Energiekosten mit medialer Unterstützung die Vorbildfunktion der Stadt. Auch diese Maßnahmen wirken sich positiv auf die städtische Treibhausgasbilanz aus, wenngleich sie eine geringere Wirkung entfalten als Maßnahmen in anderen Sektoren.

Mit ihrer **Gebäudestrategie 2030**⁵² hat die Stadt alle eigenen Gebäude analysiert und konkrete Einzelmaßnahmen u.a. hinsichtlich energetischer Sanierungen ausgearbeitet. Die Gebäudestrategie 2030 stellt gewissermaßen ein Klimaschutzteilkonzept für den eigenen Gebäudebestand dar. Im darin enthaltenen Maßnahmenkatalog weist die Stadt mögliche Energieeinsparpotenziale aus. Den Maßnahmenkatalog schreibt sie regelmäßig fort. Bei ihren Gebäuden berücksichtigt sie auch die Lebenszykluskosten. Dies ermöglicht ihr eine Aussage über die Effizienz und Wirtschaftlichkeit von geplanten Maßnahmen auf die gesamte Lebensdauer eines Gebäudes (vgl. 5.5.3 Planung von Klimaschutzmaßnahmen). Dabei spielen auch ökologische Entscheidungskriterien eine große Rolle. Im Einzelfall wägt die Stadt ab, ob Vorteile einer ökologisch besseren Variante den niedrigen Kosten einer anderen Variante vorzuziehen sind (Möglichkeiten zur systematischen und standardisierten Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien bei Investitionsentscheidungen bieten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Weitere Ausführungen hierzu enthält Kapitel 1.5.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Gleichzeitig schafft sie mit der Gebäudestrategie 2030 die Grundlage für die Ermittlung ihres künftigen Flächenbedarfs. Dabei geht es ihr um die Flächennutzung nach Nutzungsarten, die unterschiedliche Beheizung eines jeden Gebäudes und die jeweiligen Versicherungsverträge. Für jedes städtische Gebäude hat die Stadt zudem einen Gebäudesteckbrief erstellt. Die Gebäudesteckbriefe beinhalten neben allgemeinen Gebäudedaten auch die baulichen und energetischen Sanierungsmaßnahmen der letzten zehn Jahre.

Seit 2025 hat die Stadt verschiedene Abteilungen einem Desk-Sharing-Bereich zugeordnet. Über ein Tool können sich die Mitarbeitenden ihren Arbeitsplatz für den nächsten Tag buchen. Die Erprobungsphase des Desk-Sharing läuft derzeit im Rathaus. Der Anteil des mobilen Arbeitens soll etwa 40 Prozent betragen. Den im Rathaus beschäftigten Kolleginnen und Kollegen stehen aktuell noch 90 Prozent der benötigten Arbeitsplätze zur Verfügung. Insofern soll Homeoffice ständiger Bestandteil des Arbeitsalltags in Dülmen werden.

Seit dem 01. Januar 2019 führt die Stadt schrittweise ein softwareunterstütztes Datenmanagement im Gebäudemanagement ein. Ihre größeren Schulgebäude hat die Stadt bereits auf eine zentrale Gebäudeleittechnik aufgeschaltet. Hierüber kann sie auf die jeweiligen Heizungsanlagen zugreifen sowie Temperaturniveaus und Heizkurven vom Arbeitsplatz in der Gebäudewirtschaft steuern. Diese Möglichkeiten bestehen auch für die teilweise verbaute Belüftungstechnik.

⁵² Ausschuss Umwelt, Natur- und Klimaschutz (BA 135/2021) zur Kenntnis

Zum Zeitpunkt diese Prüfung erfasst die Stadt Dülmen ihre Energieverbräuche mittels Zählerab-lesung durch ihre Hausmeister gebäudescharf in den gängigen Office-Produkten. Perspekti-visch soll die Messwerteerfassung über intelligente Messsysteme erfolgen. Die Stadtverordne-tenversammlung hat die Stadt beauftragt, ein Energiemanagement zu implementieren und dau-erhaft zu betreiben⁵³. Ein entsprechendes Messstellenkonzept hierzu hat die Stadt bereits erar-beitet. Die digitalen Zähler sollen die gemessenen Energieverbräuche an eine Energiemanage-mentsoftware senden. Einen Förderantrag hat die Stadt beim Bund eingereicht. Die Bewilligung hat die Stadt Dülmen im Dezember 2025 nach etwa eineinhalb Jahren erhalten. Daher konnte sie bisher zunächst lediglich ein paar Testgeräte anschaffen. Als nächstes muss sich die Stadt entscheiden, welches Energiemanagementsystem sie künftig einsetzt. Ein vollumfängliches Energiemanagement kann ihr künftig Verbrauchsdaten im Minutentakt liefern. Zudem verein-facht es den Aufbau einer kennzahlenorientierten Steuerung (vgl. 5.5.3 Planung von Klima-schutzmaßnahmen). Abweichungen bei den gewöhnlichen Abnahmemengen kann ein solches System den Mitarbeitenden in der Gebäudewirtschaft perspektivisch an jedem Arbeitstag anzei-gen. Das Energiemanagementsystem soll die Stadt Dülmen dabei unterstützen, die aus den städtischen Immobilien resultierenden Klimabelastungen möglichst gering zu halten.

5.5.2 Organisation

- Die Stadt Dülmen hat die Aufgaben zum Klimaschutz eindeutig zwischen der Stabsstelle 070 „Koordination Umwelt- und Klimaschutz“ und dem Fachbereich 71 „Hochbau und Gebäude-management“ abgegrenzt. Die Verantwortlichkeiten hat sie klar geregelt.

Eine Stadt sollte das Thema Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft mit ihrer zentralen Steue-rung des Klimaschutzes vernetzen. Dabei sollte sie sicherstellen, dass Ziele und Sachstände organisationsübergreifend zur Verfügung stehen.

Die **Stadt Dülmen** koordiniert und steuert das Thema Klimaschutz in der Stabsstelle 070 „Koor-dination Umwelt- und Klimaschutz“. Die Beschäftigten befassen sich überwiegend mit den Tä-tigkeiten:

- Steuerung des Gesamtprozesses European Energy Award,
- Projektsteuerung für Planung, Ausschreibung und Oberbauleitung z.B. von Sanierungs-maßnahmen, Eignungsprüfung und Bewertung künftiger Ausgleichsflächen,
- Betreuung der städtischen Waldflächen,
- Projektleitung Erarbeitung Nachhaltigkeitsstrategie, Organisation und Durchführung von Netzwerktreffen und Veranstaltungen, Konzeption und Umsetzung eigener Projekte,
- Netzwerkarbeit mit Ehrenamt (Abstimmung und Umsetzung gemeinsamer Projekte),
- Projektleitung fachlicher Teil Klimaanpassung bei städtischen Projekten, Umsetzung von Projekten zur Förderung naturnaher Gärten und Grünflächen,

⁵³ Öffentliche Beschlussvorlage der Stadt Dülmen vom 12. Dezember 2024, Vorlagen-Nr. UA 261/2024

- Fördermittelakquise für Projekte und Maßnahmen mit Bezug zu Klima-, Umwelt- und Naturschutz und Abwicklung der Verwendungsnachweise,
- Projektleitung, Erarbeitung, Umsetzung und Fortschreibung des kommunalen Wärmeplans und des Klimakonzeptes 2.0 sowie
- Beratung des Verwaltungsvorstands und der Kolleginnen und Kollegen zu klimarelevanten Themen.

Zudem stimmen sich die Beschäftigten regelmäßig mit dem Fachbereich 71 ab. Damit stellt die Stadt sicher, dass Ziele und Sachstände organisationsübergreifend bekannt sind. Die Beschäftigten der Stabsstelle 070 berichten jährlich von ihren Tätigkeiten und den Projektfortschritten im Ausschuss für Umwelt-, Natur- und Klimaschutz.

Die Verantwortung für die Umsetzung von Energie- und Klimaschutzmaßnahmen obliegt für den städtischen Gebäudebestand dem Fachbereich 71 „Hochbau und Gebäudemanagement“. Die derzeitigen Schwerpunkte sieht der Fachbereich 71 bei

- der energetischen Sanierung des Bestands (Energiesteckbriefe, Maßnahmenkatalog),
- energieeffizienten Neubauten (Planung nach Dülmener Niedrigenergiestandards, Fokussierung auf Lebenszyklusbetrachtung),
- der Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in der Planung,
- der Nutzung erneuerbarer Energien (Photovoltaik-Anlagen auf Dächern und an Fassaden, Wärmepumpen),
- dem Energiemanagement (Aufbau Zählermanagement) sowie
- der Klimaanpassung und Resilienz (Berücksichtigung von Hitze- und Starkregenereignissen in der Planung, Verschattungssysteme vor mechanischer Klimatisierung und Regenwassermanagement).

Bei Maßnahmen zum Klimaschutz stimmen sich die Stabsstelle 070 und der Fachbereich 71 regelmäßig ab. Beide Bereiche sind daher beteiligt an der Umsetzung des Klimaschutzkonzeptes.

Der Ausschuss für Umwelt-, Natur und Klimaschutz fungiert als Fachausschuss für alle Themen zum Klimaschutz. Die einzelnen Entscheidungsbefugnisse des Ausschusses ergeben sich aus der Zuständigkeitsordnung⁵⁴. Die Stabsstelle 070 berichtet dem Ausschuss über alle Maßnahmen zum Klimaschutz. Ergänzend erstellt das Klimaschutzmanagement einen jährlichen Klimaschutzbericht, den die Stadt über das Ratsinformationszentrum zur Verfügung stellt.

⁵⁴ Zuständigkeitsordnung für die Ausschüsse der Stadtverordnetenversammlung und den Bürgermeister (Die Bürgermeisterin der Stadt Dülmen, VIII „Ausschuss für Umwelt-, Natur- und Klimaschutz“)

5.5.3 Planung von Klimaschutzmaßnahmen

→ Feststellung

Die Stadt Dülmen kann bereits für alle Maßnahmen am städtischen Gebäudebestand den Finanzmittelbedarf und die Treibhausgas-Reduktion beziffern. Optimierungspotenziale liegen insbesondere in einer kennzahlenorientierten Steuerung.

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.

Die sich aus der Gebäudestrategie 2030 ergebenden Maßnahmen berücksichtigt die **Stadt Dülmen** in ihrer jährlichen Budgetplanung. Dabei prüft sie deren Umsetzbarkeit mit Blick auf ihre verfügbaren (Personal-) Ressourcen. Ihre Standards und Richtlinien für Neubau- und Sanierungsmaßnahmen schreibt sie regelmäßig fort. Derzeit gilt in Dülmen der Passivhausstandard als Basis für Klimaschutzmaßnahmen im Gebäudebereich. Als neueste Gebäude hat die Stadt die „KiTa Nord“ und die „Augustinus-Turnhalle“ nach Passivhausstandard errichtet. Die Augustinus-Turnhalle erhielt hierfür auch eine Fassaden-Photovoltaikanlage. In der Planung hat die Stadt zudem derzeit für den Passivhausstandard

- den Bildungs-Campus „Haverland“,
- den Neubau der Paul-Gerhardt-Grundschule,
- den Neubau der Kindertageseinrichtung Spiekerhof sowie
- den Neubau der Feuerwehr und Rettungswache vorgesehen.

Die energetische Sanierung der St. Georg Grundschule und der Augustinus Grundschule hat die Stadt als Leuchtturmprojekte ausgeführt. Sie gehen über den gesetzlichen Standard hinaus.

Im Vorfeld zur Erstellung der Gebäudestrategie 2030 haben Energieberater jedes städtische Gebäude betrachtet und Maßnahmenvorschläge erarbeitet. Aus den Maßnahmenvorschlägen gehen Kostenschätzungen und theoretische Einspareffekte beim Energieverbrauch hervor. Diese hat die Stadt in ihr Klimakonzept 2.0 überführt und fortgeschrieben (vgl. 5.4 Klimaschutzstrategie in der Stadt). Nennenswert ist hier insbesondere der Photovoltaikausbau.

Die meisten Photovoltaikanlagen auf städtischen Gebäuden nutzt die Stadt für ihren Eigenstromverbrauch. Überschüsse speist sie ins öffentliche Netz ein. Für viele der bestehenden Anlagen konnte sie eine Förderung über das Förderprogramm progres.nrw abrufen. Voraussetzung hierfür ist eine 90-prozentige Eigenstromnutzung.

Für ihre städtischen Gebäude hat die Stadt Dülmen bereits jede Maßnahme geplant, deren Finanzmittelbedarf beziffert und die CO₂-Einsparpotenziale errechnet. In der Gebäudestrategie 2030 hat sie die Gesamtkosten für „Große Bauvorhaben Hochbau“ mit 154,6 Mio. Euro (Stand: 2021) beziffert⁵⁵. Zwischenzeitlich hat sie den Wert aktualisiert und der gpaNRW eine

⁵⁵ Gebäudestrategie 2030, Seite 218

Gesamtkostenschätzung von rund 239 Mio. Euro mitgeteilt (vgl. 5.5.4 Finanzmitteleinsatz für die Sanierung städtischer Gebäude).

Für die nächsten fünf Jahre hat die Stadt Dülmen der gpaNRW zudem eine Liste mit 132 energetischen Einzelmaßnahmen zur Verfügung gestellt. Hieraus ergeben sich die gebäudescharfen Maßnahmenplanungen sowie die geplanten Finanzmitteleinsätze 2026 bis 2030.

Nach Aussage des Fachverantwortlichen kann die Stadt aufgrund der ab 2024 bestehenden Haushaltssicherungspflicht ihre Projekte nicht wie geplant durchführen (vgl. Kapitel 1.4.1 Haushaltsstatus). In der Gebäudestrategie 2030 beschreibt die Stadt, dass in den letzten Jahren immer ein Budget mit ausreichenden Finanzmitteln für die Gebäude zur Verfügung stand⁵⁶. Der Fachbereich 71 geht dennoch davon aus, in den nächsten Jahren viele der geplanten Maßnahmen umzusetzen. Die Stadt priorisiert ihre Maßnahmen. Energieeinsparungen stehen in Dülmen an erster Stelle. Hiermit gehen naturgemäß auch CO₂-Einsparungen einher. Der jährlich zur Verfügung stehende Finanzmitteleinsatz, die verfügbaren Personalkapazitäten (vgl. 5.5.4 Finanzmitteleinsatz für die Sanierung städtischer Gebäude) und vorrangige Pflichtaufgaben beeinflussen jedoch ebenfalls die Priorisierung der Maßnahmen.

Kennzahlen

Bisher setzt die Stadt Dülmen in der Gebäudebewirtschaftung nur sehr begrenzt Kennzahlen zur Steuerung ein. Aus ihrem Energiebericht 2010 bis 2017 gehen Kennzahlen hervor. Diese nutzt die Stadt jedoch nicht regelmäßig. Auch im neuen Energiebericht sieht die Stadt Kennzahlen vor. Der Turnus für Energieberichte liegt in Dülmen bei etwa acht Jahren. Der nächste Energiebericht soll 2026 erscheinen. Bis zum Redaktionsschluss dieses Berichts lag der neue Energiebericht jedoch noch nicht vor. Würde die Stadt Dülmen auch unterjährig Kennzahlen zur Steuerung einsetzen, wäre ein Turnus von acht Jahren ausreichend. Da dies in Dülmen bisher jedoch nicht der Fall ist, ist das Intervall des Energieberichts für eine umfangreiche Standortbestimmung aus Sicht der gpaNRW zu hoch gewählt.

Aus unserer Sicht kann die Stadt Dülmen mit Hilfe geeigneter und zumindest monatlich fortgeschriebener Kennzahlen Abweichungen bzw. erhöhte Verbräuche schnell erkennen und ihnen mit geeigneten Maßnahmen entgegenwirken. Auch zur Erfolgskontrolle ihrer energetischen Sanierungsbemühungen kann sie Kennzahlen einsetzen. Aus Sicht der gpaNRW sind derartige Kennzahlen ein unverzichtbares Instrument, um frühzeitig mögliche Zielverfehlungen anzuzeigen. Beispielhaft ist die Erfassung folgender Kennzahlen für die Stadt Dülmen monatlich bzw. jährlich hilfreich:

- Energieverbrauch je qm BGF nach Nutzungsarten (Feuerwehr, Jugend, Schulen etc.),
- Energieverbrauch je qm BGF nach Gebäuden,
- Entwicklung des Energieverbrauchs je qm BGF⁵⁷ im Vergleich zum Vorjahr in Prozent (Strom, Erdgas, Fernwärme etc.),

⁵⁶ Gebäudestrategie 2030, Seite 23

⁵⁷ Hier könnte statt der BGF auch die (beheizte) Nettogrundfläche Anwendung finden.

- Entwicklung der Kosten / Verbrauch (Strom, Erdgas, Fernwärme, Wasser) sowie
- Entwicklung der CO₂-Emissionen im Vergleich zum Vorjahr in Prozent.

Größere negative Abweichungen dieser Kennzahlen geben Hinweise auf Schäden oder Fehlentwicklungen. Diese Erkenntnis zieht die Stadt aus Kennzahlen bisher eher in Ausnahmefällen.

→ Empfehlung

Die Stadt Dülmen sollte Kennzahlen sowohl für den Energieverbrauch als auch zur Erfolgskontrolle ihrer energetischen Sanierungsbemühungen einsetzen. Auffällige Abweichungen in beiden Bereichen sollte sie evaluieren.

Eine interkommunale Einordnung des Energieverbrauchs in den städtischen Schulen liefert die gpaNRW im Teilbericht 7 gpa-Kennzahlenset unter „Schulen Bewirtschaftung“.

Positiv bewerten wir, dass der Stadt für jedes Gebäude Sanierungspläne mit Kostenschätzungen vorliegen. Zudem hat sie in ihrer Gebäudestrategie 2030 auch das Thema Lebenszykluskosten mit aufgenommen. So übertreffen beispielsweise über den Nutzungszeitraum hinweg die Gebäudebewirtschaftungskosten die Herstellungskosten um ein Vielfaches. Eine ökologisch und nachhaltig durchdachte Gebäudeherstellung erleichtert zudem die Wiederverwertung der verwendeten Baustoffe bei Abbruch des Gebäudes. Städte, die bei der Herstellung auf Nachhaltigkeit trotz höherer Investitionssumme setzen, sparen häufig durch geringere laufende Kosten während der Nutzungsdauer. Für Werkzeuge zur systematischen Berücksichtigung und Bewertung dieser Umstände vgl. Kapitel 1.5.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

5.5.4 Finanzmitteleinsatz für die Sanierung städtischer Gebäude

→ Feststellung

Die Stadt Dülmen kennt ihren Finanzmittelbedarf für die Transformation ihres Gebäudebestands. Aufgrund ihrer Haushaltslage kann sie nicht alle Gebäude bis 2035 energetisch sanieren. Dennoch hält sie an dem Teilziel der bilanziellen Treibhausgasneutralität ihres eigenen Gebäudebestand bis 2035 fest.

Eine Stadt sollte die benötigten Finanzressourcen für die Transformation des Gebäudebestands hin zur Treibhausgasneutralität kennen und mit ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit abgleichen.

Die **Stadt Dülmen** setzte von 2020 bis 2024 fast 29 Mio. Euro für die bauliche Erhaltung ihrer städtischen Gebäude ein. Diese verteilen sich wie folgt.

Finanzmitteleinsatz für städtische Gebäude Dülmen in Euro 2020 bis 2024

2020	2021	2022	2023	2024
4.761.959	5.928.214	5.470.768	6.811.884	5.807.864

Quelle: Angaben der Stadt Dülmen

Damit hat die Stadt in den letzten fünf Jahren durchschnittlich 5,8 Mio. Euro pro Jahr eingesetzt. Der Finanzmitteleinsatz diente vorrangig der Umsetzung folgender größerer Maßnahmen:

- Umbau und Erweiterung der Augustinus-Schule,
- Sanierung des Rathauses,
- Umbau der Overbergpassage,
- Sanierung und Erweiterung der St. Georg-Grundschule Hiddingsel sowie
- Sanierung der 3-fach Sporthalle des Clemens-Brentano-Gymnasiums.

In der mittelfristigen Finanzplanung rechnet die Stadt mit den folgenden investiven Auszahlungen.

Auszahlungen für Baumaßnahmen im städtischen Gebäudebestand Dülmen in Mio. Euro 2025 bis 2028

2025 (Ansatz)	2026 (Plan)	2027 (Plan)	2028 (Plan)
35,4	40,4	35,1	5,5

Quelle: Investive Ansätze im Haushaltsplan 2025

Mit durchschnittlich rund 29 Mio. Euro pro Jahr verfünffachen sich die Auszahlungen nahezu. Mit Blick auf das (Teil-) Ziel der bilanziellen Treibhausgasneutralität 2035 ist dies auch notwendig, denn es bleiben nur noch elf Jahre Zeit (ab 2025 gerechnet). Die Auszahlungen für Baumaßnahmen umfassen auch den Neubau der Feuer- und Rettungswache. Der Gebäudeteil der Rettungswache geht in das Eigentum des Kreises Coesfeld über. Daher erhält die Stadt Dülmen die hierfür anfallenden Kosten vom Kreis erstattet und das Gebäude wird beim Kreis bilanziert. Nach aktuellem Planungsstand wird die Stadt das Bauvorhaben 2028 abschließen.

Den zu erwartenden Finanzmittelbedarf 2025 bis 2035 beziffert die Stadt Dülmen auf rund 197 Mio. Euro. Der hiervon ab 2029 verbleibende Finanzmittelbedarf verteilt sich wie folgt.

Kostenschätzungen für Hochbaumaßnahmen städtischer Gebäude Dülmen in Mio. Euro 2029 bis 2035

2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
4,3	5,1	19,5	20,6	19,4	5,7	5,8

Quelle: Angaben der Stadt Dülmen

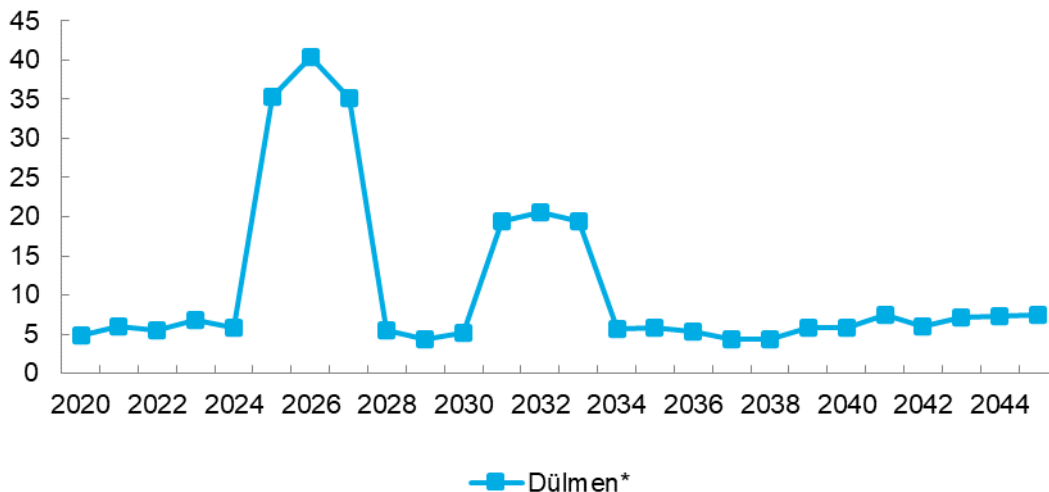
Darüber hinaus geht die Stadt von einem weiteren Finanzmittelbedarf ab 2036 bis 2045 in Höhe von 61,1 Mio. Euro aus. Losgelöst hiervon erwartet sie, bis 2035 die bilanzielle Treibhausgasneutralität ihrer Gebäude zu erreichen. Mit dieser Zielerreichung endet aber noch nicht das Sanierungsprogramm städtischer Gebäude. Die Stadt Dülmen rechnet in Summe ab 2025 bis

2045 daher mit einem Finanzmittelbedarf von 258 Mio. Euro. Dieser Finanzmittelbedarf beinhaltet beispielsweise:

- den neuen Schulcampus und den Neubau der Paul-Gerhardt-Schule,
- die Sanierung der Anna-Katharina-Emmerick-Grundschule, der Marienschule, der Mauritius-Grundschule und der Paul-Gerhardt-Grundschule am Standort Merfeld,
- die Erweiterungen am Clemens-Brentano-Gymnasium und am Annette-von-Droste-Hülshoff Gymnasium,
- die Sanierung der Obdachlosenunterkunft,
- die Sanierung der Feuerwehrgerätehäuser in Merfeld, Rorup und Hausdülmen,
- den Neubau der Feuer- und Rettungswache,
- den Neubau des technischen Rathauses sowie
- das neue Zentrum für Erwachsenenbildung.

Im nachfolgenden Liniendiagramm veranschaulichen wir, welchen Finanzmittelbedarf die Stadt trotz der seit 2024 bestehenden Haushaltssicherungspflicht erwartet. Erschwerend dürfte sich auswirken, dass sie ihre Ausgleichsrücklage voraussichtlich noch 2025 aufbrauchen wird (vgl. Kapitel 1.4.1 Haushaltsstatus).

Finanzmitteleinsatz und Finanzmittelbedarf im eigenen Gebäudebestand Dülmen in Mio. Euro 2020 bis 2045



*bis 2024: IST, ab 2025: PLAN (Kostenschätzungen für Hochbaumaßnahmen Stadt Dülmen)

Setzt die Stadt die vorgenannten 258 Mio. Euro in ihren Gebäuden um, entspricht dies 1.735 Euro je qm BGF oder 12,3 Mio. Euro pro Jahr. Viele der Vergleichsstädte haben derartige

Kostenschätzungen noch nicht vorgenommen. In diesen Städten legt die gpaNRW einen Wertekorridor zwischen 1.600 und 3.400 Euro je qm BGF zugrunde. Dieser Wertekorridor bezieht sich lediglich auf die Kostengruppen 300 und 400 (DIN 276). Die Stadt Dülmen liegt aufgrund ihrer vielen abgeschlossenen Sanierungsmaßnahmen an den städtischen Gebäuden mit dem erwarteten vollumfänglichen Finanzmittelbedarf im unteren Bereich unseres Wertekorridors.

Neben den notwendigen Finanzmitteln erschweren zusätzlich die aktuellen Rahmenbedingungen und äußeren Faktoren die Umsetzung der Maßnahmen. Risiken sind hier klimapolitische Herausforderungen, Preisänderungsrisiken oder auch Finanzierungsrisiken. Lieferengpässe, Fachkräftemangel und Förderungsunsicherheit können zusätzlich erschwerende Auswirkungen nach sich ziehen. Für die Planung und Realisierung aller Maßnahmen sind entsprechende Personalressourcen erforderlich. Nach Aussage des Fachverantwortlichen reicht das derzeit eingesetzte Personal nicht aus, um alle Maßnahmen umzusetzen. Zudem muss sich das vorhandene und eigentlich für die energetische Sanierung der städtischen Gebäude zuständige Personal derzeit vorrangig mit folgenden Aufgaben auseinandersetzen:

- der Erstellung der neuen kommunalen Wärmeplanung,
- dem Ausbau der Schulen mit Inklusionsmöglichkeiten und Differenzierungsräumen sowie dem Ausbau zu Ganztagschulen mit entsprechenden Essens- und Betreuungsangeboten,
- dem Ausbau der Feuerwehren durch gestiegene Anforderungen aufgrund größerer Fahrzeuge und Maßnahmen des Arbeitsschutzes sowie
- dem Umbau der Verwaltungsstandorte zu mobilen Arbeitswelten.

In den letzten Jahren setzte die Stadt Dülmen ihre personellen Ressourcen in diesem Aufgabenfeld insbesondere für umfangreiche Neu- und Erweiterungsbauten ein. Diese Personalressourcen wären nach Aussage des Fachverantwortlichen teilweise eigentlich für Instandhaltungsmaßnahmen erforderlich gewesen. Der Personalbedarf für die Neu- und Erweiterungsbauten führte zu einem Instandhaltungsstau. Dies führte wiederum zu höheren Kosten bei der Instandhaltung, da die Stadt kleine Schäden nicht sofort beheben konnte.

→ **Empfehlung**

Sofern die Stadt Dülmen das Teilziel der bilanziellen Treibhausgasneutralität im eigenen Gebäudebestand aufgrund der Haushaltslage nicht erreichen kann, sollte sie das Teilziel anpassen.

5.5.5 Treibhausgasbilanz

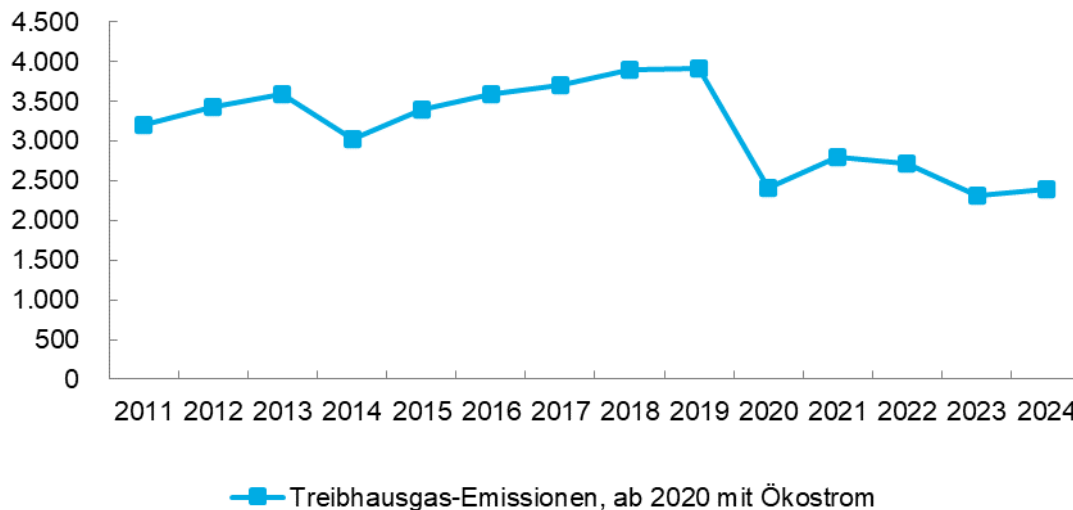
→ **Feststellung**

Die Stadt Dülmen kann den Erfolg ihrer Maßnahmen auswerten und einschätzen, inwieweit sie das gesteckte Ziel der bilanziellen Treibhausgasneutralität ihrer eigenen Gebäude erreicht. Geplante Modifizierungen an der Bilanzierungssystematik sind aus Sicht der gpaNRW nicht zielführend.

Eine Stadt sollte die Treibhausgasemissionen des Gebäudebestands kennen und die Wirksamkeit der durchgeführten Maßnahmen anhand der Reduzierung der Emissionen nachweisen.

Für die Zeit bis 2019 hat sich die **Stadt Dülmen** am BSKO-Standard⁵⁸ orientiert. Ab 2020 fließen die positiven Auswirkungen durch den neu eingesetzten Ökostrom mit in die Entwicklung der Treibhausgas-Emissionen des städtischen Gebäudebestands ein.

Entwicklung Treibhausgas-Emissionen städtischer Gebäudebestand Dülmen in t CO₂eq 2011 bis 2024



Unter weiterer Anwendung des BSKO-Standards würden die Treibhausgas-Emissionen bei den städtischen Gebäuden in der Zeitreihe weiter ansteigen. Dies liegt insbesondere an angemieteten Gebäuden und Wohnungen. Für die Unterbringung geflüchteter Menschen musste die Stadt in den letzten Jahren einige Gebäude bzw. Wohnungen zusätzlich anmieten. Diese entsprechen häufig nicht den aktuellen energetischen Standards. Sie haben einen erhöhten Energiebedarf und verursachen höhere Treibhausgas-Emissionen.

Die positive Entwicklung ab 2020 ist daher hauptsächlich auf den eingesetzten Ökostrom zurückzuführen. Bei fast allen Kommunen zeigen sich Abweichungen in den Jahren 2021 und 2022. Diese sind meist auf die Corona-Pandemie und die hiermit verbundenen Wiederinbetriebnahmen von Gebäuden und Stoßlüftungen zurückzuführen.

Für ihre eigenen Gebäude verfolgt die Stadt das Ziel, die Treibhausgas-Emissionen auf ein nicht vermeidbares Minimum zu reduzieren. Die verbleibenden Treibhausgas-Emissionen möchte die Stadt durch die Veräußerung von selbst produzierten Energieüberschüssen kompensieren.

Von den erfassten jährlichen Treibhausgas-Emissionen ihrer eigenen Gebäude will die Stadt zukünftig die durch die Veräußerung von selbst produzierter Energie eingesparten Treibhausgas-Emissionen abziehen. Dies ist aus Sicht der gpaNRW mit den Standards der BSKO-Methode nicht zu vereinbaren. Insofern ist die Zielerreichung des im Klimakonzept 2.0 verankerten

⁵⁸ Zentraler Standard für die kommunale Treibhausgasbilanzierung. Es liegt der Bundes-Strommix zugrunde.

quantitativen Teilziels der bilanziellen Treibhausgasneutralität städtischer Gebäude bis 2035 fraglich.

→ Empfehlung

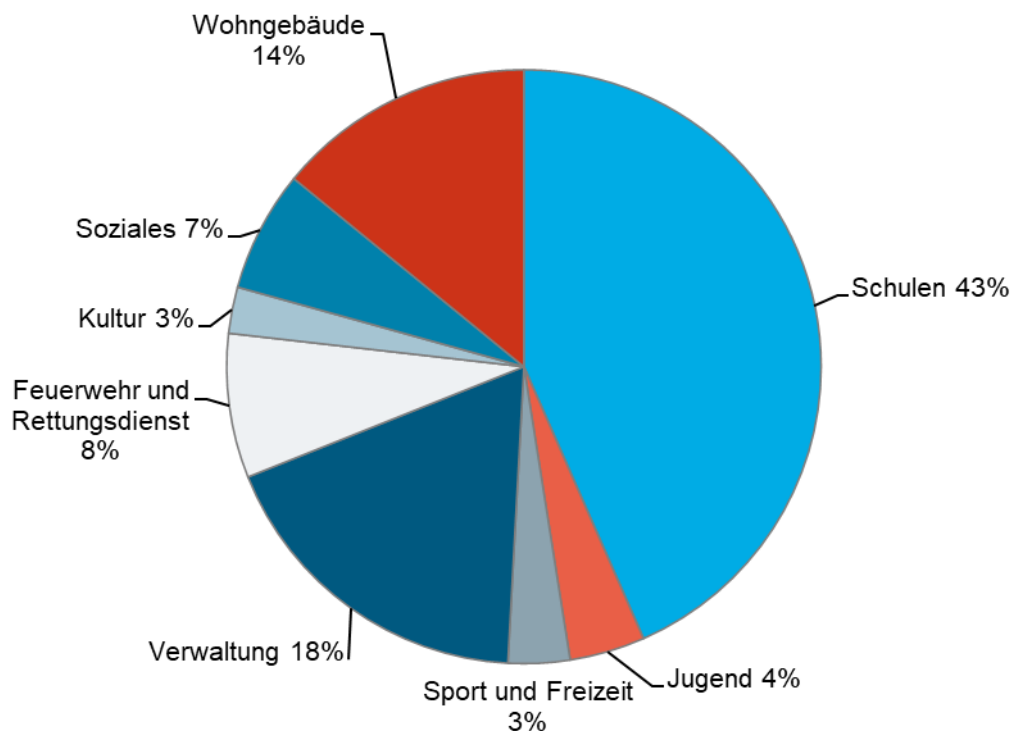
Die Stadt Dülmen sollte die bilanzielle Treibhausgasneutralität ihrer eigenen Gebäude auch künftig nach den allgemeingültigen BSKO-Standards nachweisen und veräußerte treibhausgasneutrale Energie nicht in der eigenen Treibhausgasbilanz berücksichtigen.

Treibhausgas-Emissionen Gebäudebestand 2024

Kennzahl	Dülmen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Treibhausgas-Emissionen Gebäudebestand je qm BGF in kg CO ₂ eq	14,70	5,00	15,74	20,42	25,36	47,47	19

Im interkommunalen Vergleich liegt die Stadt Dülmen bei den Treibhausgas-Emissionen je qm BGF niedriger als rund drei Viertel der Vergleichsstädte.

CO₂-Emissionen nach Nutzungsarten städtischer Gebäude in Prozent 2024



Die Schulgebäude verursachen in Dülmen die meisten Treibhausgas-Emissionen. Aus diesem Grund treibt die Stadt die energetische Sanierung ihrer Schulgebäude weiter voran. Unter Einbeziehung des Ökostroms konnte die Stadt die Treibhausgas-Emissionen der Schulgebäude

seit 2011 um 45 Prozent senken. Vor dem Hintergrund von geänderten und meist verlängerten Nutzungszeiten (offener Ganztag), Flächenvergrößerungen (ebenfalls offener Ganztag) und stärkerer Turn- und Sporthallenauslastung ist dies eine beachtliche Entwicklung.

5.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2025 – Gebäudewirtschaft - Klimaschutz

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Planung von Klimaschutzmaßnahmen					
F1	Die Stadt Dülmen kann bereits für alle Maßnahmen am städtischen Gebäudebestand den Finanzmittelbedarf und die Treibhausgas-Reduktion beziffern. Optimierungspotenziale liegen insbesondere in einer kennzahlenorientierten Steuerung.	153	E1	Die Stadt Dülmen sollte Kennzahlen sowohl für den Energieverbrauch als auch zur Erfolgskontrolle ihrer energetischen Sanierungsbemühungen einsetzen. Auffällige Abweichungen in beiden Bereichen sollte sie evaluieren.	155
Finanzmitteleinsatz für die Sanierung städtischer Gebäude					
F2	Die Stadt Dülmen kennt ihren Finanzmittelbedarf für die Transformation ihres Gebäudebestands. Aufgrund ihrer Haushaltslage kann sie nicht alle Gebäude bis 2035 energetisch sanieren. Dennoch hält sie an dem Teilziel der bilanziellen Treibhausgasneutralität ihres eigenen Gebäudebestand bis 2035 fest.	155	E2	Sofern die Stadt Dülmen das Teilziel der bilanziellen Treibhausgasneutralität im eigenen Gebäudebestand aufgrund der Haushaltslage nicht erreichen kann, sollte sie das Teilziel anpassen.	158
Treibhausgasbilanz					
F3	Die Stadt Dülmen kann den Erfolg ihrer Maßnahmen auswerten und einschätzen, inwieweit sie das gesteckte Ziel der bilanziellen Treibhausgasneutralität ihrer eigenen Gebäude erreicht. Geplante Modifizierungen an der Bilanzierungssystematik sind aus Sicht der gpaNRW nicht zielführend.	158	E3	Die Stadt Dülmen sollte die bilanzielle Treibhausgasneutralität ihrer eigenen Gebäude auch künftig nach den allgemeingültigen BSKO-Standards nachweisen und veräußerte treibhausgasneutrale Energie nicht in der eigenen Treibhausgasbilanz berücksichtigen.	160

6. Kommunales Krisenmanagement

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dülmen 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 Stadt Dülmen hat bereits verschiedene **Risiken** für ihr Stadtgebiet identifiziert. Zum Prüfungszeitpunkt hat sie diese noch keiner strukturierten Analyse und Dokumentation unterzogen. Nach Abschluss der operativen Prüfungsphase hat die Stadt jedoch eine umfassende Risikoanalyse erarbeitet. Sie hat bereits konkrete **organisatorische Grundlagen**, wie die Einrichtung des Stabes für außergewöhnliche Ereignisse (SAE) und Maßnahmen zur Notstromversorgung getroffen. Die Regelungen dazu hat die Stadt in der Stabsdienstordnung für den SAE verschriftlicht.

Damit hat die Stadt Dülmen Grundlagen für ihr kommunales Krisenmanagement geschaffen. Allerdings besteht aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungspotenzial, z.B. in der Prävention und Vorbereitung. Die oben genannte Risikoanalyse bietet dazu bereits eine solide Grundlage.

Die Stadt Dülmen hat die für sie wesentlichen städtischen Gebäude mit Notstrom versorgt. Den Stabsraum hat sie in der notstromversorgten Feuer- und Rettungswache untergebracht. Dadurch hat sie gewährleistet, dass ihr SAE auch unter den Bedingungen eines Stromausfalls handlungsfähig bleibt.

Die für den SAE vorgesehenen Mitarbeitenden hat die Stadt Dülmen noch nicht umfassend geschult. Auch **Übungen** hat die Stadt bisher noch nicht durchgeführt. Dies sind jedoch aus Sicht der gpaNRW elementare Bausteine für ein funktionierendes kommunales Krisenmanagement.

Die Stadt Dülmen hat noch keine verbindlichen **Regeln für die Kommunikation** nach außen im Krisenfall verschriftlicht. Aus Sicht der gpaNRW sollte sie ihre Kommunikationsregeln für interne Kommunikation ergänzen und Hilfsmittel für konkrete Risiken, wie z.B. Kommunikationschecklisten mit Textbausteinen, erarbeiten.

Um das kommunale Krisenmanagement stetig weiterzuentwickeln, hat die Stadt Dülmen bereits einige Vorkehrungen getroffen, um Einsätze und Übungen des SAE strukturiert nachbereiten zu können. Ergänzend dazu sollte sie noch sicherstellen, dass alle Beteiligten über die Ergebnisse der Evaluation in Kenntnis gesetzt werden.

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	Dülmen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW*	47.738	16.657	26.847	34.592	44.692	61.847	130
PendelIndensaldo	-5.480	-9.729	-4.360	-1.991	144	7.679	131
Gebietsfläche in ha	18.483	2.050	4.498	7.206	10.075	30.310	131
Störfallbetriebe ⁵⁹	3	0	0	1	2	11	131

*Einwohnerinnen und Einwohner

Die Stadt Dülmen hat im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Städte sehr viele Einwohnerinnen und Einwohner und gleichzeitig einen hohen negativen PendelIndensaldo. Dadurch ergeben sich besondere Anforderungen an die Risiko- und Krisenkommunikation, da bspw. Pendelnde tagsüber mitunter durch Sirenenalarmierungen oder Lautsprecherdurchsagen nicht erreichbar sein können. Hier können zusätzliche Informationskanäle, wie zum Beispiel Soziale Medien eine wichtige Unterstützung leisten.

Flächenmäßig positioniert sich die Stadt zwischen dem dritten Viertelwert und dem Maximum, was in der Gefahrenabwehr wie auch dem Krisenmanagement eine zusätzliche Herausforderung darstellen kann. Auch mit den insgesamt drei Störfallbetrieben liegt die Stadt Dülmen

⁵⁹ Betriebe der unteren und oberen Klasse gemäß § 1 Absatz 1 der Störfall-Verordnung - 12. BImSchV

oberhalb des dritten Viertelwertes. Das liegt vor allem daran, dass die anderen mittleren kreisangehörigen Städte wenige oder gar keine Störfallbetriebe aufweisen. Die Biogasanlagen in Dülmen erfordern im Rahmen des kommunalen Krisenmanagements besondere Beachtung, da die Stadt hier auf potenzielle Gefahrgutfreisetzungen vorbereitet sein muss.

Darüber hinaus spielen die unmittelbare Anbindung an die Autobahn A43, den Dortmund-Ems-Kanal sowie ein Eisenbahnkreuz eine wichtige Rolle im Verkehr und auch in der Logistik. Das kann eine hohe Koordination der entsprechenden Sicherheits- und Rettungsmaßnahmen erfordern, wie z. B. die Unterbringung einer größeren (verunfallten) Reisegruppe. In der Logistik kann außerdem der Transport von gefährlichen Gütern ein besonderes Gefahrenpotenzial bergen.

Als weitere Besonderheit hat die Stadt Dülmen verschiedene Gefahrenstellen bei Starkregeneignissen benannt, welche sich aufgrund der topografischen Lage ergeben und ebenfalls besonderer Maßnahmen und Vorplanungen bedürfen.

Weitere Besonderheiten liegen in der hohen Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe, einer psychiatrischen Klinik, einem Krankenhaus, einer großen Dienst- und Hilfsorganisation für Menschen mit Behinderung sowie den Tower Barracks. Dabei handelt es sich um einen Logistikstützpunkt der US-Armee. Außerdem stellt der Wildpferdefang jährlich eine Großveranstaltung mit bis zu 15.000 Besucherinnen und Besuchern dar.

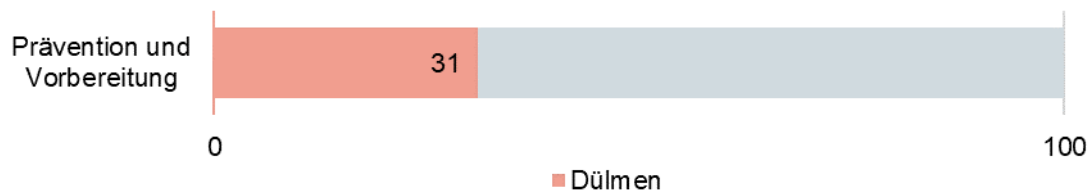
Die nicht abschließend genannten Besonderheiten machen deutlich, dass die Stadt Dülmen ein vielseitiges Spektrum an Herausforderungen aufweist. Diese können einen direkten Einfluss auf das kommunale Krisenmanagement haben.

Ihre örtlichen Strukturen kann eine Stadt nur bedingt beeinflussen. Dagegen obliegt die organisatorische Gestaltung des individuellen kommunalen Krisenmanagements der Verwaltung. Eine klare Struktur, das Erkennen von und die Vorbereitung auf mögliche Krisen, die Ausstattung mit materiellen und personellen Ressourcen, die Ausbildung und Schulung der Beteiligten, aber auch die verbindlichen Regelungen zur Kommunikation tragen aus Sicht der gpaNRW maßgeblich zur Effektivität und vor allem zu einer durchgehenden Handlungsfähigkeit im Krisenfall bei. Die Stadt Dülmen kennt die genannten Risiken und ist sich der anspruchsvollen Ausgangslage und der potenziellen Gefahren bewusst, hatte diese jedoch zum Zeitpunkt der Prüfung in großen Teilen noch nicht dokumentiert. Auf einzelne Teilaspekte geht die gpaNRW im folgenden Berichtsverlauf näher ein.

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



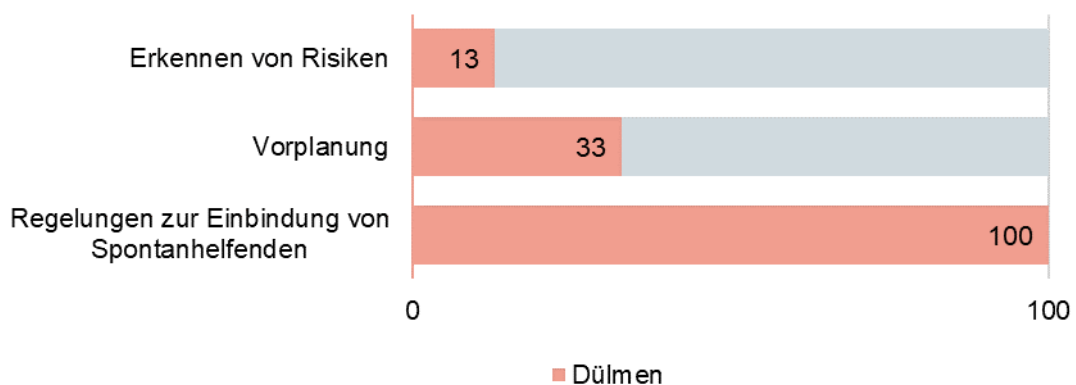
Unter Berücksichtigung der Unterlagen, die die Stadt Dülmen nach der operativen Prüfungsphase vorgelegt hat, würde der Erfüllungsgrad für den Bereich Prävention und Vorbereitung insgesamt um bis zu etwa 30 Prozent höher ausfallen.

In den interkommunalen Vergleich sind 42 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 56 Prozent. Der dargestellte Erfüllungsgrad setzt sich aus den nachstehenden Einzelergebnissen zusammen:

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 Dülmen hat bereits eine Vielzahl von Risiken für ihr Stadtgebiet ermittelt. Bei der strukturierten Dokumentation und Aufbereitung dieser Erkenntnisse sowie der angemessenen Information an die Politik sieht die gpaNRW noch Verbesserungspotenzial.

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 Dülmen** hat die Koordination und Planungen im Rahmen des kommunalen Krisenmanagements im Dezernat II verortet, um an einer zentralen Stelle mögliche Risikoszenarien zu ermitteln, zu bewerten und auch regelmäßig zu überprüfen. In den vergangenen Jahren hat sich die Stadt bereits mit einer Vielzahl von potenziellen Gefahren beschäftigt. Hierzu zählen beispielsweise:

- Pandemien,
- Cyberangriffe⁶⁰,
- Stromausfälle/ Black-Outs,
- Extremwetterereignisse (Sturm, Regen, Hitze) und
- Kampfmittelräumungen.

Die Stadt Dülmen hat bei der Ermittlung der Risiken überwiegend eigene vergangene Krisenlagen herangezogen, aber auch Ereignisse in der Umgebung betrachtet. Im Anschluss hat sich die Stadt mit der Frage beschäftigt, welche kritischen Ereignisse die Verwaltung treffen könnten bzw. erwartbar sind. Eine strukturierte Analyse und Bewertung insbesondere im Hinblick auf die Eintrittswahrscheinlichkeit und das mögliche Schadensausmaß hat die Stadt jedoch nicht vorgenommen.

Nachdem die Stadt in der Vergangenheit häufiger von Starkwetterereignissen betroffen war, hat sie für diese konkrete Konzepte erarbeitet.

Ganzheitlich betrachtet verfügt die Stadt Dülmen bisher lediglich über rudimentäre Grundlagen in Bezug auf die Erkennung der eigenen Risiken. Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW in einer strukturierten Aufbereitung der möglichen Risiken und der Bewertung des Schadensausmaßes und der Eintrittswahrscheinlichkeit, um eine belastbare Analyse möglicher Ressourcen und auch Maßnahmen verhältnismäßig vorplanen und ggf. einsetzen zu können. Diese Erkenntnisse könnte die Stadt in einem Bericht zusammenfassen und die politischen Gremien

⁶⁰ Weitere Informationen finden sich im Teilbericht „Personal, Organisation, IT“, Ausführungen zur IT-Sicherheit.

somit entsprechend informieren. Aus Sicht der gpaNRW ist es sinnvoll, die örtliche Politik über die ermittelten Risiken in Kenntnis zu setzen und auch dafür zu sensibilisieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte die identifizierten Risiken dokumentieren und hinsichtlich ihres Schadensausmaßes bewerten. Über die Erkenntnisse ihrer Risikoanalyse sollte die Stadt die politischen Gremien informieren.

Die Empfehlung hat die Stadt Dülmen während der Prüfung aufgegriffen und nach Abschluss der operativen Prüfungsphase eine umfassende Risikoanalyse erarbeitet und dem Verwaltungsvorstand vorgelegt.

6.5.2 Vorplanung

→ **Feststellung**

Die Stadt Dülmen hat bereits mit den Vorplanungen zu den identifizierten Risiken begonnen, allerdings noch keine entsprechenden Pläne aufgestellt.

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-Westfalen⁶¹ Arbeits-, Informations- und Kommunikationsstrukturen zwischen Kreis und kreisangehöriger Stadt abzustimmen.

Da die **Stadt Dülmen** noch keine strukturierte Risikoanalyse und -bewertung vorgenommen hatte, fehlen ihr diese noch als Grundlagen für den Aufbau ihres kommunalen Krisenmanagements. Auf dieser Grundlage könnte sie sonst Risikoszenarien, Pläne und Maßnahmen entwickeln, um in einem akuten Krisenfall schnellstmöglich in den Normalzustand zurückkehren zu können. Eine Ausnahme davon bilden die Konzepte für Extremwetterereignisse. Wie in Kapitel 6.5.1 Erkennen von Risiken erläutert, hat die Stadt Dülmen eine solche Risikoanalyse und -bewertung nach Abschluss der operativen Prüfungsphase erarbeitet.

Die Stadt hatte allerdings zum Prüfungszeitpunkt bereits einen SAE eingerichtet (siehe Kapitel 6.6.1 „Stab für außergewöhnliche Ereignisse (SAE)“) und verfügt zudem über eine gute technische Ausstattung für die Kommunikation. Außerdem hat die Stadt ihre Notstromversorgung bereits gut ausgebaut (näheres dazu in Kapitel 6.6.3 „Notstromversorgung“). Darüber hinaus könnte die Stadt Dülmen im Rahmen der Vorplanungen zu einer Energiemangellage unter anderem auch besonders relevante Dritte auf mögliche Risiken hinweisen und entsprechend sensibilisieren.

Die Stadt Dülmen hat insgesamt neun Notfall-Rufpunkte festgelegt. Dabei handelt es sich um örtliche Anlaufstellen, die in Ausnahmefällen aktiviert werden können. Dort können Bürgerinnen und Bürger bei einem Stromausfall dringende Notrufe an den Rettungsdienst, die Feuerwehr

⁶¹ Krisenmanagement durch Krisenstäbe im Lande Nordrhein-Westfalen bei Großeinsatzlagen, Krisen und Katastrophen; Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 26. September 2016

oder die Polizei absetzen. Bei den Notfall-Rufpunkten handelt es sich neben dem Rathaus und fünf Feuerwehrgerätehäuser und drei Grundschulen, die allesamt mit Notstrom versorgt sind.

Als Arbeits-, Informations- und Kommunikationsstruktur für unvorhergesehene Ereignisse hält die Stadt, wie auch der Kreis Coesfeld, neben dem regulären Funk zusätzlich noch Satellitentelefone für das Rathaus, den Bauhof und die Feuerwehr vor.

Grundsätzlich gilt für jede Krise oder Katastrophe: eine Stadtverwaltung kann sich nicht auf alle Szenarien detailliert vorbereiten. Umso wichtiger ist deshalb, dass die Verwaltung Strukturen vorhält mit dem Ziel, auch unvorhergesehene Ereignisse effektiv und effizient bearbeiten zu können. Dabei kann die Stadt auf bestehende Strukturen zurückgreifen und beispielsweise die Notfall-Rufpunkte als Leuchttürme definieren.

→ **Empfehlung**

Auf Grundlage einer strukturierten Risikoanalyse sollte die Stadt konsequent konkrete Vorplanungen entwickeln und in entsprechenden Plänen verschriftlichen.

Die nach Abschluss der operativen Prüfungsphase vorgelegte Risikoanalyse bietet dafür eine gute Grundlage.

6.5.3 Regelungen zur Einbindung von Spontanhelfenden

Eine Stadt sollte Vorkehrungen treffen, um im Ereignisfall Hilfsangebote von Spontanhelfenden⁶² entgegennehmen 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 Dülmen hat das Potenzial von Spontanhelfenden und den daraus resultierenden Bedarf an Regelungen erkannt. Daher hat die Stadt ein Konzept zur Kanalisierung und Einbindung von Spontanhelfenden entwickelt.

Die Stadt Dülmen hat im Zuge der Corona-Pandemie erkannt, dass Spontanhelfende ein nennenswertes Potenzial bieten, das allerdings auch einen hohen Koordinierungsaufwand mit sich bringt. Mangelnde Koordination kann dazu führen, dass Kräfte nicht zielgerichtet eingesetzt werden können oder sogar Einsatzkräfte bei Rettungs- oder Hilfsmaßnahmen behindert werden. Bürgerinnen und Bürger, die ihre Hilfe anbieten wollen, jedoch keine Rückmeldung erhalten oder keine Anlaufstelle kennen, können frustriert werden. Dagegen kann ein koordinierter Einsatz Zugriff auf Fähigkeiten und Ressourcen ermöglichen, die eine Stadt nicht oder nicht in dieser Menge vorhalten kann.

Vor diesem Hintergrund hat die Stadt ein Konzept zur Kanalisierung und Einbindung von Spontanhelfenden erarbeitet. Das Konzept verfolgt die folgenden Zielsetzungen:

- Strukturierte Kanalisierung von Hilfsangeboten, um Chaos zu vermeiden.

⁶² Im Referentenentwurf zur Modernisierung des BHKG NRW vom 14. Juli 2025 werden die Spontanhelfenden als freiwillig Helfende bezeichnet.

- Sichere und effektive Einbindung in genehmigte Aufgabenbereiche.
- Ergänzung der professionellen Kräfte (Feuerwehr, THW, DRK etc.) ohne Ersatzfunktion.
- Förderung einer Kultur der Anerkennung und Nachsorge.

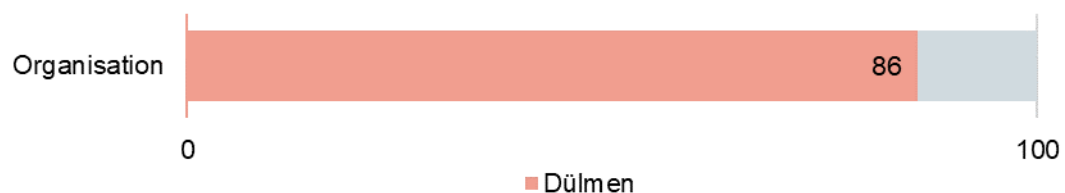
Das Konzept definiert die unterschiedlichen Rollen sowie Prinzipien und regelt die Organisation in Dülmen. Dazu benennt die Stadt Dülmen eine Helfenden-Meldestelle und bietet auf der Homepage ein Formular, über das Spontanhelfende ihre Unterstützung anbieten können. Im Zuge des Registrierungsvorgangs können die Bürgerinnen und Bürger ihre bevorzugten Einsatzbereiche, Qualifikationen sowie ggf. Gerätschaften, die sie mitbringen können, hinterlegen. Die Angaben werden in einer zentralen Datenbank gesammelt, auf die der SAE Zugriff hat.

Das Phasenmodell unterscheidet dabei zwischen der Vorsorgephase, der Akutphase und der Nachsorgephase. In der Vorsorgephase werden die notwendigen Vorbereitungen für die Helfende-Meldestelle am Baubetriebshof getroffen und ggf. erforderliche Schulungen vorbereitet bzw. vorgenommen. In der Akutphase entscheidet der SAE über die Aktivierung bzw. Einbindung von Spontanhelfenden, veranlasst den Aufruf an die Bevölkerung und initiiert die weiteren Schritte zur Einweisung und weiteren Betreuung. Um Spontanhelfende als legitimierte Unterstützungskraft zu kennzeichnen, erhalten diese eine Warnweste mit der Aufschrift „Ich helfe“. Die Nachsorgephase dient der Materialrückgabe und weiteren Nachbereitung (einschließlich SAE-Sitzung innerhalb von zwei Wochen und Danksagungen an die Helfenden).

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



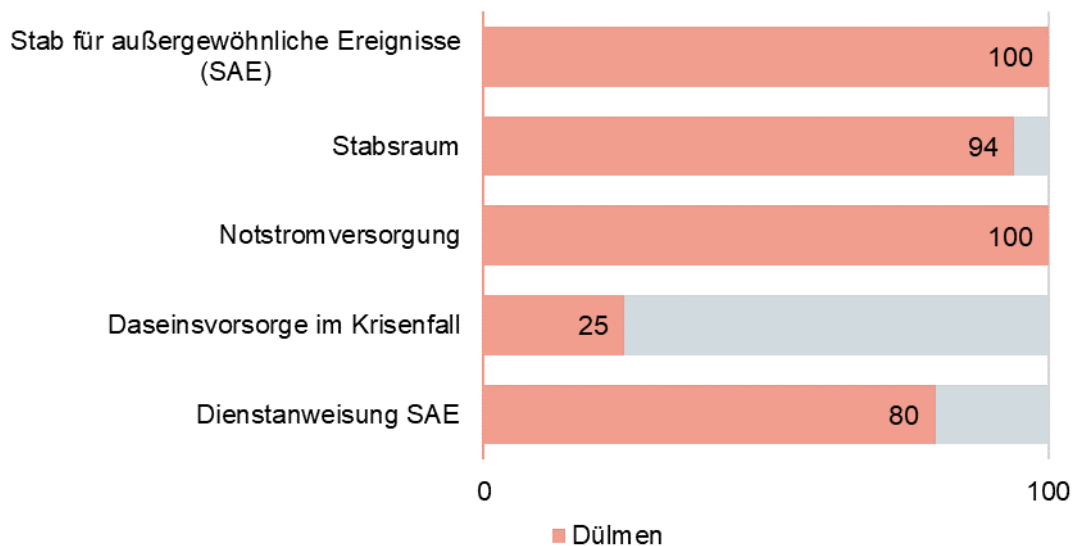
Unter Berücksichtigung der Unterlagen, die die Stadt Dülmen nach der operativen Prüfungsphase vorgelegt hat, würde der Erfüllungsgrad für den Bereich Organisation insgesamt um bis zu etwa 10 Prozent höher ausfallen.

In den interkommunalen Vergleich sind 42 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 78 Prozent. Der dargestellte Erfüllungsgrad setzt sich aus den nachstehenden Einzelergebnissen zusammen:

Teilerfüllungsgrade Organisation in Prozent 2025



In den nachfolgenden Kapiteln analysiert die gpaNRW die einzelnen Teilaspekte.

6.6.1 Stab für außergewöhnliche Ereignisse (SAE)

- Die Stadt Dülmen hat einen SAE eingerichtet. Dieser ist jederzeit alarmierbar und stellt darüber hinaus eine Mehrschichtfähigkeit sicher. Der SAE der Stadt Dülmen ist somit insgesamt gut aufgestellt.

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 Dülmen** hat einen Stab für außergewöhnliche Ereignisse eingerichtet, der jederzeit alarmierbar ist. In ihrer „Stabsdienstordnung des Stabes für außergewöhnliche Ereignisse der Stadt Dülmen“ hat die Stadt die Zusammensetzung festgelegt. Demnach besteht der SAE aus:

- Leitung SAE
- Ständige Mitglieder Stab (SMS)
- Ereignisspezifische Mitglieder Stab (EMS) und
- Geschäftsführende Stelle

Für alle Funktionen im SAE hat die Stadt Dülmen entsprechendes Personal in einer Anlage zur Stabsdienstordnung benannt. Zur Sicherstellung einer kontinuierlichen Besetzung strebt die Stadt Dülmen eine Zweischichtfähigkeit an und hat deshalb für alle Funktionen zusätzlich je eine Vertretung benannt.

Die Aufgaben der einzelnen Funktionen im SAE hat die Stadt ebenfalls in ihrer Stabsdienstordnung beschrieben. Somit sind die individuellen Aufgabenbereiche klar strukturiert und transparent zugeordnet.

Die Stadt Dülmen arbeitet mit aufwachsenden SAE-Strukturen. In Abhängigkeit der konkreten Lage und der damit einhergehenden Dynamik unterscheidet die Stadt zwischen drei verschiedenen Stufen:

- Stufe 1 (Voralarm): Hier werden zunächst der Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin, die Leitung des SAE sowie die Leitung der Pressestelle für die Bevölkerungsinformation und Medienarbeit (BuMA) alarmiert.
- Stufe 2 (SMS): Zusätzlich kommen in einfacher Besetzung die SMS des SAE hinzu.
- Stufe 3 (Vollalarm): Zusätzlich zieht die Stadt ereignisspezifisch noch die EMS hinzu.

Diese Stufen muss die Stadt nicht zwingend durchlaufen, da auch eine direkte Aktivierung der Stufe 3 möglich ist. Die Stabsdienstordnung regelt dabei klar, aus welchem Anlass die einzelnen Stufen ausgelöst werden können und wer für die einzelnen Stufen auslöseberechtigt ist. Dieses Vorgehen ermöglicht der Stadt Dülmen eine koordinierte und lageangemessene Reaktion. Das bewertet die gpaNRW positiv.

6.6.2 Stabsraum

→ Feststellung

Der Stabsraum der Stadt Dülmen bietet grundsätzlich gute Voraussetzungen für eine effektive und störungsfreie SAE-Sitzung. Optimierungspotenzial besteht jedoch noch hinsichtlich der Dokumentation von Vollständigkeit und Funktionsfähigkeit der Ausstattung.

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 Dülmen** hält in der nahe dem Rathaus gelegenen Feuer- und Rettungswache einen Raum für den SAE bereit. Aufgrund der zentralen Lage und räumlichen Nähe zum Rathaus ist der Standort für alle Beteiligten des SAE gut erreichbar. Das Gebäude selbst ist ständig mit

Mitarbeitenden der Feuer- und Rettungswache besetzt, wodurch der Zugang für berechnigte Personen jederzeit gewährleistet ist. Somit ist der Stabsraum grundsätzlich vor unbefugtem Betreten geschützt.

Innerhalb der Feuer- und Rettungswache ist der Stabsraum nicht separat verschlossen. Die Regelungen hinsichtlich der Nutzung des Raumes sind jedoch klar kommuniziert. Die Stadt Dülmen plant derzeit einen Neubau der Feuer- und Rettungswache. Dieser soll ebenfalls den Stabsraum beinhalten. Im Zuge der Planung beabsichtigt die Stadt, eine Regelung sowie Vorkehrungen zu treffen, um sicherzustellen, dass nur befugte Personen Zutritt zum Stabsraum haben.

Im Zuge der Prüfung konnte die gpaNRW den Stabsraum und die unmittelbaren Nebenräume besichtigen. Der Stabsraum selbst ist ausreichend groß dimensioniert. Dort können sowohl die erforderliche Technik und die Arbeitsmittel als auch die Stabsmitglieder als auch untergebracht werden. Neben dem eigentlichen Stabsraum stehen weitere Räume in direkter Nähe zur Verfügung. In den Arbeitsphasen können die SAE-Mitglieder diese zum Beispiel für Besprechungen oder für unmittelbar zu erledigende Arbeiten nutzen.

Die Stadt hat für flächendeckendes WLAN gesorgt. Die zentralen Server im Rathaus verfügen über eine Notstromversorgung, so dass hier der Zugriff sichergestellt ist. In der Regel arbeiten die SAE-Mitglieder mit ihren eigenen mobilen Endgeräten, welche die Stadt ihnen für den normalen Arbeitsalltag zur Verfügung stellt. Zusätzlich hält die Stadt weitere Laptops vor, die sie regelmäßig wartet.

Außerdem hält die Stadt auch analoge Arbeitsmittel, wie z.B. Moderationskoffer, Flipcharts, Magnetwände und Schreibmaterialien vor. Die Ausstattung umfasst darüber hinaus mehrere Telefone, ein Notfallhandy sowie ein Funk- und Satellitentelefon. Damit stellt sie auch unabhängig von der digitalen Infrastruktur ihre Handlungs- und Arbeitsfähigkeit sicher. Bisher dokumentiert die Stadt Dülmen die regelmäßige Überprüfung des Raumes noch nicht.

Grundsätzlich hat die Stadt Dülmen durch klare Verantwortlichkeiten die sofortige Einsatzbereitschaft der Räume sichergestellt. Aus Sicht der gpaNRW sind die Räumlichkeiten für eine schnelle und effektive Nutzung im Krisenfall gut geeignet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte die Ausstattung des Stabsraumes in Bezug auf die Vollständigkeit und Funktionsfähigkeit der analogen Arbeitsmittel regelmäßig überprüfen und entsprechend dokumentieren.

6.6.3 Notstromversorgung

- Die Stadt Dülmen hat festgelegt, welche städtischen Einrichtungen mit Notstrom zu versorgen sind und hat diese Versorgung sichergestellt.

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.

Im Rahmen der Planungen zum Umgang mit einem flächendeckenden und langandauernden Black-Out-Szenario hat sich die **Stadt Dülmen** intensiv mit der Notstromversorgung für städtische Gebäude beschäftigt. Entsprechend hat sie die für sie wichtigen städtischen Einrichtungen definiert, die ihren Betrieb auch bei langanhaltenden Stromausfällen verlässlich aufrechterhalten sollen. Aus Sicht der Stadt Dülmen sollten somit sämtliche Feuerwehrgerätehäuser (einschließlich des SAE-Raumes) und alle Notfallrufpunkte (drei Schulen) mit Notstrom versorgt werden. Für das Rathaus ist aus Sicht der Stadt Dülmen eine Notstromversorgung „light“ ausreichend, um sicherzustellen, dass die Server weiterhin funktionstüchtig sind.

Die Wartung der Notstromaggregate erfolgt gemäß den Wartungsplänen der Hersteller durch entsprechende Wartungsverträge sowie einen feuerwehrtechnischen Beamten. Zusätzlich führt die Verwaltung quartalsweise Funktionstests unter Volllast durch. Das Vorgehen stellt grundsätzlich die Zuverlässigkeit der Notstromaggregate sicher. Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW lediglich in der Dokumentation der Tests und Übungen.

Für eine verlässliche Notstromversorgung sind auch Regelungen für die Treibstoffversorgung der Notstromaggregate unerlässlich. Das BKK versteht unter einer verlässlichen Notstromversorgung einen vorgeplanten Notbetrieb von mindestens 72 Stunden ohne weitere Kraftstoffzufuhr, um der Behörde eine gewisse Handlungsfähigkeit zu verschaffen. Zwar reicht der Tankinhalt der Notstromaggregate der Stadt Dülmen zunächst nur für acht Stunden aus. Allerdings hält sie einen mobilen Tank mit 1.000 Litern Heizöl vor, um die Aggregate eigenständig und unabhängig von Versorgungsunternehmen zu betanken. Zusätzlich hält die Stadt Dülmen an der Feuer- und Rettungswache einen eigenen Vorrat von 50.000 Litern Treibstoff mit eigener Zapfsäule bereit.

Daher hat die Stadt Dülmen aus Sicht der gpaNRW alle erforderlichen Schritte unternommen, um die Notstromversorgung und somit auch die Handlungsfähigkeit des SAEs in akuten Krisensituationen sicherzustellen.

6.6.4 Daseinsvorsorge im Krisenfall

→ Feststellung

Die Stadt Dülmen hat einige Funktionen in der Stadtverwaltung definiert, die auch in einer akuten Krisenlage funktionsfähig sein müssen. Dabei ist sie jedoch noch nicht strukturiert vorgegangen und hat ihre Entscheidungen noch nicht dokumentiert.

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 Dülmen** hat sich grundsätzlich mit der Frage beschäftigt, welche Leistungen sie im Rahmen der Daseinsvorsorge im Krisenfall zwingend sicherstellen will. Dabei hat die Stadt erkannt, dass folgende Verwaltungsbereiche grundsätzlich handlungsfähig sein sollen: Standesamt, Ordnungsbehörde sowie das Jugendamt, für das teilweise eine Rufbereitschaft des Kreises besteht.

Dazu ist die Stadt Dülmen allerdings keinem strukturierten Vorgehen gefolgt. Aus Sicht der gpaNRW sollte sie allerdings auch die weiteren Stellen für kommunale Leistungen einer Betrachtung unterziehen. Das könnten beispielsweise die Sozialverwaltung (insbesondere der

Zahlungsverkehr), die Informationstechnik, die Stadtkasse, das Ratsbüro⁶³ sowie die Pressestelle sein. Im Rahmen dieser ganzheitlichen Betrachtung müsste sie verbindlich festlegen, welche Leistungen unverzichtbar sind, da sie die wichtigsten gesetzlichen Pflichtaufgaben abdecken und darüber hinaus auch die Kommunikation mit der Bevölkerung sicherstellen. Die Ergebnisse, welche Funktionen aufrechterhalten bleiben müssen, sollte sie anschließend an die jeweiligen Fachbereiche kommunizieren.

Neben den internen Funktionen könnten auch externe Dritte, wie z. B. Lebensmittelhandlungen, landwirtschaftliche Betriebe und Transportunternehmen in die Planungen einbezogen werden. Sowohl für die internen Verwaltungsleistungen als auch für die möglichen externen Dienstleistungen könnte die Stadt Listen mit den entsprechenden Ansprechpersonen anfertigen, die allerdings regelmäßig auf ihre Aktualität überprüft werden müssten.

Aus Sicht der gpaNRW besteht daher für die Stadt Dülmen noch Optimierungspotenzial hinsichtlich ihrer Planung für eine krisenresiliente Grundversorgung der Verwaltung. In diesem Zusammenhang ist auch zu bewerten, inwieweit eine weitergehende Notstromversorgung für das Rathaus sinnvoll oder gar erforderlich ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte in einem strukturierten Vorgehen die Funktionen definieren, die in einer akuten Krisenlage funktionsfähig sein müssen. Die Entscheidungen und die Vorkehrungen, die dazu zu treffen sind, sollte sie dokumentieren und innerhalb der Verwaltung kommunizieren.

Mit der nach der operativen Prüfungsphase erarbeiteten Risikoanalyse hat die Stadt hierzu bereits eine solide Grundlage geschaffen.

6.6.5 Dienstanweisung SAE

→ **Feststellung**

Die Stadt Dülmen hat eine praxisnahe und verständliche Stabsdienstordnung des Stabes für außergewöhnliche Ereignisse erlassen. In zwei Punkten sieht die gpaNRW allerdings noch Optimierungspotenzial.

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 Dülmen** hat eine Stabsdienstordnung des Stabes für außergewöhnliche Ereignisse erarbeitet und aktualisiert diese regelmäßig. Sie enthält umfassende Regelungen zu den Zuständigkeiten, der Organisation des SAE, zur Funktion und den Aufgaben sowie den Arbeitsweisen. Aus Sicht der gpaNRW ist die Dienstanweisung somit gut gegliedert. Darüber hinaus sind die im Krisenstabserlass NRW genannten Mindestinhalte vollständig und konkret geregelt. Hierzu zählen:

⁶³ In Bezug auf die formalen Voraussetzungen zur Durchführung von digitalen und hybriden Gremiensitzungen finden sich im Prüfbericht Gremienarbeit vertiefende Hinweise.

- die Einberufung des SAE,
- die personelle Besetzung des SAE,
- die Alarmierung und die Erreichbarkeit,
- das Vorhalten der erforderlichen Kommunikationsmittel und
- die räumliche Unterbringung des SAE.

Die internen Zuständigkeiten und Abläufe im Krisenfall beschreibt die Stadt Dülmen präzise. Die Trennung zur operativ-taktischen Komponente (Einsatzleitung Feuerwehr) benennt die Verwaltung in ihrer Dienstanweisung klar.

Außerdem enthält die Stabsdienstordnung diverse Anlagen, darunter eine Personalübersicht, eine Aufgabenbeschreibung der einzelnen Funktionen im SAE, eine schematische Darstellung des Kommunikationsprozesses sowie einige Vordrucke (Protokoll Stabssitzungen, Einsatztagebuch etc.). Insgesamt ist die Stabsdienstordnung aus Sicht der gpaNRW somit praxisnah und verständlich ausgestaltet.

Im Hinblick auf Dienstaussweise regelt die Stabsdienstordnung, dass die ständigen Mitglieder des Stabs diese im Bedarfsfall erhalten. In dem Fall stellt die Stadt Dülmen Dienstaussweise im Checkkarten-Format aus. Bisher dies allerdings eher rudimentär erfolgt. Eine Verfahren zur regelmäßigen Aktualisierung hat die Stadt nicht etabliert. Im Alarmierungsfall kann schnell die Notwendigkeit zur Ausweisung entstehen, wenn beispielsweise Mitglieder des Stabes in andere Behörden (z. B. den Krisenstab des Kreises) entsandt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Dülmen sollte die Mitglieder des SAE grundsätzlich mit Dienstaussweisen ausstatten und sicherstellen, dass diese stets aktuell sind.

Nach Abschluss der operativen Prüfungsphase hat sie bereits alle Mitglieder des SAE mit Dienstaussweisen ausgestattet.

Darüber hinaus enthält die Stabsdienstordnung keine Vorgabe darüber, innerhalb welcher Zeit der SAE einsatzbereit sein soll. Es gilt zwar die Absprache, dass die alarmierten Mitglieder sich schnellstmöglich am Stabsraum einfinden sollen, jedoch hält die gpaNRW eine zeitliche Zielvorgabe für sinnvoll. Dabei sollten auch Fälle berücksichtigt werden, in denen die Alarmierung der Mitglieder des SAE technisch nicht möglich ist. Für diese Fälle ist es sinnvoll, Szenarien und Zeiten zu definieren, in denen sich die Mitglieder des SAE ohne Alarmierung zum Stabsraum begeben (Selbstalarmierung).

→ Empfehlung

In ihrer Stabsdienstordnung sollte die Stadt Dülmen festlegen, in welchem Zeitraum ab Alarmierung die Einsatzbereitschaft des SAE hergestellt sein muss und dabei auch Szenarien für einen Selbsteintritt berücksichtigen.

Nach Abschluss der operativen Prüfungsphase hat die Stadt ihre Stabsdienstordnung bereits dahingehend ergänzt, dass der SAE spätestens 90 Minuten nach Alarmierung erstmals zusammentritt.

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



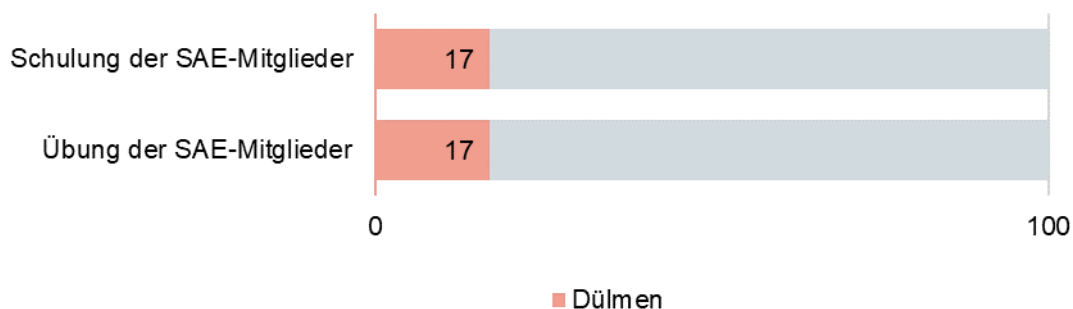
Unter Berücksichtigung der Unterlagen, die die Stadt Dülmen nach der operativen Prüfungsphase vorgelegt hat, würde der Erfüllungsgrad für den Bereich Schulung und Übung insgesamt um bis zu etwa 35 Prozent höher ausfallen.

In den interkommunalen Vergleich sind 41 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Grafik sind nicht alle Vergleichswerte einzeln sichtbar, da mehrere Städte gleiche Erfüllungsrade erreichen und sich die Werte dadurch überlagern. Der Median beträgt 33 Prozent. Der dargestellte Erfüllungsgrad setzt sich aus den nachstehenden Einzelergebnissen zusammen:

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 Dülmen hat die Mitglieder des SAE zwar in 2022 in die Stabsarbeit eingeführt, jedoch noch keine Schulungen durchgeführt.

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 Dülmen** hat in ihrer Stabsdienstordnung festgelegt, dass die Mitglieder des SAE regelmäßig an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen haben. Einen entsprechenden Schulungsplan hat die Stadt jedoch noch nicht erarbeitet.

Im Oktober 2022 wurden die Mitglieder des SAE inhaltlich in die Stabsarbeit eingeführt. In diesem Zuge wurden mögliche Szenarien (unter anderem für einen Stromausfall) durchgespielt. Im Dezember 2022 hat die Stadt daraufhin eine Besichtigung der Räumlichkeiten für den SAE veranlasst. Darüber hinaus hat die Stadt Dülmen bislang keine weiteren Schulungen der SAE-Mitglieder durchgeführt.

Aus Sicht der gpaNRW sind regelmäßige theoretische Schulungen der SAE-Mitglieder wichtig, damit alle Beteiligten die Verantwortlichkeiten und Aufgaben im Krisenfall kennen und mögliche Fragen im Vorfeld gestellt werden können. In einem Schulungsplan könnte darüber hinaus definiert werden, für welche Positionen innerhalb des SAE weitergehende, spezielle Schulungen erforderlich sind und entsprechende Intervalle festlegen.

➔ Empfehlung

Die Stadt Dülmen sollte regelmäßige Schulungsintervalle und auch -inhalte für ihre SAE-Mitglieder festlegen und auf dieser Basis die Schulungen durchführen.

6.7.2 Übung der SAE-Mitglieder

➔ Feststellung

Die Stadt Dülmen führt bisher noch keine regelmäßigen Übungen durch. Verbindliche Regelungen zu SAE-Übungen fehlen ebenfalls.

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.

Abgesehen von der in Kapitel 6.7.1 „Schulung der SAE-Mitglieder“ genannten Einführung hat die **Stadt Dülmen** noch keine praktische Übung mit ihrem SAE durchgeführt. Außerdem hat die Stadt Dülmen ihren SAE bislang noch nicht einberufen, da aus ihrer Sicht bisher noch kein Szenario aufgetreten ist, das dies gerechtfertigt hätte. Die Stabsdienstordnung sieht grundsätzlich vor, dass der Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin jederzeit – auch unangekündigt – Alarmierungsübungen, Stabsübungen und Probealarme veranlassen kann.

Dies stellt aus Sicht der gpaNRW eine deutliche Schwäche im kommunalen Krisenmanagement der Stadt dar. Die vielfältigen Krisen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die praktische Anwendbarkeit und die damit verbundene Umsetzung der verbindlichen Pläne entscheidend für eine erfolgreiche Krisenbewältigung sind.

In Krisensituationen müssen alle Beteiligten unter Stress schnell und sicher handeln können. Bei Übungen können verschiedene Szenarien ohne Druck durchgespielt werden, so dass die SAE-Mitglieder Routinen entwickeln können. Darüber hinaus bringt jede Übung Erkenntnisse über bestehende Optimierungsbedarfe. Da ein SAE in der Regel aus Personen besteht, die im Alltag nicht regelmäßig zusammenarbeiten, dienen Übungen insbesondere dazu, das Verständnis für die anderen fachfremden Bereiche zu entwickeln. Das kann eine effizientere Zusammenarbeit fördern und sicherstellen, dass alle Mitglieder des SAE gut vorbereitet und sowohl theoretisch als auch praktisch handlungssicher in Krisensituationen sind. Die Integration von theoretischen Schulungsmodulen und praxisorientierten Übungen sind aus Sicht der gpaNRW für eine effektive Handlungs- und Reaktionsfähigkeit des SAE von zentraler Bedeutung. Übungen sollen kein Selbstzweck sein und nicht zwangsläufig bestätigen, dass alle organisatorischen, technischen und personellen Vorkehrungen problemlos funktionieren. Stattdessen sollen Übungen dazu dienen, die Fähigkeit des SAE in seiner Gesamtheit regelmäßig einer Standortbestimmung zu unterziehen. Daraus erkennbare Schwachstellen sind wichtige Steuerungsgrundlagen zur Weiterentwicklung des kommunalen Krisenmanagements. Außerdem dienen Übungen auch dazu, die Fähigkeiten und Kompetenzen der SAE weiter auszubauen und zu festigen.

Erfahrungswerte für die Abhandlung von SAE-Einsätzen konnte die Stadt allerdings bereits im Rahmen von zahlreichen Kampfmittelbeseitigungen im Stadtgebiet gewinnen. Diese werden in Dülmen standardmäßig zumindest analog der Vorgaben für den SAE abgehandelt. Darüber hinaus war die Stadt in eine groß angelegte gemeinsame Übung mit den US-Streitkräften der Tower Barracks eingebunden.

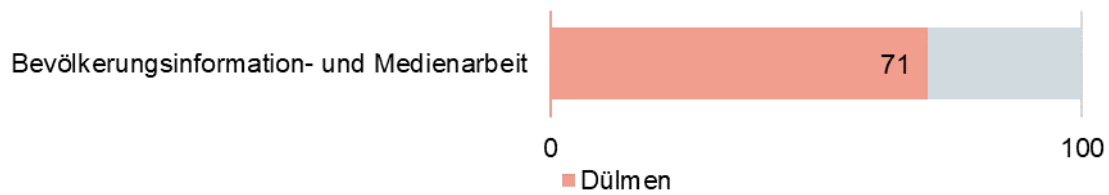
→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte verbindliche Regelungen zu Übungen ihres SAE entwickeln und regelmäßig praxisnahe Übungen durchführen und anschließend evaluieren.

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 41 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 79 Prozent.

6.8.1 Krisenkommunikation

→ Feststellung

Die Stadt Dülmen hat klare Regeln für die interne Kommunikation im Krisenfall festgelegt. Im Hinblick auf die externe Kommunikation besteht noch Optimierungspotenzial.

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 Stabsdienstordnung der **Stadt Dülmen** sieht klare Regeln, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zur Kommunikation im Krisenfall vor. Für die Arbeit im SAE liegt die Zuständigkeit hier klar bei der geschäftsführenden Stelle. In der Anlage zur Stabsdienstordnung befindet sich neben Vordrucken für Telefonnotizen, Lageprotokollen und Einsatztagebüchern sogar eine schematische Darstellung der Bearbeitung von Nachrichten. Dazu hat die Stadt Standort, Nummer sowie personelle Besetzung eines Bürgertelefons festgelegt.

Die Kommunikation nach außen einschließlich der Aufgaben der Bevölkerungsinformation und Medienarbeit (BuMA) hat die Stadt Dülmen jedoch nicht näher beschrieben. Aus Sicht der gpaNRW sollte festgelegt sein, wie die Abstimmung über Zeitpunkt, Inhalt und die Art von Veröffentlichungen innerhalb des SAE und mit dem Bürgermeister bzw. der Bürgermeisterin (bei Bedarf auch mit anderen Stellen) zu erfolgen hat. Dabei könnten szenarienbasierte Kommunikationsvorlagen oder Checklisten im Krisenfall eine schnelle und inhaltlich abgestimmte Kommunikation erleichtern.

Die technischen Gegebenheiten für eine schnelle Kommunikation über Social-Media-Kanäle ist in Dülmen über die Pressestelle grundsätzlich gegeben, allerdings sollten auch hier klare Vorgaben über Art, Umfang und Anlass für die Benutzung dieser Kanäle erarbeitet und schriftlich festgelegt werden. Für akute Krisenereignisse kann die Stadt Dülmen über die Kreisleitstelle auch auf die bundesweit eingesetzten und bekannten Warnapps, wie z. B. MoWaS⁶⁴ oder NINA⁶⁵, zurückgreifen.

Für den Fall, dass die digitalen Kanäle nicht verfügbar sind, stehen der Stadt Dülmen aber auch alternative Kommunikationsmittel zur Verfügung, wie z. B. Lautsprecherdurchsagen oder Sirenen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen die bestehenden Regeln für die Kommunikation nach außen schriftlich festhalten. Außerdem sollte sie vorgefertigte Kommunikationschecklisten mit Textbausteinen für typische Krisenszenarien, wie z. B. Unwetter, Stromausfall usw. erstellen, um eine reibungslose und schnelle Information und Kommunikation sicherstellen zu können.

6.8.2 Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung

- Die Stadt Dülmen nutzt mehrere Kommunikationskanäle, um die Bevölkerung außerhalb von Krisen für mögliche Risiken zu sensibilisieren und somit die eigene Selbsthilfefähigkeit zu stärken.

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 Dülmen** informiert die Bevölkerung regelmäßig zu den Themen wie z. B. Extremwetterereignissen, Black-Out-Szenarien, aber auch zur Krisenvorsorge im Allgemeinen. Hierfür könnte nutzt die Stadt einen Mix aus analogen und digitalen Kommunikationskanälen, wie z. B. die städtische Website, soziale Medien, Flyer, aber auch klassische Presseartikel. Dabei greift sie neben individuellen Mitteilungen auch auf das durch das BBK bundesweit sowie das durch den Kreis Coesfeld zur Verfügung gestellte Informationsmaterial zurück.

Mit einer Kombination aus digitalen und analogen Informationswegen kann die Stadt eine Vielzahl von Bevölkerungsgruppen individuell erreichen und somit auch für die unterschiedlichen Risiken sensibilisieren. Die Integration und Kombination von Selbstschutz und Selbsthilfe spielt hierbei eine wichtige Rolle. Neben der Vermittlung von Risiken und Gefahren stellt die Stadt den Interessierten auch Handlungsempfehlungen zur Verfügung stellen. Dadurch sorgt die Stadt Dülmen präventiv dafür, dass zumindest ein Teil der Bevölkerung besser auf mögliche Krisenereignisse eingestellt und vorbereitet ist. Dieser Personenkreis ist dadurch im Fall der dann eintretenden Lage aufgrund einer besseren Vorbereitung möglicherweise nicht mehr auf die Hilfe von öffentlichen Stellen angewiesen, was die Stadt und ihre Einsatzkräfte entlasten könnte.

⁶⁴ Modulares Warn-System: System des BBK zur Warnung der Bevölkerung

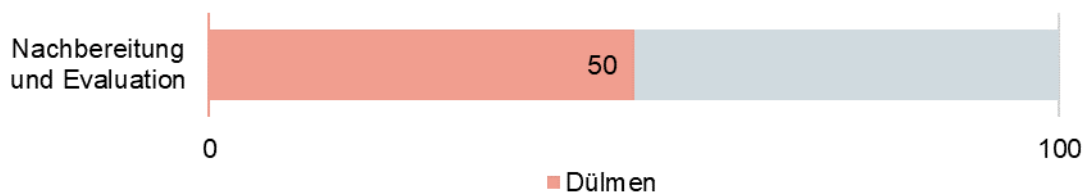
⁶⁵ Notfall-Informations- und Nachrichten-App, BBK

Neben einer Beteiligung auf der Blaulichtmeile des Kreises Coesfeld und dem Tag der Sicherheit, der jährlich durch den Kreis Coesfeld in Dülmen ausgerichtet wird, nutzt die Stadt außerdem auch den Bürgertreff, den sie jährlich ausrichtet, um die Bevölkerung zu informieren

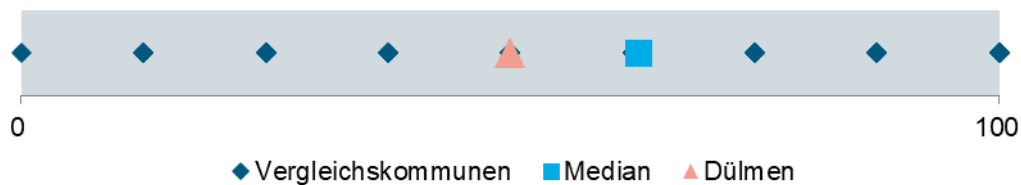
6.9 Nachbereitung und Evaluation

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 41 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 63 Prozent.

→ Feststellung

Die Stadt Dülmen hat eine strukturierte Nachbereitung und Evaluation von Sitzungen des SAE vorbereitet. Festlegungen darüber, wie die Beteiligten über die Erkenntnisse informiert werden, hat sie dagegen noch nicht getroffen.

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.

Die **Stadt Dülmen** sieht in ihrer Stabsdienstordnung eine Evaluation der internen Abläufe nach außergewöhnlichen Ereignissen bzw. SAE-Übungen anhand von Fragebögen vor. Sie definiert die Dokumentation und Nachbereitung der Einsätze als eine der zentralen Aufgaben des SAE und sieht eine grundsätzliche Dokumentationspflicht für getroffenen Entscheidungen etc. vor.

Die Erkenntnisse aus einer ereignisbezogenen Nachbereitung sollen laut Stabsdienstordnung zur Qualitätssicherung und Qualitätssteigerung des kommunalen Krisenmanagements der Stadt Dülmen dienen. Daraus könnten beispielsweise auch organisatorische Anpassungen oder erforderliche Beschaffungen resultieren.

Viele Kommunen kehren nach überstandenen Krisenlagen schnell in den Alltagsbetrieb zurück, ohne die Erkenntnisse einer Nachbereitung aufzuarbeiten. Eine strukturierte Nachbereitung ist allerdings entscheidend, um aus den (auch negativen) Erfahrungen einer Krisensituation zu lernen und das eigene kommunale Krisenmanagement nachhaltig zu verbessern. Neben der Bewältigung gehören auch die konsequente Nachbereitung und Evaluation zur Krisenfestigkeit, um die Strukturen im Krisenmanagement anpassen zu können. Die geregelte Nachbereitung von außergewöhnlichen Ereignissen ist somit aus Sicht der gpaNRW wichtig, um die Abläufe und die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen im Nachgang beurteilen zu können.

Grundsätzlich hat die Stadt Dülmen noch keine Sitzung des SAE einberufen und keine Schulung bzw. Übung durchgeführt, so dass noch keine Nachbereitung und Evaluation stattfinden konnte. Positiv bleibt festzuhalten, dass die Stadt bereits entsprechende Vorkehrungen getroffen hat.

Als hilfreiches und niederschwelliges Instrument hat die Stadt Evaluationsbögen erarbeitet, um ehrliches und konstruktives Feedback von allen beteiligten Akteuren (bei Bedarf anonymisiert) zu erhalten. Damit kann sie eine offene Reflektion, z. B. auch in Bezug auf Unstimmigkeiten und Unklarheiten ermöglichen. Die daraus gesammelten Erkenntnisse beabsichtigt die Stadt zentral auszuwerten und zu kommunizieren, um kontinuierliche Verbesserungen, aber auch das nötige Verständnis aller Beteiligten im Krisenmanagement zu gewährleisten. Dabei könnte sie noch die Wege festlegen, auf denen die Beteiligten informiert werden (beispielsweise Nachbesprechungen o. ä.).

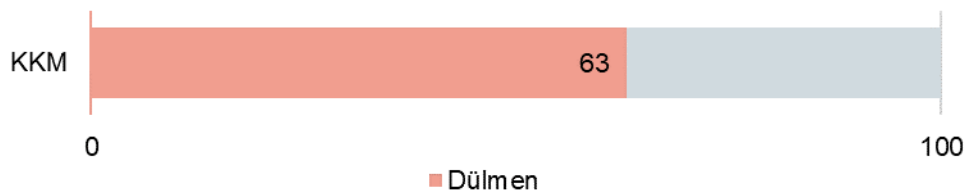
→ **Empfehlung**

Die Stadt Dülmen sollte Festlegungen darüber treffen, wie die Ergebnisse der Auswertung dokumentiert werden und wie diese innerhalb der Verwaltung und an andere Beteiligte kommuniziert werden.

6.10 Anlage: Übersicht Erfüllungsgrad im kommunalen Krisenmanagement

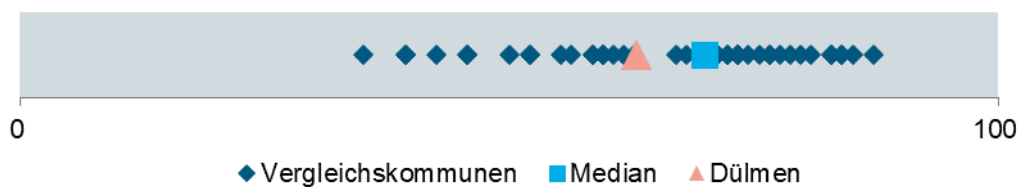
Nachfolgend fasst die gpaNRW die Ergebnisse aus den Erfüllungsgraden der Berichtskapitel 6.5 „Prävention und Vorbereitung“, 6.6 „Organisation“, 6.7 „Schulung und Übung“, 6.8 „Bevölkerungsinformation und Medienarbeit“ und 6.9 „Nachbereitung und Evaluation“ zusammen:

Erfüllungsgrad Krisenmanagement in Prozent 2025



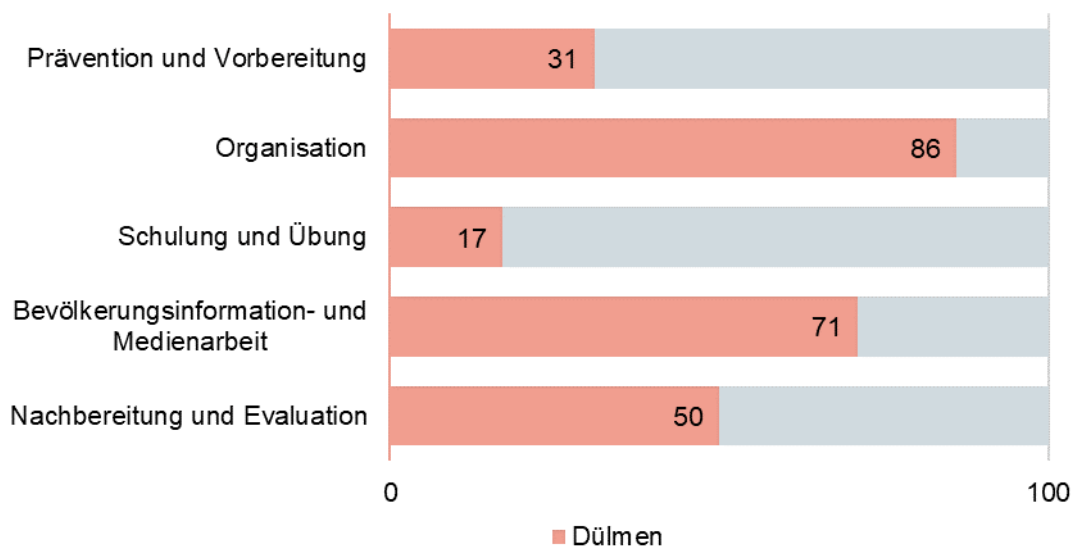
Unter Berücksichtigung der Unterlagen, die die Stadt Dülmen nach der operativen Prüfungsphase vorgelegt hat, würde der Erfüllungsgrad für den Bereich Krisenmanagement insgesamt um bis zu etwa 15 Prozent höher ausfallen.

In den interkommunalen Vergleich sind 44 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 70 Prozent. Der dargestellte Erfüllungsgrad setzt sich aus den nachstehenden Einzelergebnissen zusammen:

Erfüllungsgrade der einzelnen Teilaspekte in Prozent 2025



Unter Berücksichtigung der Unterlagen, die die Stadt Dülmen nach der operativen Prüfungsphase vorgelegt hat, würde

- der Teilerfüllungsgrad für den Bereich Prävention und Vorbereitung um bis zu etwa 30 Prozent,
- der Teilerfüllungsgrad für den Bereich Schulung und Übung um bis zu etwa 35 Prozent und
- der Teilerfüllungsgrad für den Bereich Organisation um bis zu etwa 10 Prozent

höher ausfallen.

Für den Bereich Krisenmanagement insgesamt würde sich der Erfüllungsgrad dadurch um bis zu etwa 15 Prozent verbessern.

6.11 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2025 – Kommunales Krisenmanagement

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Erkennen von Risiken					
F1	Die Stadt Dülmen hat bereits eine Vielzahl von Risiken für ihr Stadtgebiet ermittelt. Bei der strukturierten Dokumentation und Aufbereitung dieser Erkenntnisse sowie der angemessenen Information an die Politik sieht die gpaNRW noch Verbesserungspotenzial.	168	E1	Die Stadt Dülmen sollte die identifizierten Risiken dokumentieren und hinsichtlich ihres Schadensausmaßes bewerten. Über die Erkenntnisse ihrer Risikoanalyse sollte die Stadt die politischen Gremien informieren.	169
Vorplanung					
F2	Die Stadt Dülmen hat bereits mit den Vorplanungen zu den identifizierten Risiken begonnen, allerdings noch keine entsprechenden Pläne aufgestellt.	169	E2	Auf Grundlage einer strukturierten Risikoanalyse sollte die Stadt konsequent konkrete Vorplanungen entwickeln und in entsprechenden Plänen verschriftlichen.	170
Stabsraum					
F3	Der Stabsraum der Stadt Dülmen bietet grundsätzlich gute Voraussetzungen für eine effektive und störungsfreie SAE-Sitzung. Optimierungspotenzial besteht jedoch noch hinsichtlich der Dokumentation von Vollständigkeit und Funktionsfähigkeit der Ausstattung.	173	E3	Die Stadt Dülmen sollte die Ausstattung des Stabsraumes in Bezug auf die Vollständigkeit und Funktionsfähigkeit der analogen Arbeitsmittel regelmäßig überprüfen und entsprechend dokumentieren.	174
Daseinsvorsorge im Krisenfall					
F4	Die Stadt Dülmen hat einige Funktionen in der Stadtverwaltung definiert, die auch in einer akuten Krisenlage funktionsfähig sein müssen. Dabei ist sie jedoch noch nicht strukturiert vorgegangen und hat ihre Entscheidungen noch nicht dokumentiert.	175	E4	Die Stadt Dülmen sollte in einem strukturierten Vorgehen die Funktionen definieren, die in einer akuten Krisenlage funktionsfähig sein müssen. Die Entscheidungen und die Vorkehrungen, die dazu zu treffen sind, sollte sie dokumentieren und innerhalb der Verwaltung kommunizieren.	176
Dienstanweisung SAE					
F5	Die Stadt Dülmen hat eine praxisnahe und verständliche Stabsdienstordnung des Stabes für außergewöhnliche Ereignisse erlassen. In zwei Punkten sieht die gpaNRW allerdings noch Optimierungspotenzial.	176	E5.1	Die Stadt Dülmen sollte die Mitglieder des SAE grundsätzlich mit Dienstausweisen ausstatten und sicherstellen, dass diese stets aktuell sind.	177

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.2	In ihrer Stabsdienstordnung sollte die Stadt Dülmen festlegen, in welchem Zeitraum ab Alarmierung die Einsatzbereitschaft des SAE hergestellt sein muss und dabei auch Szenarien für einen Selbsteintritt berücksichtigen.	177
Schulung der SAE-Mitglieder					
F6	Die Stadt Dülmen hat die Mitglieder des SAE zwar in 2022 in die Stabsarbeit eingeführt, jedoch noch keine Schulungen durchgeführt.	179	E6	Die Stadt Dülmen sollte regelmäßige Schulungsintervalle und auch -inhalte für ihre SAE-Mitglieder festlegen und auf dieser Basis die Schulungen durchführen.	179
Übung der SAE-Mitglieder					
F7	Die Stadt Dülmen führt bisher noch keine regelmäßigen Übungen durch. Verbindliche Regelungen zu SAE-Übungen fehlen ebenfalls.	179	E7	Die Stadt Dülmen sollte verbindliche Regelungen zu Übungen ihres SAE entwickeln und regelmäßig praxisnahe Übungen durchführen und anschließend evaluieren.	180
Krisenkommunikation					
F8	Die Stadt Dülmen hat klare Regeln für die interne Kommunikation im Krisenfall festgelegt. Im Hinblick auf die externe Kommunikation besteht noch Optimierungspotenzial.	181	E8	Die Stadt Dülmen die bestehenden Regeln für die Kommunikation nach außen schriftlich festhalten. Außerdem sollte sie vorgefertigte Kommunikationschecklisten mit Textbausteinen für typische Krisenszenarien, wie z. B. Unwetter, Stromausfall usw. erstellen, um eine reibungslose und schnelle Information und Kommunikation sicherstellen zu können.	182
Nachbereitung und Evaluation					
F9	Die Stadt Dülmen hat eine strukturierte Nachbereitung und Evaluation von Sitzungen des SAE vorbereitet. Festlegungen darüber, wie die Beteiligten über die Erkenntnisse informiert werden, hat sie dagegen noch nicht getroffen.	183	E9	Die Stadt Dülmen sollte Festlegungen darüber treffen, wie die Ergebnisse der Auswertung dokumentiert werden und wie diese innerhalb der Verwaltung und an andere Beteiligte kommuniziert werden.	184

→ 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