ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

der Stadt Schwelm 2025/2026

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht		**1**
0.	**Vorbericht**	**6**
0.1	Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schwelm	6
0.1.1	Managementübersicht	6
0.2	Überörtliche Prüfung	8
0.2.1	Grundlagen	8
0.2.2	Prüfungsbericht	9
0.2.3	Nachhaltigkeitsaspekte in der Prüfung	10
0.2.4	Konsolidierungsmöglichkeiten	10
0.2.5	Verfahren nach Prüfungsabschluss	11
0.2.6	Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.3	Prüfungsmethodik	12
0.3.1	Kennzahlenvergleich	12
0.3.2	Erfüllungsgrad	13
0.3.3	gpa-Kennzahlenset	13
0.4	Prüfungsablauf	13
0.5	Anlage 1: Zusammenfassung aller Feststellungen und Empfehlungen	15
0.6	Anlage 2: Nachhaltigkeit in der Stadt Schwelm	22
0.6.1	Nachhaltigkeitsinstrumente	22
0.6.2	Nachhaltigkeitsindikatoren	23
1.	**Finanzen**	**33**
1.1	Managementübersicht	33
1.2	Aufbau des Teilberichtes	34
1.3	Inhalte, Ziele und Methodik	34
1.4	Haushaltssituation	35
1.4.1	Haushaltsstatus	35
1.4.2	Ist-/ Plan-Ergebnisse	36
1.4.3	Eigenkapital	39
1.4.4	Verbindlichkeiten	40
1.4.5	Haushaltskonsolidierung	42
1.5	Haushaltssteuerung	43
1.5.1	Nachhaltigkeitshaushalt	43
1.5.2	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	44
1.5.3	Kredit- und Anlagemanagement	46
1.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	54

2.	**Zahlungsabwicklung und Vollstreckung**	**58**
2.1	Managementübersicht	58
2.2	Aufbau des Teilberichtes	58
2.3	Inhalte, Ziele und Methodik	59
2.4	Zahlungsabwicklung	59
2.4.1	Aufwendungen	60
2.4.2	Einzahlungen	61
2.4.3	Prozessbetrachtungen	67
2.5	Vollstreckung	71
2.5.1	Aufwendungen	71
2.5.2	Vollstreckungsforderungen	72
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	78
3.	**Gremienarbeit**	**80**
3.1	Managementübersicht	80
3.2	Aufbau des Teilberichtes	81
3.3	Inhalte, Ziele und Methodik	81
3.4	Örtliche Gremienstrukturen	82
3.5	Sitzungsmanagement	87
3.6	Aufwendungen Gremienmitglieder	89
3.6.1	Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder für gewählte Mitglieder	91
3.6.2	Entschädigung im kommunalen Ehrenamt	94
3.7	Zuwendungen an Fraktionen und Einzelratsmitglieder	97
3.8	Digitalisierung der Gremienarbeit	101
3.9	Veröffentlichungspflicht gemäß Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW	104
3.10	Anlage: Ergänzende Tabelle	105
4.	**Personal, Organisation und Informationstechnik**	**106**
4.1	Managementübersicht	106
4.2	Aufbau des Teilberichtes	107
4.3	Inhalte, Ziele und Methodik	107
4.4	Orientierungsrahmen	108
4.4.1	Personal	109
4.4.2	Organisation	114
4.4.3	Informationstechnik	118
4.5	Personalressourcen	124
4.5.1	Personalquoten	125
4.5.2	Stellenbesetzung	127
4.5.3	Altersstruktur	128
4.5.4	Querschnittsaufgaben	129
4.6	Digitalisierungsniveau	130
4.7	Anlage 1: Berechnungsschritte Personalquoten	134

4.8	Anlage 2: Ergänzende Tabelle	137
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	146
5.5.1	Städtischer Gebäudebestand	146
5.5.2	Organisation	148
5.5.3	Planung von Klimaschutzmaßnahmen	148
5.5.4	Finanzmitteleinsatz für die Sanierung städtischer Gebäude	150
5.5.5	Treibhausgasbilanz	153
5.6	Anlage: Ergänzende Tabelle	155
6.	**Kommunales Krisenmanagement**	**156**
6.1	Managementübersicht	156
6.2	Aufbau des Teilberichtes	157
6.3	Inhalte, Ziele und Methodik	157
6.4	Strukturen und Ausgangssituation	158
6.5	Prävention und Vorbereitung	159
6.5.1	Erkennen von Risiken	160
6.5.2	Vorplanung	162
6.5.3	Regelungen zur Einbindung von Spontanhelfenden	163
6.6	Organisation	164
6.6.1	Stab für außergewöhnliche Ereignisse (SAE)	165
6.6.2	Stabsraum	166
6.6.3	Notstromversorgung	167
6.6.4	Daseinsvorsorge im Krisenfall	168
6.6.5	Dienstanweisung SAE	169
6.7	Schulung und Übung	170
6.7.1	Schulung der SAE-Mitglieder	171
6.7.2	Übung der SAE-Mitglieder	172
6.8	Bevölkerungsinformation und Medienarbeit	173
6.8.1	Krisenkommunikation	173
6.8.2	Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung	174
6.9	Nachbereitung und Evaluation	175
6.10	Anlage: Übersicht Erfüllungsgrad im kommunalen Krisenmanagement	177
6.11	Anlage: Ergänzende Tabelle	179
7.	**gpa-Kennzahlenset**	**183**
7.1	Inhalte, Ziele und Methodik	183
7.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	184

7.3 gpa-Kennzahlenset 186

Kontakt **190**

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schwelm

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Schwelm 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.

Für die Stadt Schwelm besteht ein hoher Handlungsbedarf, ihre **Haushaltssituation** nachhaltig zu verbessern. Dieser ergibt sich im Wesentlichen aus den niedrigen Jahresergebnissen, den hohen geplanten Jahresfehlbedarfen sowie der drohenden bilanziellen Überschuldung aufgrund der bereits zum Betrachtungszeitpunkt unterdurchschnittlichen Eigenkapitalausstattung. Aus diesem Grund hat die Stadt Schwelm ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept (HSK) über den Zeitraum 2024 bis 2034 aufgestellt. In der Ergebnis- und Finanzplanung ab 2024 plant die Stadt durchweg negative Jahresergebnisse. Für 2025 tritt der vollständige Verzehr des Eigenkapitals der Stadt Schwelm ein.

Bei den Gesamtverbindlichkeiten Konzern weist die Stadt eine überdurchschnittliche Verschuldung auf. Diese liegt einwohnerbezogen oberhalb von 75 Prozent der Vergleichskommunen und wird weiter ansteigen.

Die Stadt Schwelm hat mit dem integrierten Klimaschutzkonzept bereits eine Nachhaltigkeitsstrategie erarbeitet. Das Klimaschutzkonzept soll bis 2027 überarbeitet, aktualisiert und um Aspekte der Nachhaltigkeitsberichterstattung ergänzt werden.

Für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sieht die gpaNRW sowohl bei der Festlegung von Wertgrenzen als auch für den Prozess der Ausgestaltung der Untersuchungen noch Optimierungsmöglichkeiten. Für das Kredit- und Anlagemanagement hat die Stadt Schwelm noch keinen schriftlich verbindlichen Handlungsrahmen fixiert. Dies könnte entweder in einer Dienstanweisung oder Richtlinie erfolgen. Ein quartalsweises Berichtswesen ist bereits eingerichtet.

Die Stadt Schwelm ist in der **Zahlungsabwicklung** gut aufgestellt. Sowohl der Personaleinsatz als auch die Aufwendungen je Einzahlung stellen sich bis 2024 als interkommunal niedrig dar. Eine relativ hohe Anzahl ungeklärter Ein- und Auszahlungen belastet allerdings die Zahlungsabwicklung. Um diese zu verringern, sollte die Stadt konsequent auf rechtzeitige Sollstellungen und entsprechende Anpassungen in den internen Abläufen hinwirken.

Die Stadt Schwelm erreicht in der **Vollstreckung** mit durchschnittlichen Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung eine übliche Erfolgsquote von über 80 Prozent.

Die Aufwendungen für die **Gremienarbeit** je Einwohnerin und Einwohner sind in der Stadt Schwelm auffällig hoch. Ursächlich hierfür ist zum einen die hohe Zahl von Ratsmitgliedern, aber auch von sachkundigen Bürgerinnen und Bürger sowie sachkundigen Einwohnerinnen und Einwohnern.

Die Stadt Schwelm zahlt für die Ratsmitglieder eine Monatspauschale zuzüglich Sitzungsgeld aus. Damit wirkt sich die hohe Zahl an Sitzungen direkt auf die Höhe der Aufwendungen aus. Die meisten der Vergleichskommunen kommen mit einer geringeren Zahl an Rats- und Ausschusssitzungen aus. In Schwelm konnte zudem jede Fraktion bis zu 30 Fraktionssitzungen pro Jahr abrechnen. Mit Beginn der neuen Wahlperiode 2025 wurde die Hauptsatzung jedoch angepasst und die Höchstzahl der abrechenbaren Sitzungen auf 24 beschränkt.

Die Stadt Schwelm zahlt den Fraktionen im Vergleich sehr hohe Zuwendungen aus. Über die Fraktionszahlungen hinaus gewährte die Stadt im Betrachtungszeitraum keine weiteren Leistungen. In der aktuellen Legislaturperiode 2025-2030 wird Ratsmitgliedern eine einmalige Pauschale für die Beschaffung von digitalen Endgeräten gezahlt. Gleichzeitig wurde das Verfahren zur Bedarfsermittlung auf den Beginn der Wahlperiode gelegt. Die Gewährung der Fraktionszuwendungen entsprach nicht dem Erlass über die Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen. Noch während der Prüfung hat die Stadt diese an die Erlasslage angepasst.

Die Hauptsatzung der Stadt Schwelm wurde im April 2025 überarbeitet und entspricht weitgehend der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes NRW. Im Hinblick auf die Handlungsfähigkeit in Krisenzeiten enthält sie seit Januar 2026 auch Regelungen zur hybriden und digitalen Gremienarbeit. Für eine Digitalisierung der Gremienarbeit bestehen insbesondere noch Verbesserungsmöglichkeiten in einer vollständig papierlosen Gremienarbeit sowie im Einsatz moderner Sitzungstechnik.

Die Stadt Schwelm hat in den Handlungsfeldern **Personal und Organisation** viele planungs- und entscheidungsrelevante Parameter zu der Ausrichtung ihrer Personalressourcen und zur Organisation der Arbeitsabläufe im Blick. Es fehlen jedoch verschriftlichte Regelungen zu Standards und Abläufen.

Der konkrete Personalbedarf für die Stadt Schwelm wird regelmäßig unter Berücksichtigung der Fluktuation prognostiziert. Um die signifikante Altersfluktuation der kommenden Jahre zu bewältigen, setzt die Stadt Schwelm auf die eigene Ausbildung von Nachwuchskräften und ermöglicht fachfremdem Personal den Quereinstieg in die Verwaltungstätigkeit.

Die Stadt Schwelm hat für ihre Stellen Anforderungsprofile erstellt und passt diese kontinuierlich an. Im Prozessmanagement liegen Optimierungsmöglichkeiten, insbesondere indem die Stadt es deutlich erweitert und strukturiert und mit Blick auf Steuerungs- und Zukunftserfordernisse ausbaut.

Die Aufgaben in der **Informationstechnik** erledigt die Stadt Schwelm weitgehend in Eigenregie, nur wenige Aufgaben sind ausgelagert. Strategische und operative Steuerungselemente z. B. zur Verwaltungsdigitalisierung sind dabei zwar informell vorhanden, sind jedoch noch nicht dokumentiert oder verbindlich und strategisch festgelegt. Die Verbesserungsmöglichkeiten für

das Themenfeld der IT-Sicherheit erläuterte die gpaNRW aufgrund der Sensibilität des Themas direkt den zuständigen Stellen der Stadt Schwelm.

Die Stadt Schwelm hat im Jahr 2023 für den Bereich Klimaschutz ein integriertes **Klimaschutzkonzept** beschlossen. Handlungsleitend ist für die Stadt das Ziel der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045. Zur Erreichung der Treibhausgasneutralität im städtischen **Gebäudebestand** hat die Stadt Schwelm bereits unterschiedliche Maßnahmen umgesetzt. Das maßgebende Projekt des Energiesparcontracting (ESC) wurde jedoch aktuell aufgrund der hohen Investitionssummen und vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltssituation beendet. Der Finanzmitteleinsatz in den eigenen Gebäudebestand liegt durch Neubaumaßnahmen in den letzten Jahren bereits auf einem hohen Niveau. Um das Ziel der Treibhausgasneutralität zu erreichen, ist jedoch ein langfristiger erhöhter Finanzmittelaufwand unvermeidlich. Der Zielkonflikt mit der Haushaltssituation wird hier besonders deutlich.

Die Stadt hat eine Treibhausgasbilanz für den eigenen Gebäudebestand anhand der Verbrauchswerte der Liegenschaften erstellt. Aufgrund der Übernahme von Gebäuden haben sich die Treibhausgasemissionen im Jahr 2024 erhöht.

Im Handlungsfeld **Kommunales Krisenmanagement** hat die Stadt Schwelm verschiedene Risiken für ihr Stadtgebiet identifiziert und konkrete Maßnahmen wie die Einrichtung des Stabes für außergewöhnliche Ereignisse (SAE) umgesetzt.

Eine Dienstanweisung für den Stab für außergewöhnliche Ereignisse liegt im Entwurf vor. Weitere organisatorische Grundlagen, wie z. B. ein funktionsfähiger Stabsraum sind vorhanden. Darüber hinaus bestehen weitere Optimierungspotenziale: die identifizierten Risiken sollten um die Handlungsanweisungen und Checklisten für die jeweiligen Lagen ergänzt werden. Die erforderlichen Dienstleistungen im Sinne der Daseinsvorsorge im Krisenfall sind zwar bekannt, bislang aber nicht schriftlich fixiert. Um die Aufrechterhaltung dieser kritischen Fachaufgaben in akuten Krisenzeiten sicherstellen zu können, sollten diese konkret festgelegt werden.

Da es sich um wesentliche Elemente eines funktionierenden kommunalen Krisenmanagements handelt, sollte Schwelm Schulungen und Übungen für den SAE zeitnah durchführen.

Verbindliche Kommunikationsregeln für den Krisenfall hat die Stadt Schwelm festgelegt. Während des Prüfungszeitraums hat sie auch vorgefertigte Kommunikations-Checklisten in Bezug auf erkannte Risiken erarbeitet. Um das kommunale Krisenmanagement stetig weiterzuentwickeln, sollte die Stadt Schwelm Einsätze und Übungen des SAE auswerten und weiterentwickeln.

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 auszugleichen[1]. Ein Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen.

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

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

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

0.2.2 Prüfungsbericht

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

- 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-Durchschnittswerten[2]. 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:

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

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

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 Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage. Die Sollvorstellung ist *kursiv* gedruckt.

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

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

Feststellungen, die eine Stellungnahme der Stadt während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) kennzeichnen wir im Prüfungsbericht mit einem Zusatz. Dies ist in dieser Prüfung nicht der Fall.

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 Nachhaltigkeitsmanagement[3] 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.

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

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

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

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

0.2.5 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.2.6 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

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

Die Stadt Schwelm hat zunächst die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung am 30. März 2022 in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses beraten und in der Ratssitzung am 19. Mai 2022 die Stellungnahme nach § 105 GO NRW beschlossen.

Danach hat die Stadt Schwelm noch ausstehende Jahres- sowie Gesamtabschlüsse aufgestellt und beschlossen sowie die kommunale Bilanz um die fehlende Position „erhalten Anzahlungen“ ergänzt. Die Jahresabschlüsse der Beteiligungen werden inzwischen digital bereitgestellt. Die Empfehlung zur OGS-Steuerung die Datentransparenz, insbesondere bei den Gebäudeaufwendungen, zu erhöhen, wurde seitens der Stadt Schwelm nicht gefolgt, da der bestehende Detaillierungsgrad als ausreichend bewertet wird. In der Bauaufsicht hat die Stadt die empfohlene Digitalisierung vorangetrieben und eine Aktualisierung der Fachsoftware angestoßen. Steuerungsaspekte sind bei der Neuorganisation der Bauaufsicht angemessen berücksichtigt.

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 Städten[4] 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

[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.

danach fortgeschrieben. In unserer Prüfung verwenden wir ausnahmslos Daten auf der fortgeschriebenen Basis des Zensus 2022.

0.3.2 Erfüllungsgrad

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

0.3.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.4 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Schwelm wurde in der Zeit von Januar 2025 bis August 2026 durchgeführt.

Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Schwelm 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 Schwelm neben dem Jahr 2023 überwiegend das Jahr 2024. Im Prüffeld Finanzen haben uns die Jahresabschlüsse 2019 bis 2023 sowie die Haushaltspläne 2024 und 2025 einschließlich der mittelfristigen Haushaltsplanung bis 2028 vorgelegen. Im Prüffeld Gremienarbeit wurden die Veränderungen aufgrund der Ergebnisse der Kommunalwahl 2025 berücksichtigt. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten der Stadt Schwelm berücksichtigt.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Stefan Loepke
Finanzen	Thomas Siegert
Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	Thomas Siegert

Gremienarbeit	Karin Hein/Marie-Kristin Klincker
Personal, Organisation und IT	Anne Huppert
Gebäudewirtschaft - Klimaschutz	Robert Pawelczyk
Kommunales Krisenmanagement	Karin Hein/Marie-Kristin Klincker

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Die wesentlichen Prüfungsergebnisse wurden am 20. Juli 2026 im Verwaltungsvorstand vorgestellt. Die Stadt Schwelm hatte danach Gelegenheit, zum Berichtsentwurf Stellung zu nehmen.

Herne, den 27.08.2026

Im Auftrag	Im Auftrag
gez.	gez.
Manfred Wiethoff	Stefan Loepke
Abteilungsleitung	Projektleitung

0.5 Anlage 1: Zusammenfassung aller Feststellungen und Empfehlungen

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2025-2026 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Schwelm führt Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei wichtigen Investitionsentscheidungen durch. Wertgrenzen, ab denen stets eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung pflichtig durchzuführen ist, sind nicht festgelegt. Auch Mindeststandards hierfür sind noch nicht schriftlich fixiert.	E1	Die Stadt Schwelm sollte Wertgrenzen im Sinne des § 13 Abs. 1 KomHVO NRW festlegen, ab denen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verpflichtend durchzuführen ist. Hierfür sollte sie Mindeststandards mittels einer Dienstanweisung festlegen sowie Arbeitshilfen für die Fachbereiche bereitstellen.
F2	Einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement hat die Stadt Schwelm bisher noch nicht umfassend schriftlich fixiert.	E2	Wir empfehlen der Stadt Schwelm, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten.
F3	Das Anlagenmanagement spielt in Schwelm in Ermangelung überschüssiger Liquidität nur eine untergeordnete Rolle. Mit Blick auf die geringe Bedeutung hat die Stadt Schwelm einen Handlungsrahmen bisher nicht schriftlich fixiert.	E3	Sofern die Stadt in Zukunft über regelmäßige eigene liquide Mittel verfügt, die sie nicht unmittelbar zur Liquiditätssicherung oder Rückzahlung von Krediten benötigt, sollte sie vor einer Geldanlage Rahmenbedingungen schriftlich festlegen.
Zahlungsabwicklung und Vollstreckung			
F1	Die Stadt Schwelm nutzt die Möglichkeit des SEPA-Lastschriftverfahrens. Gleichwohl bewegt sich der Anteil der Lastschriften auf einem niedrigen Niveau.	E1	Die Stadt Schwelm sollte das Verfahren zur Nutzung des SEPA-Lastschriftverfahren aktiv bewerben und in den Vordergrund stellen.
F2	Die Stadt Schwelm weist relativ viele ungeklärte Ein- sowie Auszahlungen auf. Dies erschwert das zeitnahe Durchsetzen der eigenen Forderungen.	E2	Die Stadt Schwelm sollte die Anzahl der ungeklärten Ein- sowie Auszahlungen durch Organisationsanpassungen reduzieren.
F3	Die Stadt Schwelm bietet bereits elektronische Zahlungsmethoden an. Schriftliche Vorgaben hierzu stehen noch aus.	E3	Die Stadt Schwelm sollte zum Einsatz elektronischer Zahlungsmethoden eine Dienstanweisung erlassen.
F4	Die Stadt Schwelm erreicht in der Vollstreckung bei durchschnittlichen Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung eine Erfolgsquote von über 80 Prozent. Damit liegt sie genau im Median. Der Bestand an Vollstreckungsforderungen liegt jedoch auf einem hohen Niveau.	E4	Die Stadt Schwelm sollte den bereits begonnenen Abbau des Bestandes offener Vollstreckungsforderungen weiter fortsetzen.

Feststellung		Empfehlung	
Gremienarbeit			
F1	Die Stadt Schwelm führt mehr Gremiensitzungen durch als die meisten der Vergleichskommunen.	E1	Die Stadt Schwelm sollte die Sitzungen der Fachausschüsse auf ein notwendiges Maß festlegen. Sie sollte Sondersitzungen vermeiden und geplante Gremiensitzungen mit wenigen Tagesordnungspunkten absagen. Auch die Reduzierung der Zahl der Ausschüsse kann zu einer niedrigeren Anzahl von Sitzungen führen.
F2	Die Stadt Schwelm gewährt den Fraktionen Zuwendungen, die nicht der Erlasslage entsprechen. Weitere Anforderungen im Zusammenhang mit der Berechnung und Auszahlung der Fraktionszuwendungen erfüllt sie größtenteils.	E2.1	Die Stadt Schwelm sollte die Berechnung der Fraktionszuwendungen zeitnah der Erlasslage anpassen. Dabei sollte sie beachten, dass sie für die Verteilung der Mittel im Hinblick auf die einzelnen Fraktionen einen Maßstab wählt, der dem Bedarf der Fraktionen gerecht wird und dem Gebot der Chancengleichheit Rechnung trägt.
		E2.2	Gemäß des o.g. Erlasses muss die Stadt Schwelm eine regelmäßige Bedarfsermittlung, mindestens jedoch einmal in der Wahlperiode durchführen.
F3	Die Stadt Schwelm hat noch keine technischen oder formalen Voraussetzungen für die Durchführung hybrider oder digitaler Gremiensitzungen geschaffen.	E3	Um auch in Krisenzeiten und kritischen Notlagen handlungsfähig zu sein, sollte die Stadt Schwelm sich mit den formalen und technischen Voraussetzungen der digitalen und hybriden Gremienarbeit befassen.
Personal, Organisation und IT			
F1	Die Stadt Schwelm orientiert sich bei der Personalplanung insbesondere an der Altersfluktuation. Auf eine Bewerbermanagementsoftware verzichtet sie. Das Einstellungsverfahren hat die Stadt dokumentiert und verbindlich festgelegt.	E1	Um das Erfahrungswissen über potenzielle Fluktuationen, welche über die reine Altersfluktuation hinaus gehen, zugänglich zu machen, sollte die Stadt diese Prognosen dokumentieren und fortschreiben. Die Prognosen sollte sie sowohl insgesamt darstellen als auch differenziert nach Organisationseinheiten oder Qualifikation unterscheiden und erfassen.
F2	Die Themen Onboarding und Qualifizierung strukturieren die Organisationseinheiten der Stadt Schwelm bisher organisationsbezogen und nicht standardisiert. Ohne entsprechende Standards und einen Gesamtüberblick besteht die Gefahr, dass die Qualifizierung und Qualifikation der Beschäftigten nur bedingt den Zielen der Gesamtverwaltung dienen.	E2.1	Die Stadt Schwelm sollte das Onboarding neuer Mitarbeitenden in einem konkreten Workflow beschreiben um ein einheitliches Vorgehen sicherzustellen und wesentliche Informationen und Meilensteine in dieser Beschäftigungsphase zielgerichtet den neuen Mitarbeitenden zukommen zu lassen. Dies kann spätere Reibungsverluste minimieren und den neuen Mitarbeitenden den Start in ein neues Aufgaben- und Umfeld erleichtern.
		E2.2	Die Stadt Schwelm sollte ein Wissensmanagement etablieren, um die Wissensaspekte der Stelleninhaber zu dokumentieren und zu konservieren. Dies sollte nach Möglichkeit auch das Erfahrungswissen über Abläufe o.ä. mit einbeziehen. Mit dem Prozessmanagement (vgl. 4.4.2.2) hat die Stadt hier bereits erste Ansatzpunkte im

Feststellung		Empfehlung	
			Blick, bei einem Ausbau des Prozessmanagements können Prozessdokumentationen als Wissensspeicher dienen.
		E2.3	Die Stadt Schwelm sollte basierend auf ihrem Personalbedarf ein Personalentwicklungskonzept entwickeln. Der Abgleich zwischen Personalbedarf und Personalbestand sollte dabei im Dreiklang der quantitativen und qualitativ-fachlichen Personalausstattung sowie maßgeblicher persönlicher Befähigung des Personals beurteilt werden, um auch zukünftig die städtische Leistungsfähigkeit zu sichern.
F3	Die Austritte hat die Stadt Schwelm nicht standardisiert oder deren Prozesse strukturiert erfasst. Ein Gesundheitsmanagement hat sie bislang nicht implementiert, so dass dies zu einer geringeren Zufriedenheit und Bindung der Mitarbeitenden führen kann.	E3.1	Die Stadt sollte ihre Möglichkeiten im Gesundheitsmanagement erfassen und ggf. weitere Maßnahmen implementieren, die mit den Wünschen und Bedürfnissen der Beschäftigten übereinstimmen und diese zusammengefasst darstellen.
		E3.2	Die Stadt Schwelm sollte das Offboarding strukturieren und den Prozess/Workflow dokumentieren. Dabei sollte neben strukturierten Austrittgesprächen auch formale Vorgaben festgelegt werden, wie z.B. Kündigung dokumentieren, Arbeitszeugnis erstellen, Sozialversicherung abmelden, Vollmachten widerrufen o.ä..
F4	Ihre Stellen beschreibt und bewertet die Stadt Schwelm kontinuierlich und definiert die Anforderungen an die Mitarbeitenden für die einzelne Stelle. Insbesondere hinsichtlich der zielgerichteten zentralen Steuerung ihres Ressourceneinsatzes sieht die gpaNRW noch Verbesserungsmöglichkeiten. Durch regelmäßige kritische Auseinandersetzung mit den Aufgaben und deren Priorisierung kann sie ihren Ressourceneinsatz optimieren.	E4.1	Die Stadt Schwelm sollte ihre wiederkehrenden Aufgaben zentral erfassen und priorisieren. Hierdurch kann die Stadt ihre Steuerung des Ressourceneinsatzes optimieren und unterstützen.
		E4.2	Die Stadt Schwelm sollte messbare Zielvorgaben zur Aufgabenerfüllung und Dienstleistungsqualität entwickeln.
F5	Prozesse beschreibt und optimiert die Stadt Schwelm derzeit nur bei konkretem Anlass. Ein Prozessmanagement findet nicht systematisch und strukturiert statt. Die Vorteile eines Prozessmanagements, wie insbesondere Dokumentation, Visualisierung und Wissenstransfer, sind der Stadt Schwelm dadurch nicht vollumfänglich zugänglich.	E5.1	Die Stadt Schwelm sollte ihre Prozesse dokumentieren und die jeweiligen Prozessverantwortlichen formal in der Prozessbeschreibung aufnehmen. Darüber hinaus sollte sie geeignete Kennzahlen einführen, um die Effizienz der Prozesse zu messen bzw. beurteilen zu können, ob die festgelegten Ziele erreicht werden.
		E5.2	Die Stadt Schwelm sollte prüfen, inwiefern sie in ein Prozessmanagement investieren kann, um ihre Verwaltungsabläufe zu optimieren und so für die digitale Bearbeitung vorzubereiten. Dabei sollte sie insbesondere das Output des Prozessmanagements mit den möglichen Synergieeffekten und Wissensspeicherung mit bewerten.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Stadt Schwelm ermittelt ihr Personalbedarf über konkrete Stellenbemessungen. Diese erfolgen anlassbezogen. Der Personalbestand wird im Rahmen eines strukturierten Prozesses aktualisiert.	E6.1	Um Handlungsbedarfe zu erkennen und drohenden Überlastungen frühzeitig vorzubeugen, sollte die Stadt Schwelm Fallzahlen und Daten regelmäßig systematisch und strategisch auswerten.
		E6.2	Die Stadt Schwelm sollte die Ziele von Stellenbemessungen schriftlich festlegen.
F7	Die bei der Stadt Schwelm verfolgte IT- und Digitalisierungsstrategie ist informell und nicht dokumentiert. Eine strategische Zusammenfassung und Ausrichtung wurde nicht entwickelt. Fehlen verschriftliche Strategien, erschwert dies eine strukturierte und gezielte Steuerung und Weiterentwicklung der IT-Landschaft und Digitalisierung.	E7.1	Die Stadt Schwelm sollte ihre Konzepte konkretisieren und dokumentieren sowie eine projektübergreifende IT-Strategie mit Kriterien entwickeln, um künftige Digitalisierungsmaßnahmen zu priorisieren. Die Stadt sollte zudem Projekte zeitlich definieren und die routinemäßigen Arbeiten in der IT kalkulieren sowie diese in die Ziel- und Planungsstrategie/IT-Strategie aufnehmen.
		E7.2	Die geplante Dienstanweisung sollte den Prozess zur Einführung von KI-Technologien verbindlich regeln, um einen rechtssicheren Handlungsraum zu schaffen. Darin sollten ethische Gesichtspunkte berücksichtigt werden, sowie die Risiken bezogen auf Ethik, Datenschutz und IT-Sicherheit abgewogen werden.
F8	Viele der Standards und Regelungen des IT-Service-Managements der Stadt Schwelm sind informell und nicht dokumentiert. Konzeptionelle Standards und formalisierte Abläufe sind nicht umfänglich vorhanden. Dies birgt Risiken bei Personalausfällen und erschwert die Steuerung.	E8.1	Die Stadt Schwelm sollte bereits vor Projektbeginn Rahmenbedingungen (Zeitfenster, Meilensteine, eingesetzte Ressourcen) definieren. So schafft sie eine verbindliche Basis, um den Projektfortschritt zu steuern und den Projektplan bei Bedarf anzupassen.
		E8.2	Die Stadt sollte IT-Anforderungen an zentraler Stelle dokumentieren und zusammenführen. Dies ermöglicht ihr einen zentralen Überblick und erleichtert den beteiligten Personen das zielgerichtete Handeln auch in Ausnahmesituationen oder bei Personalausfall. Dabei sollte sie den Prozess verschriftlichen und verbindlich vorgeben.
		E8.3	Die Stadt Schwelm sollte das Lizenzmanagement sukzessive aufbauen und die entsprechend Plattform nutzen, um Lizenzen differenziert zu erfassen und zu steuern. So kann sie finanzielle und rechtliche Risiken vermeiden und ihre Lizenzen bedarfsgerecht und rechtskonform einsetzen.
F9	Die technischen IT-Sicherheitsstrukturen wurden seitens der Stadt Schwelm größtenteils umgesetzt. Optimierungsmöglichkeiten bestehen insbesondere im konzeptionellen Bereich.	E9	Die Stadt Schwelm sollt ein IT-Sicherheitskonzept und die Notfallvorsorge aufstellen und dokumentieren, um eine belastbare Grundlage für präventive und reaktive Maßnahmen zu schaffen.
F10	Die Altersstruktur der Stadtverwaltung Schwelm entspricht der einer Vielzahl der Vergleichskommunen. Die Verwaltung übernimmt viele Aufgaben mit eigenem	E10.1	Die Stadt Schwelm sollte durch personalwirtschaftliche (Personalplanung, Stellenplanung, Personalbindung u.a.) und organisatorische (z.B. Prozessmanagement

Feststellung		Empfehlung	
	Personal, was sich in einer quantitativ hohen Personalquote im interkommunalen Vergleich widerspiegelt.		u.a.) Maßnahmen versuchen, die Zufriedenheit und Bindung der Mitarbeitenden bei und an die Verwaltung zu erhöhen.
		E10.2	Um Überlastungen des Personals vorzubeugen, sollte die Stadt Schwelm, gerade in Aufgabenbereichen mit geringer Stellenbesetzungsquote, interkommunale Zusammenarbeit anstreben.
F11	Die Stadt Schwelm erweitert sukzessive die Möglichkeiten, damit die Bürger die Dienstleistungen digital in Anspruch nehmen können. Die Stadt kann auf den bestehenden Grundlagen die Digitalisierung weiter ausbauen. Dabei bestehen auch Möglichkeiten, Medienbrüche zu reduzieren.	E11	Die Stadt Schwelm sollte Ihre Digitalisierung weiter ausbauen, um Medienbrüche soweit wie möglich zu eliminieren. Weniger Medienbrüche innerhalb der Prozesse tragen zu Effizienzsteigerungen bei.
Gebäudewirtschaft - Klimaschutz			
F2	Die Stadt Schwelm hat die benötigten Finanzmittel für die notwendigen Maßnahmen im gesamten eigenen Gebäudebestand noch nicht beziffert. Die Prognose der gpaNRW zeigt, dass der zukünftig erforderliche Finanzmitteleinsatz langfristig auf einem hohen Niveau bleiben müsste.	E1	Die Stadt Schwelm sollte zeitnah eine alternative Strategie mit einer entsprechenden Prioritätenplanung erstellen.
F2	Die Stadt Schwelm hat die benötigten Finanzmittel für die notwendigen Maßnahmen im gesamten eigenen Gebäudebestand noch nicht beziffert. Die Prognose der gpaNRW zeigt, dass der zukünftig erforderliche Finanzmitteleinsatz langfristig auf einem hohen Niveau bleiben müsste.	E2	Die Stadt Schwelm sollte den Finanzmittelbedarf beziffern und die entsprechenden Mittel in ihrer Planung berücksichtigen.
Kommunales Krisenmanagement			
F1	Die Stadt Schwelm hat bestehende Risiken für sich identifiziert. Diese hat sie jedoch nicht nach Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß bewertet. Eine Analyse der Rahmenbedingungen und die Einschätzung und Beurteilung von Risiken ist bislang nicht erfolgt.	E1	Die Stadt sollte die ermittelten Risiken hinsichtlich ihres Schadenspotenzials bewerten und die politischen Gremien weiterhin über Erkenntnisse aus ihrer Risikoanalyse informieren.
F2	Die Stadt Schwelm hat bereits verschiedene konzeptionelle, organisatorische und verfahrensmäßige Voraussetzungen für ein effektives und effizientes Krisenmanagement geschaffen bzw. aktuell in der Vorbereitung. Entsprechende Planungen bestehen jedoch noch nicht für alle relevanten Risiken.	E2	Basierend auf einer strukturierten Risikoanalyse sollte die Stadt konsequent konkrete, szenarienbasierte Vorplanungen entwickeln. Maßnahmen, wie die Definition der Notfallpunkte, den Strukturen für den SAE und dem Ausbau der Notstromversorgung, sollte sie in eine umfassende Gesamtplanung integrieren.
F3	Die Stadt Schwelm hat bislang keine Regelungen zur Einbindung von Spontanhelfenden er-stellt.	E3	Die Stadt Schwelm sollte Regelungen zur Einbindung von Spontanhelfenden entwickeln, um deren Unterstützung bei der Krisenbewältigung bestmöglich nutzen zu können.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Schwelm hat die grundlegenden Voraussetzungen für die Einrichtung eines SAE geschaffen. Verantwortlichkeiten wurden bereits definiert. Teilweise steht die Schärfung der Rollen im Stab noch aus.	E4	Schwelm sollte wie geplant, die Erkenntnisse aus Fortbildungen und Lagen der jüngeren Vergangenheit aufbereiten und dem SAE als Anlagen zur Verfügung stellen.
F5	Die Stadt Schwelm hält einen Stabsraum vor, der kurzfristig einsatzbereit ist. Über zusätzliche Ausweichmöglichkeiten verfügt sie bislang nicht. Die Prüfung der Funktionsfähigkeit des Stabsraumes wird bislang nicht dokumentiert.	E5.1	Die Stadt Schwelm sollte zukünftig eine verbindliche Kontrolle mit Dokumentation installieren und in die Verantwortlichkeiten hierfür in der Dienstanweisung verankern.
		E5.2	Um in Krisensituationen handlungsfähig zu bleiben, muss die Stadt kurzfristig redundante Räumlichkeiten für den SAE schaffen.
F6	Die Stadt Schwelm hat noch nicht alle wichtigen städtischen Einrichtungen mit Notstrom versorgt. Übungen unter den Bedingungen eines Stromausfalls fanden bisher noch nicht statt.	E6.1	Die Stadt Schwelm sollte kurzfristig die Versorgung der definierten Einrichtungen mit Notstrom sicherstellen.
		E6.2	Die Stadt Schwelm sollte die Treibstoffverbräuche der benötigten Notstromaggregate ermitteln und für einen vorgeplanten Notbetrieb von 72 Stunden hochrechnen. Um die ausreichende Treibstoffversorgung sicherzustellen, kann sie z.B. Verträge mit den örtlichen Tankstellen schließen. Denkbar ist auch eine Eigenlagerung unter Beachtung von Verfallszeiten und Betankungszyklen. Auf diese Weise kann sie die Versorgung absichern.
		E6.3	Die Stadt Schwelm sollte regelmäßig unter den Bedingungen eines Stromausfalles üben, um sicherzustellen, dass die Notstromversorgung und die Abläufe auch unter Krisenbedingungen funktionieren.
F7	Die Stadt Schwelm hat für sich definiert, welche städtischen Leistungen in einer Krise aufrechterhalten werden sollen. Schriftlich fixiert wurde diese Zusammenstellung bisher noch nicht.	E7	Die Stadt Schwelm sollte zentrale Funktionen im Sinne der Daseinsvorsorge für den Krisenfall verbindlich definieren und die hierfür erforderlichen personellen, technischen und organisatorischen Ressourcen vorplanen. Wichtig ist, dass die Stadt Schwelm diese Punkte regelmäßig auf erforderliche Änderungen prüft und ggf. fortschreibt. Zudem sollte sie sicherstellen, dass alle betroffenen Beschäftigten mit den Regelungen vertraut sind.
F8	Der Entwurf Dienstanweisung für den SAE der Stadt Schwelm regelt die Zuständigkeiten und Abläufe im Krisenfall. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen sowohl bei Festlegung der Einsatzbereitschaft im Fall der Alarmierung und der Versorgung des Stabes mit Lebensmitteln.	E8.1	Die Stadt Schwelm sollte die verbindlichen Regelungen zu den Verantwortlichkeiten, Abläufen und Strukturen innerhalb der Verwaltung um einen konkret bestimmten Zeitraum in der Dienstanweisung ergänzen, innerhalb dessen der SAE ab Alarmierung einsatzbereit sein soll.

Feststellung		Empfehlung	
		E8.2	Die Stadt Schwelm sollte verbindliche Regelungen für ihren SAE entwickeln, die die bedarfsgerechte Versorgung für mehrere Tage sicherstellt.
		E8.3	Um Handlungssicherheit für die Mitglieder des SAE sicherzustellen, sollte die Stadt Schwelm nunmehr wie geplant die Dienstanweisung in Kraft setzen.
F9	Schulungen für die Mitglieder des SAE fanden in Schwelm noch nicht statt. Zukünftige Inhalte und Häufigkeiten werden aktuell festgelegt und verschriftlicht.	E9	Die Stadt sollte klare Vorgaben zu den Inhalten und der Häufigkeit der Schulungen für den SAE festlegen, um die Ausbildung und Qualifikation der einzelnen Funktionen gezielt zu steuern und sicherzustellen. Eine Einbeziehung des Verwaltungsvorstandes in die Schulungen ist hierbei ein wichtiger Bestandteil.
F10	Die Stadt Schwelm führt derzeit noch keine regelmäßigen Übungen durch.	E10	Die Stadt Schwelm sollte verbindliche Regelungen zu den Übungen ihres SAE entwickeln und regelmäßig praxisnahe Übungen gemäß den geplanten Maßnahmen durchführen.
F11	Die Stadt Schwelm hat einige Möglichkeiten zur strukturierten Kommunikation in Krisensituationen im Entwurf zur Stabsdienstordnung hinterlegt.	E11	In einem ersten Schritt sollte die Stadt Schwelm den Entwurf zur Stabsdienstordnung um weitere Aspekte wie Abläufe und weitergehende Informationen und Checklisten in Bezug auf die Krisenkommunikation anreichern. In einem zweiten Schritt sollte sie durch die empfohlene zeitnahe Verabschiedung der Stabsdienstordnung Handlungssicherheit für die Beteiligten herstellen.
F12	Maßnahmen zur Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung der Stadt Schwelm sind aktuell in Vorbereitung. Grundlegende Informationen werden bereits zur Verfügung gestellt.	E12	Die Stadt Schwelm sollte wie geplant auf das Stadtgebiet bezogene Informationen zur Krisenvorsorge für die Bevölkerung bereitstellen.
F13	Die Stadt Schwelm bereitet außergewöhnliche Ereignisse bislang nur in Form von Besprechungen nach. Eine dokumentierte Auswertung ist in Planung.	E13	Die Stadt Schwelm sollte die außergewöhnlichen Ereignisse und Übungen regelhaft und einheitlich nachbereiten und dokumentieren.

0.6 Anlage 2: Nachhaltigkeit in der Stadt Schwelm

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 Nachhaltigkeitshaushalt[5]. Auf den Nachhaltigkeitshaushalt gehen wir in der Finanzprüfung detaillierter ein.

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

0.6.1.1 Nachhaltigkeitsstrategie

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

Das Klimaschutzkonzept der **Stadt Schwelm** von Mai 2023 verfolgt das Ziel, die Stadt bis 2045 klimaneutral zu machen, mit Zwischenzielen für 2030, bei denen eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um 65 Prozent angestrebt wird. Es basiert auf einer umfassenden Analyse der aktuellen Situation, identifiziert Potenziale und entwickelt Szenarien, um die Klimaziele zu erreichen. Das Konzept gliedert sich in verschiedene Handlungsfelder wie Stadtentwicklung, Mobilität, Wärmeversorgung, private Haushalte und Industrie, in denen konkrete Maßnahmen umgesetzt werden sollen. Ziel ist es, bestehende Projekte zu bündeln, Synergien zu nutzen und die Akteursbeteiligung zu stärken, um den Klimaschutz gemeinschaftlich voranzutreiben. Insgesamt soll das Konzept die Stadt Schwelm auf ihrem Weg zu mehr Nachhaltigkeit und Klimaschutz aktiv unterstützen. Das Konzept soll bis 2027 aktualisiert werden.

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

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.

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 Schwelm** beabsichtigt, das Klimaschutzkonzept zu aktualisieren und durch Aspekte zur Nachhaltigkeitsberichterstattung zu ergänzen. Zur Begleitung und Durchführung hat die Stadt Schwelm einen Klimaschutzmanager sowie einen Nachhaltigkeitsmanager eingestellt.

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 nrwkommunal[6] 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 stellt[7], 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

[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

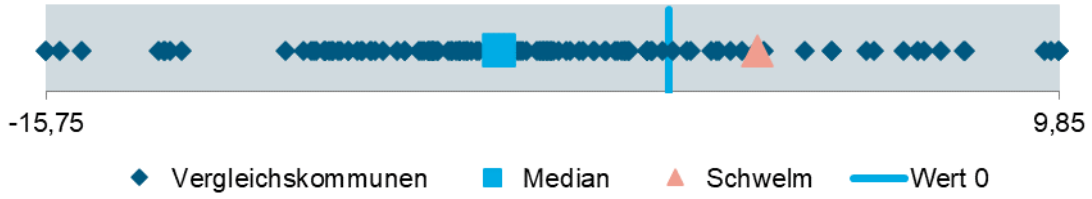
LAG 21 einen Gesamtüberblick zur Nachhaltigkeit geben und einen Vergleich innerhalb der mittleren kreisangehörigen Städte ermöglichen. Dazu haben wir die Nachhaltigkeitsindikatoren aus allgemein zugänglichen Datenquellen[8] und eigenen Erhebungen ermittelt und einen interkommunalen Vergleich erstellt.

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

0.6.2.1 Ausgewählte Nachhaltigkeitsindikatoren im interkommunalen Vergleich

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

Bevölkerungsentwicklung bis 2050 in Prozent

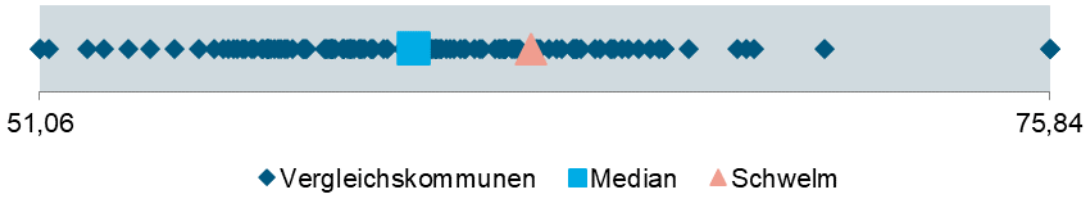


Insgesamt weist die Bevölkerungsentwicklung der 131 mittleren kreisangehörigen Städte in NRW einen Bevölkerungsrückgang bis 2050 aus (Median -4,30 Prozent). Mit einem prognostizierten Anstieg von +2,22 Prozent in der **Stadt Schwelm** entwickelt sich die Bevölkerung entgegen dem landesweiten Trend. Schwelm ist damit eine von 26 Kommunen, die eine positive Bevölkerungsprognose aufweist.

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.

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

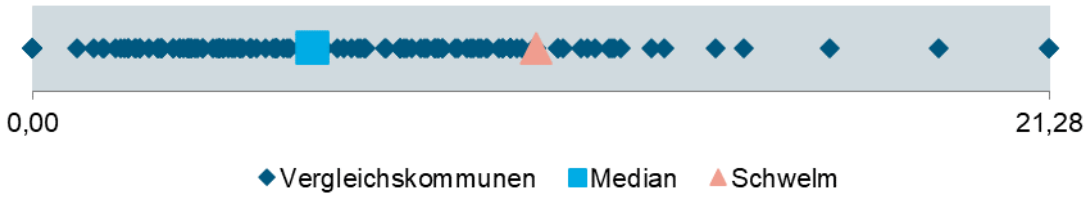
Abhängige Personen je 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (Abhängigenquotient) 2025



In der **Stadt Schwelm** sind 63,11 Prozent der Bevölkerung nicht im erwerbsfähigen Alter. Damit liegt die Stadt über dem Median aller mittleren kreisangehörigen Städte (60,26 Prozent) und gehört bereits zu dem Viertel der Vergleichsstädte mit den höchsten Abhängigenquotienten. 2012 lag der Quotient noch bei 57,28 Prozent. Dies zeigt die besondere Dynamik in der demografischen Entwicklung auch in Schwelm. Allein der Anteil der Hochbetagten (Einwohnerinnen und Einwohner über 80 Jahre) ist im Eckjahresvergleich 2012 zu 2025 von 6,80 auf 7,97 Prozent angestiegen und liegt beim 3. Viertelwert. Gleichzeitig liegt der Anteil der Einwohnenden von 0 bis unter 21 Jahren im Vergleich aller 131 mittleren kreisangehörigen Kommunen mit 19,9 Prozent in 2025 beim 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.

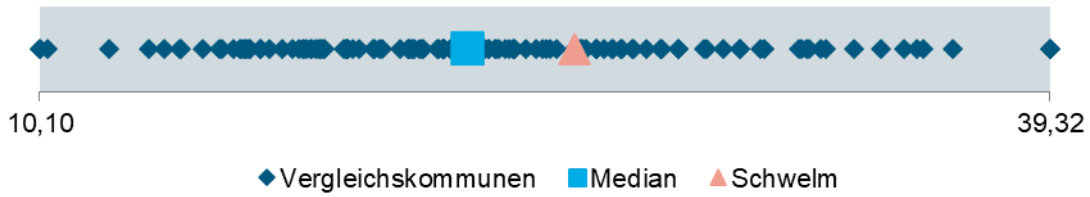
Schulabgehende allgemeinbildende Schulen ohne Abschluss in Prozent 2024



Der Anteil der Schulabgehenden ohne Schulabschluss liegt im Jahr 2024 in der **Stadt Schwelm** bei 10,53 Prozent und ist damit gegenüber 2012 angestiegen (2012: 9,78 Prozent). Der Median liegt 2024 bei 5,88 Prozent. Damit befindet sich Schwelm 2024 in dem Viertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit den höchsten Werten. Die Kennzahl weist in diesem Zeitraum erhebliche Schwankungen im Bereich von null bis 10,53 Prozent auf und hat damit in 2024 ihren Höchststand seit 2012 erreicht.

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.

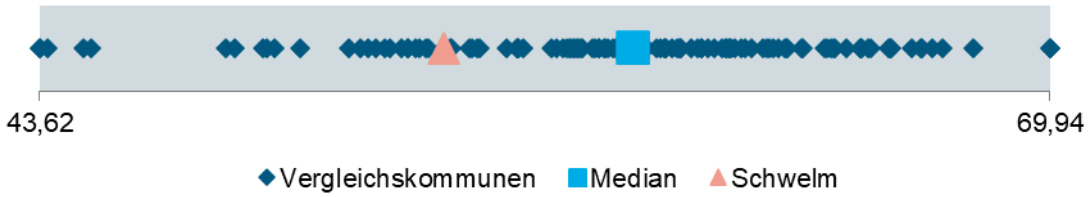
Betreuungsquote der unter 3-Jährigen in Prozent 2025



Die Betreuungsquote für Kinder unter drei Jahren liegt mit 25,19 Prozent in **Schwelm** deutlich über dem Median von 22,49 Prozent. Im Vergleich zum Jahr 2012 (9,36 Prozent) ist sie hier im Zeitverlauf kontinuierlich angestiegen. Da diese Betreuungsplätze anteilig vom allgemeinen Haushalt getragen werden, bedingt eine höhere Nutzung auch eine höhere Haushaltsbelastung. 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.

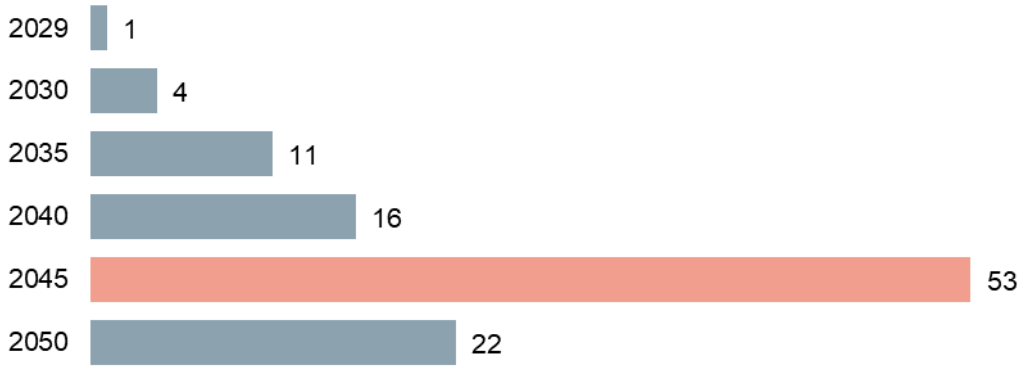
Wahlbeteiligung Kommunalwahl in Prozent 2025



Die Wahlbeteiligung bei der Kommunalwahl lag in **Schwelm** 2025 bei 54,16 Prozent. Damit liegt die Stadt unterhalb von 25 Prozent (1. Viertelwert: 55,91 Prozent) der 131 Vergleichskommunen. Der Median liegt bei 59,08 Prozent. Damit haben sich etwas mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten mit ihrer Stimme an dieser Wahl beteiligt. Die Beteiligung an der Kommunalwahl stellt sich bei allen Vergleichskommunen i.d.R. niedriger dar als bei den Bundestags- und Europawahlen. Dies ist auch in Schwelm der Fall. Die Kennzahlen hierzu sind unten in der Übersicht der Nachhaltigkeitsindikatoren (0.6.2.2) enthalten.

Mit dem **Zieljahr des Erreichens der CO_2/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 CO_2/Treibhausgas-Neutralität erreicht werden soll.

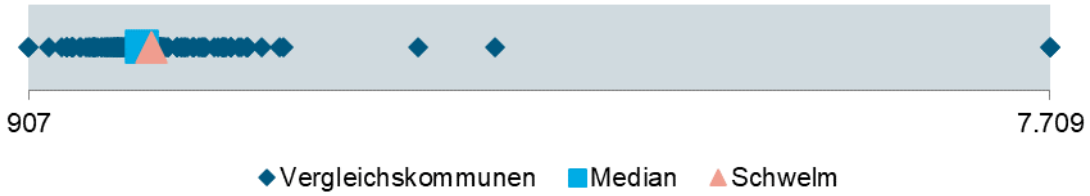
Zieljahr der CO_2/Treibhausgas-Neutralität



Wie 52 weitere mittlere kreisangehörige Städte strebt **Schwelm** die Treibhausgas-Neutralität bis 2045 an. 24 Vergleichsstädte haben noch kein Zieljahr festgelegt. Der Teilbericht 5 Gebäudewirtschaft - Klimaschutz enthält hierzu weitere Informationen.

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 **Schwelm** 2012 noch bei 1.169 Euro je EW und ist bis 2024 auf 1.722 Euro je EW angestiegen. Damit erreicht Schwelm aktuell höhere Steuereinnahmen je Einwohnerin und Einwohner als 50 Prozent der Vergleichskommunen (Median: 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. Im Zuge der Grundsteuerreform 2025 hat die Stadt aufkommensneutrale Hebesätze festgesetzt. Zur Haushaltssituation verweisen wir auf den Teilbericht 1 Finanzen.

0.6.2.2 Nachhaltigkeitsindikatorenset der Stadt Schwelm 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 21[9]. 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.

Nachhaltigkeitsindikatoren[10] der Stadt Schwelm

Themenbereich / Indikator	Schwelm 2012	Schwelm aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr
Kontextindikatoren Demografie[11]									
Bevölkerungsentwicklung bis 2050 in Prozent	k. A.	2,22	-15,75	-6,51	-4,30	-1,03	9,85	131	2025
Abhängigenquotient (Abhängige Personen je 100 Personen im erwerbsfähigen Alter)	57,28*	63,11	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]	19,14*	19,90	17,77	19,15	19,91	20,44	25,69	131	2025
Anteil der EW** ab 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent[13]	6,80*	7,94	5,16	6,62	7,26	7,95	10,19	131	2025
Bildung und Betreuung									
Schulabgehende allgemeinbildende Schulen ohne Abschluss in Prozent	9,78	10,53	0,00	3,42	5,88	9,36	21,28	131	2024
Schulabgehende allgemeinbildende Schulen mit höherem Schulabschluss[14] in Prozent	32,89	44,74	19,67	36,96	42,62	48,22	67,95	131	2024
Betreuungsquote der unter 3-Jährigen in Prozent	9,36*	25,19	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	Schwelm 2012	Schwelm 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	92,37*	97,81	64,97	92,35	95,66	98,08	108	131	2025
Wahlen									
Wahlbeteiligung Kommunalwahl in Prozent	k. A.	54,16	43,62	55,91	59,08	61,96	69,94	131	2025
Wahlbeteiligung Bundestagswahl in Prozent	k. A.	80,65	74,91	81,35	83,64	85,18	88,61	131	2025
Wahlbeteiligung Europawahl in Prozent	k. A.	61,79	50,88	61,24	64,42	67,29	73,33	131	2024
Fläche[15]									
Siedlungs- und Verkehrsfläche je EW** in qm	299*	304	237	396	510	663	1.467	131	2024
Flächenneuinanspruchnahme (Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche seit dem Vorjahr in ha)	0,51	4,00	-23,00	0,50	3,00	9,00	49,00	131	2024
Neu erstellte Wohngebäude je 10.000 EW**	2,13*	1,78	0,36	4,27	7,11	10,13	26,46	131	2024
Klima und Energie									
Zieljahr der CO_2/Treibhausgasneutralität[16]	k. A.	2045	2029	2040	2045	2045	2050	107	2025
Anteil erneuerbare Energien am Stromverbrauch in Prozent	k. A.	6,59	5,09	10,19	22,18	42,81	359	131	2024
Mobilität									
Pendelndensaldo je 100 EW**	0,50*	-2,63	-25,95	-12,41	-6,66	-0,12	27,13	131	2025

[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	Schwelm 2012	Schwelm aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr
PKW-Dichte (Zugelassene PKW je 1.000 EW**)	527*	622	540	620	643	670	1.135	131	2025
Veränderung der polizeilich erfassten Straßenverkehrs-unfälle seit dem Vorjahr in Prozent	-8,94	38,00	-33,80	-8,71	-0,44	6,31	38,00	131	2024
Kommunale Finanzen[17]									
Steuereinnahmekraft je EW** in Euro	1.169*	1.722	907	1.473	1.667	1.923	7.709	131	2024
Gesellschaftliche Teilhabe / Armut									
Mindestsicherungsquote[18] in Prozent	11,00*	12,90	4,80	6,65	7,80	9,55	14,60	131	2024
Arbeit und Wirtschaft									
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort je 1.000 Erwerbsfähige (Arbeitsplatzdichte)	538*	591	232	435	558	674	1.157	131	2025
Beschäftigungsquote am Wohnort in Prozent	52,99*	63,37	51,26	63,36	65,15	67,39	75,76	131	2025
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort am 30.06.	9.510	10.860	6.521	10.941	13.935	17.963	26.882	131	2025
Gewerbeanmeldungen für Neugründungen je 1.000 EW**	6,38*	7,05	4,72	6,03	6,85	7,61	15,58	131	2024
Arbeitslosenanteil in Prozent (Verhältnis der nicht erwerbstätigen Personen im	10,98	12,26	4,51	6,27	7,60	8,71	14,97	131	2025

[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	Schwelm 2012	Schwelm aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr
erwerbstätigen Alter zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten)									
Gesundheit									
Sterbefälle von Personen unter 65 Jahren je 10.000 EW**	19,84*	17,47	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 Schwelm 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

Für die Stadt Schwelm besteht ein **hoher Handlungsbedarf**, ihre Haushaltssituation nachhaltig zu verbessern. Dieser ergibt sich im Wesentlichen aus den niedrigen Jahresergebnissen, den hohen negativ geplanten Jahresergebnissen sowie der drohenden **bilanziellen Überschuldung** aufgrund der unterdurchschnittlichen **Eigenkapitalausstattung**. Aus diesem Grund hat die Stadt Schwelm ein genehmigtes **Haushaltssicherungskonzept** (HSK) über den Zeitraum 2024 bis 2034 aufgestellt.

Von 2019 bis 2023 erzielte die Stadt Schwelm schwankende und im Vergleich unterdurchschnittliche **Jahresergebnisse**. Zu beachten ist hierbei, dass aufgrund der pandemie- und kriegsbedingten Situation insgesamt 19,09 Mio. Euro als außerordentliche Erträge die Jahresergebnisse begünstigt haben. Die gebildete Bilanzierungshilfe wird das Eigenkapital ab 2026 zusätzlich belasten.

In der **Ergebnis- und Finanzplanung** ab 2024 plant die Stadt durchweg negative Jahresergebnisse. In Summe werden Verluste in Höhe von 63,15 Mio. Euro erwartet. Somit tritt 2025 der vollständige Verzehr des gesamten Eigenkapitals der Stadt Schwelm ein.

Bei den **Gesamtverbindlichkeiten Konzern** weist die Stadt eine überdurchschnittliche Verschuldung auf. Diese liegen einwohnerbezogen oberhalb von 75 Prozent der Vergleichskommunen. Aus der Finanzplanung resultiert für den Zeitraum bis 2028 ein Finanzbedarf von rund 200 Mio. Euro. Dieser soll bzw. muss durch weitere Kreditaufnahmen gedeckt werden.

Haushaltssteuerung

Die Stadt Schwelm hat mit dem integrierten Klimaschutzkonzept bereits eine **Nachhaltigkeitsstrategie** erarbeitet. Konkrete Einzelmaßnahmen sind im Haushalt ausgewiesen. Das Klimaschutzkonzept soll bis 2027 überarbeitet, aktualisiert und um Aspekte der Nachhaltigkeitsberichterstattung ergänzt werden.

Für **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** sieht die gpaNRW sowohl bei der Festlegung von Wertgrenzen als auch für den Prozess der Ausgestaltung der Untersuchungen noch Optimierungsmöglichkeiten. Eine konkrete Wertgrenze, ab der eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung pflichtig durchzuführen ist, ist noch nicht festgelegt. Gleichwohl prüft die Stadt Schwelm die Wirtschaftlichkeit von Investitionsentscheidungen regelmäßig insbesondere dort, wo erhebliche und langfristige Auswirkungen auf den städtischen Haushalt zu erwarten sind.

Für das **Kredit- und Anlagemanagement** hat die Stadt Schwelm noch keinen schriftlich verbindlichen Handlungsrahmen fixiert. Dies könnte entweder in einer Dienstanweisung oder Richtlinie erfolgen. Ein quartalsweises Berichtswesen ist bereits eingerichtet. Aufgrund der Ausrichtung auf ein sicherheitsorientiertes Kredit- und Anlagemanagement sind vorwiegend öffentlich-rechtliche Kreditinstitute eingebunden. Besondere Klumpenrisiken im Sinne der Laufzeiten und Zinsbindungsfristen der bestehenden Kreditverträge sind nicht erkennbar.

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 Schwelm. Methodisch stellt die gpaNRW wesentliche Kennzahlen zur Haushaltssituation im Zeitverlauf und interkommunalen Vergleich dar.

Sie beantwortet darüber hinaus folgende Fragen zur Haushaltssteuerung:

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

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

1.4 Haushaltssituation

Die gpaNRW stellt die Haushaltssituation auf Basis der festgestellten Jahresabschlüsse 2019 bis 2023 dar.

Für die Plandaten berücksichtigen wir den bekannt gemachten Haushaltsplan 2024 sowie 2025 einschließlich der mittelfristigen Haushaltsplanung bis 2028.

1.4.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Schwelm weist im Betrachtungszeitraum genehmigte Haushalte auf. Dennoch wird ab 2025 die bilanzielle Überschuldung eintreten. Ein Haushaltssicherungskonzept bis 2034 ist genehmigt und schränkt die Handlungsfähigkeit der Stadt ein.

Haushaltsstatus Schwelm 2019 bis 2025

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

* Der Haushaltsstatus in den Ist-Jahren bis 2023 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 Schwelm 2023 bis 2028*

Grund- und Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis in Tausend Euro	2.993	-12.291	-15.756	-12.754	-11.727	-10.624
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	11.685	0	0	0	0	0
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	-11.685	0	0	0	0
Verlustvortrag gem. § 78 Abs. 2 Satz 1 Nummer 2 GO NRW in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0

Grund- und Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	6.350	5.744	0	0.	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro	0	0	-10.012	-22.766	-34.493	-45.117
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	- 606	-5.744	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	0	9,54	>100	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent**	**positives Ergebnis**	**68,15**	**>100**	**n.a.**	**n.a.**	**n.a.**

2023: IST, ab 2024: PLAN
* Die Jahresergebnisse im PLAN berücksichtigen die Jahresergebnisse nach Abzug globaler Minderaufwand.
** Wegen des negativen Eigenkapitals ist die Fehlbetragsquote der Stadt Schwelm ab 2025 nicht sinnvoll ermittelbar.

Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss des Jahresergebnisses vorweg. Die Verwendung des Jahresergebnisses wird von den Kommunen erst im Folgejahr beschlossen und entsprechend mit den Rücklagen verrechnet.

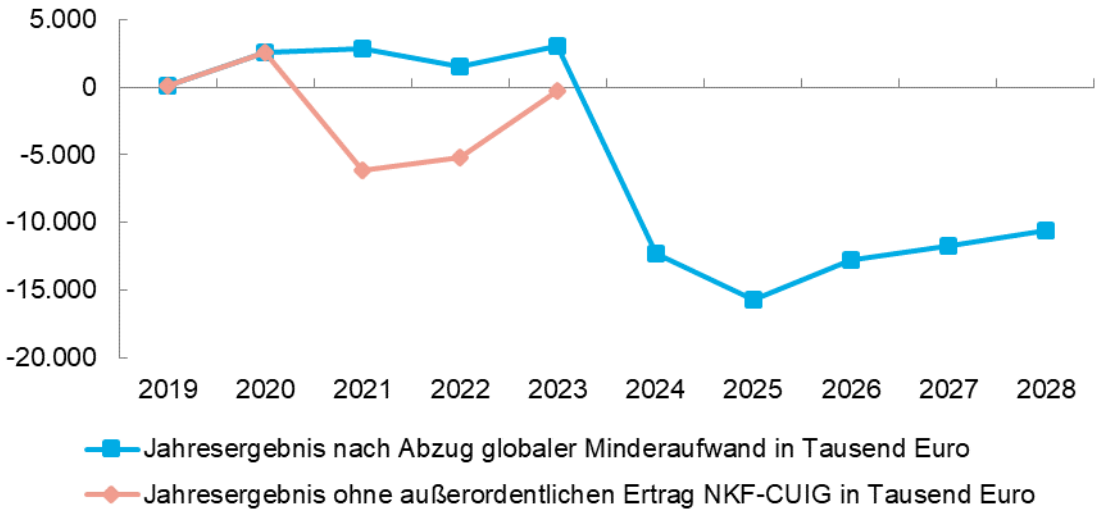
Im Nachgang der Prüfung wurde der Jahresabschluss 2024 mit einem negativen Jahresergebnis in Höhe von 5,03 Mio. Euro bekannt gegeben. Damit konnte im Vergleich mit dem Haushaltsplan 2024 ein besseres Ist-Ergebnis erzielt werden.

1.4.2 Ist-/ Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Schwelm erzielte in den Jahren 2019 bis 2023 positive Jahresergebnisse in Summe von rund zehn Mio. Euro. Diese sind zu einem überwiegenden Teil auf die bilanziellen Möglichkeiten des NKF-CUIG zurück zu führen. Nach diesem wurden 19,09 Mio. Euro ergebnisverbessend als Bilanzierungshilfe aktiviert. Damit sind im Betrachtungszeitraum real rund 10 Mio. Verlust angefallen. Die bereinigten Jahresergebnisse liegen darüber hinaus deutlich niedriger als bei anderen Kommunen.

- Für die Planjahre 2024 bis 2028 rechnet die Stadt Schwelm mit weiteren Fehlbeträgen in Höhe von 63,15 Mio. Euro. Hierbei ist der globale Minderaufwand bereits abgesetzt.

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

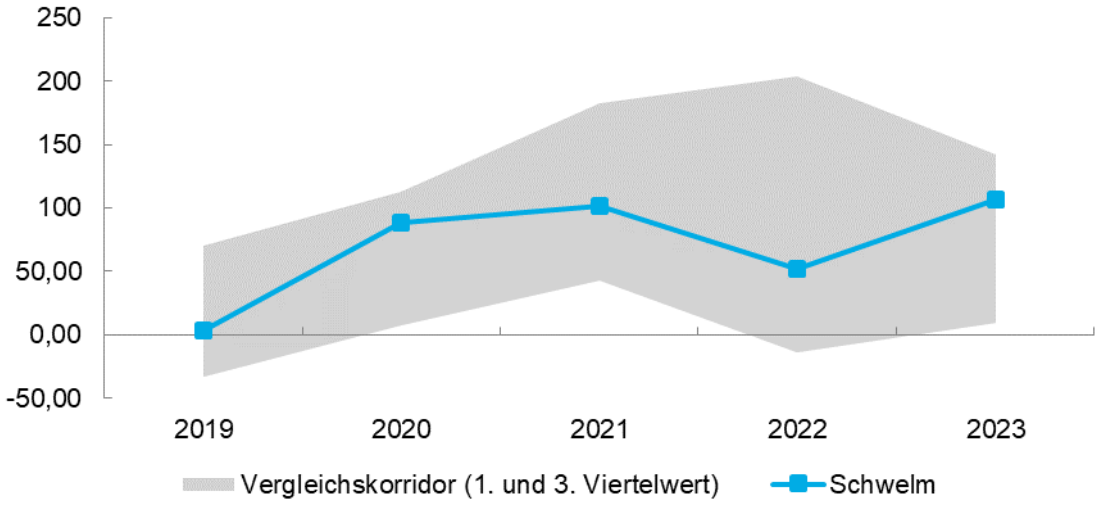


*bis 2023: IST, ab 2024: PLAN
**Die Plan-Jahre berücksichtigen die Jahresergebnisse nach Abzug globaler Minderaufwand

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

Interkommunal verglichen positioniert sich die Stadt Schwelm wie folgt:

Jahresergebnis je EW* in Euro 2019 bis 2023

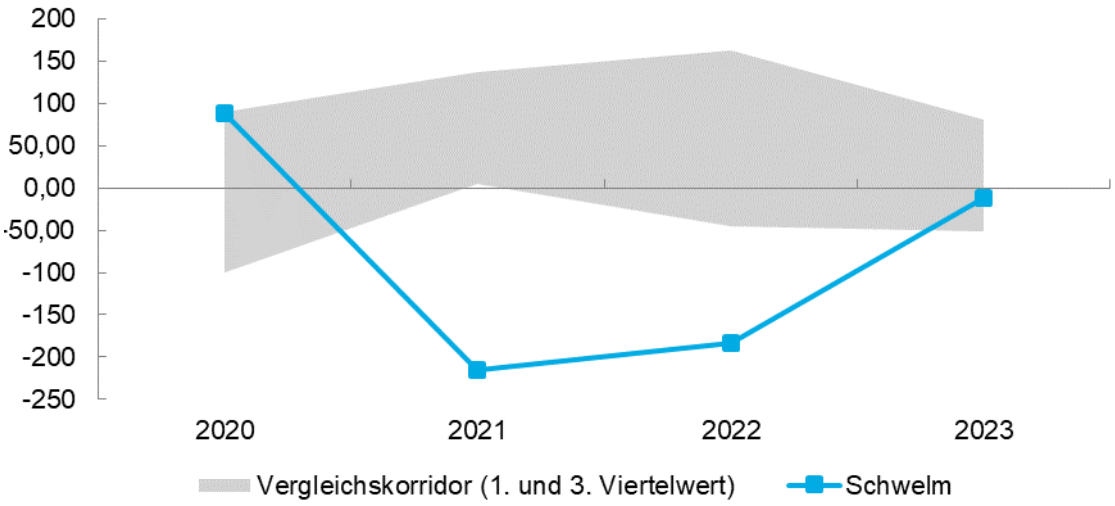


* Einwohnerin bzw. Einwohner

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 2020 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 Schwelm mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesätze Schwelm in von Hundert 2024

Steuerart	Schwelm	Durchschnittswert der Größenklasse lt. IT.NRW	Durchschnittswert des Kreises	Durchschnittswert des Regierungsbezirks	fiktiver Hebesatz
Grundsteuer A	220	312	352	333	259
Grundsteuer B	742	599	810	658	501
Gewerbesteuer	495	449	504	473	416

Zum 1. Januar 2025 erfolgte eine Reform der Grundsteuer. Ziel und Erwartung des Bundesgesetzgebers war es, dass die Grundsteuerreform insgesamt aufkommensneutral gestaltet werden soll. Die Stadt Schwelm hat differenzierte Hebesätze für Wohngebäude und Nichtwohngebäude gewählt.

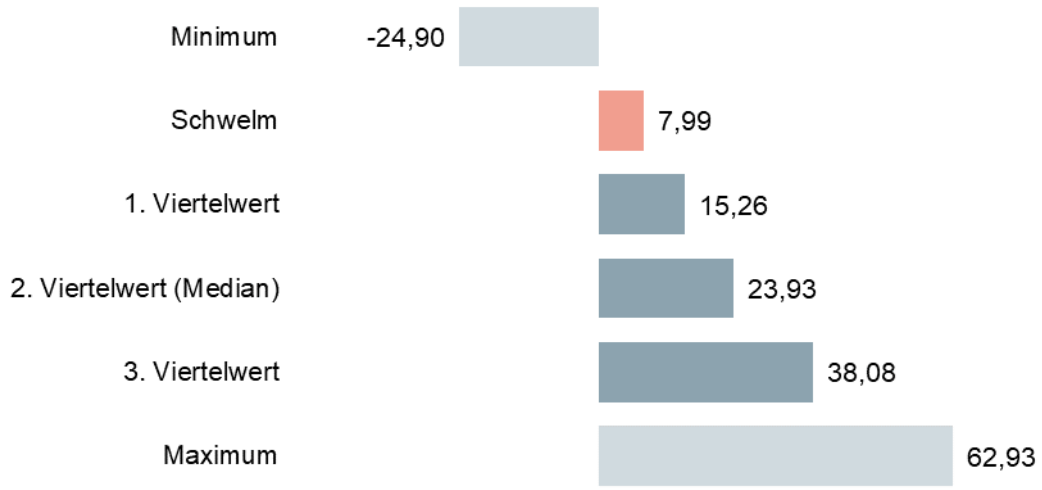
Hierbei liegt nun der aufkommensneutrale Hebesatz für die Grundsteuer B bei 826 v. H. bei Wohngebäuden sowie bei 1.620 v. H. für Nichtwohngrundstücke. Die Grundsteuer A wird auf 390 v. H. festgesetzt. Die Gewerbesteuer verbleibt 2025 auf dem angeführten Stand. Im Verlauf des Haushaltssicherungskonzeptes ist ein Anstieg auf 570 Prozentpunkte im Jahr 2031 geplant.

1.4.3 Eigenkapital

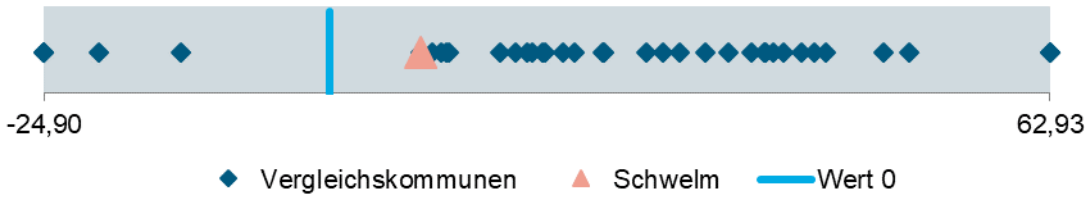
- Die Stadt Schwelm weist mit einer Eigenkapitalquote 1 von rund acht Prozent eine unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung auf. Ein Großteil des Eigenkapitals ist auf die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG zurück zu führen.
- Aufgrund der hohen geplanten Fehlbeträge wird die Stadt Schwelm ab 2025 ihr gesamtes Eigenkapital aufgezehrt haben. Hiernach wird die bilanzielle Überschuldung eintreten.

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 34 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Weitere Eigenkapitalkennzahlen 2023

Kennzahlen	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent	-0,51	-27,47	10,89	22,42	37,36	62,49	34
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	20,54	-6,21	39,97	47,55	61,87	82,39	34
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent	13,21	-8,40	37,09	44,68	61,55	82,28	34
Ausgleichsrücklage je EW in Euro	416	0,00	73,35	402	982	2.438	34

1.4.4 Verbindlichkeiten

- Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern der Stadt Schwelm liegen mit 5.386 Euro je Einwohner deutlich oberhalb von 75 Prozent der Vergleichskommunen. Derzeit bestehen städtische Liquiditätskredite in Höhe von 45,67 Mio. Euro sowie Investitionskredite von 45,44 Mio. Euro seitens des Kernhaushaltes. Hierzu kommen Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen.
- Bis zum Jahr 2028 weist die Stadt Schwelm einen zusätzlichen Finanzbedarf von rund 200 Mio. Euro aus. Hiervon entfallen rund 161 Mio. Euro auf die Finanzierung des negativen Saldos aus Investitionstätigkeit sowie weitere rund 39 Mio. Euro auf die Finanzierung der laufenden Verwaltungstätigkeit. Dies wird die Verschuldung der Stadt deutlich erhöhen.

Die zukünftig bestehende Kreditverschuldung der Stadt Schwelm wird aller Voraussicht nach auch durch das Altschuldenentlastungsgesetz Nordrhein-Westfalen positiv beeinflusst werden. Hierzu verweisen wir auf unsere Ausführungen im Kapital 1.5.3.2.

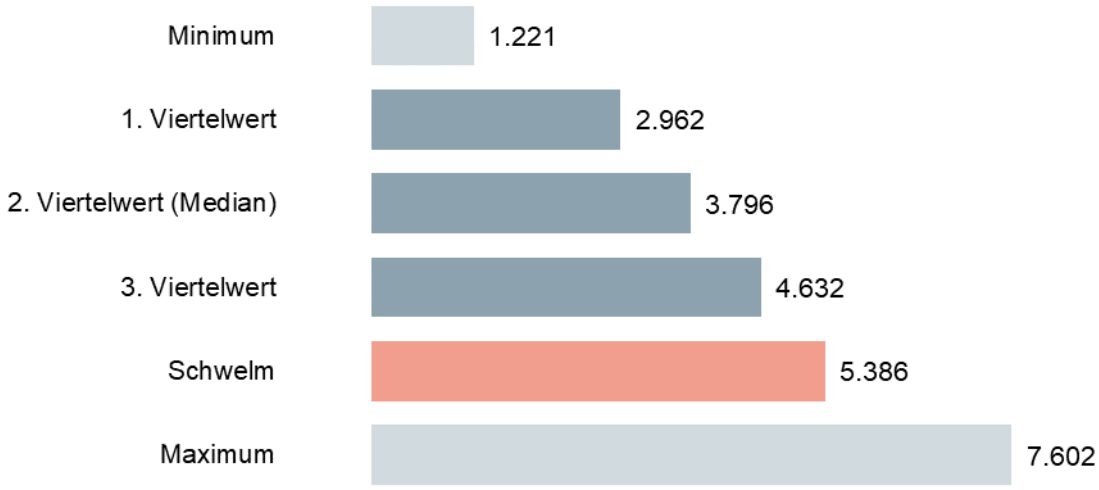
Für die Berechnung der Gesamtverbindlichkeiten 2023 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt Schwelm mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert.

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

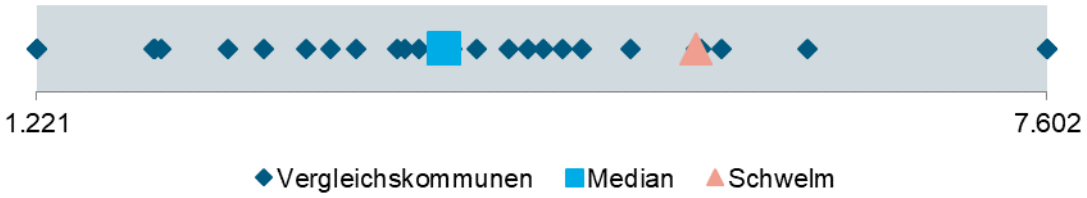
Die einzelnen Positionen der Gesamtverbindlichkeiten Konzern stehen in der Tabelle 6 im Anhang dieses Teilberichts.

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

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 26 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die 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.

Salden der Finanzplanung Schwelm in Tausend Euro 2024 bis 2028

Grund- und Kennzahlen	2024	2025	2026	2027	2028
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-11.241	-12.017	-6.322	-5.374	-4.222
Saldo aus Investitionstätigkeit	-35.761	-47.492	-56.921	-25.719	4.644
Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-47.002	-59.509	-63.243	-31.093	421
Saldo aus Finanzierungtätigkeit	47.003	59.510	63.244	31.093	-421
Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	1	0	1	1	0

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 „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,
- Park- und Gartenanlagen sowie
- Straßenbegleitgrün.

Ebenso ermöglicht die gpaNRW die Fortschreibung der eigenen Kennzahlen über ein entsprechendes Tool auf ihrer Internetseite.[19]

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.[20] Zudem stellt sie dort interkommunale Vergleichswerte der Kennzahlen zur Verfügung.

1.5 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt betrachtet die gpaNRW die nachhaltige Haushaltssteuerung der Stadt Schwelm 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

[19] https://gpanrw.de/service/downloadcenter/aktuelle-downloads

[20] https://gpanrw.de/service/downloadcenter/aktuelle-downloads

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 Schwelm hat mit dem integrierten Klimaschutzkonzept bereits eine Nachhaltigkeitsstrategie erarbeitet. Konkrete Einzelmaßnahmen sind mit dem Haushalt verknüpft.

Die Stadt Schwelm hat bereits im Mai 2023 ein integriertes Klimaschutzkonzept aufgestellt. Hierin findet sich die Nachhaltigkeitsstrategie der Stadt sowie die Auseinandersetzung mit der Agenda 2030 wieder. Aus dem Konzept werden bereits erste Maßnahmen abgeleitet und dann auch in den jeweiligen Haushaltsansätzen abgebildet. Auch sind teilweise bereits Ziele und Kennzahlen mit Bezug zur Nachhaltigkeit im Haushalt verankert. Darüber hinaus werden alle Beschlussvorlagen auf die Auswirkungen auf das Klima geprüft.

Das Klimaschutzkonzept der Stadt Schwelm von Mai 2023 verfolgt das Ziel, die Stadt bis 2045 klimaneutral zu machen, mit Zwischenzielen für 2030, bei denen eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um 65 Prozent angestrebt wird. Es basiert auf einer umfassenden Analyse der aktuellen Situation, identifiziert Potenziale und entwickelt Szenarien, um die Klimaziele zu erreichen. Das Konzept gliedert sich in verschiedene Handlungsfelder wie Stadtentwicklung, Mobilität, Wärmeversorgung, private Haushalte und Industrie, in denen konkrete Maßnahmen umgesetzt werden sollen. Ziel ist es, bestehende Projekte zu bündeln, Synergien zu nutzen und die Akteursbeteiligung zu stärken, um den Klimaschutz gemeinschaftlich voranzutreiben. Insgesamt soll das Konzept die Stadt Schwelm auf ihrem Weg zu mehr Nachhaltigkeit und Klimaschutz aktiv unterstützen.

Das Klimaschutzkonzept soll bis 2027 überarbeitet, aktualisiert und um Aspekte der Nachhaltigkeitsberichterstattung ergänzt werden. Zur Begleitung und Durchführung hat die Stadt Schwelm einen Klimaschutzmanager sowie einen Nachhaltigkeitsmanager eingestellt.

1.5.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

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

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

Wertgrenze soll ein Wirtschaftlichkeitsvergleich mehrerer in Frage kommender Möglichkeiten vorliegen.

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

➔ **Feststellung**
Die Stadt Schwelm führt Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei wichtigen Investitionsentscheidungen durch. Wertgrenzen, ab denen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung pflichtig durchzuführen ist, sind nicht festgelegt. Auch Mindeststandards sind noch nicht schriftlich fixiert.

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.

Der Haushaltsplan der **Stadt Schwelm** enthält eine Wertgrenze für die pflichtige Einzelveranschlagung von Investitionen nach § 4 Abs. 4 S. 3 KomHVO NRW. Oberhalb der Wertgrenze von 10.000 Euro veranschlagt die Stadt ihre Investitionen in den Teilfinanzplänen jeweils einzeln. Weitere Wertgrenzen sind nicht festgelegt.

Auch ohne bisherige Festlegung einer Wertgrenze prüft die Stadt Schwelm die Wirtschaftlichkeit von Investitionsentscheidungen regelmäßig. Sie erfolgen insbesondere dort, wo erhebliche und langfristige Auswirkungen auf den städtischen Haushalt zu erwarten sind. So wurde beispielsweise die Entscheidung über das Projekt „Grundschule Engelbertstraße“ auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung getroffen. Darüber hinaus bestehen im Fachbereich Finanzen im Controlling Erfahrungen und Fachkenntnisse im Zusammenhang mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Hierzu nutzt die Stadt ein Tool der NRW-Bank.

Ohne Festlegung einer konkreten Wertgrenze müsste die Stadt für alle Investitionen einen umfangreichen Wirtschaftlichkeitsvergleich inklusive der Darstellung aller Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie aller möglichen Folgekosten durchführen. Liegt jedoch eine Investition unterhalb einer festgelegten Wertgrenze, genügt nach § 13 Abs. 3 KomHVO NRW eine einfache Kostenberechnung. Um den Verwaltungsaufwand zu verringern, sollte der Rat daher eine Wertgrenze beschließen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Schwelm sollte Wertgrenzen im Sinne des § 13 Abs. 1 KomHVO NRW festlegen, ab denen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verpflichtend durchzuführen ist. Hierfür sollte

sie Mindeststandards mittels einer Dienstanweisung festlegen sowie Arbeitshilfen für die Fachbereiche bereitstellen.

Der Gesetzgeber macht keine Vorgaben zum Umfang der Kostenberechnung. Die Stadt kann selbst bestimmen, wie detailliert sie diese durchführt. Auch unterhalb der Wertgrenze ist es sinnvoll, die Folgekosten zu berücksichtigen. Dazu gehören der Kapitaldienst, Abschreibungen sowie laufende Aufwendungen für Unterhaltung, Wartung und Betrieb des Vermögensgegenstandes.

Darüber hinaus ist allen Beschäftigten der Stadt Schwelm die sehr angespannte finanzwirtschaftliche Situation der Stadt bewusst, so dass bereits auf der Ebene aller Fachabteilungen ein starkes Bewusstsein für Kostenentscheidungen vorhanden ist. Dies führt dazu, dass bereits bei den Fachabteilungen mit dem hier verfügbaren Erfahrungs- und Wissensschatz alle Ausgabe- und Investitionsentscheidungen kritisch auf ihren Bedarf und ihre Wirtschaftlichkeit überprüft werden. Ein einheitlicher und fachbereichsunabhängiger Standard aller Schritte von der Bedarfsfeststellung bis zum Untersuchungsergebnis inklusive Dokumentation würde jedoch die Vergleichbarkeit und Nachvollziehbarkeit von Investitionsentscheidungen verbessern. Hierzu könnten die folgenden Aspekte in eine Dienstanweisung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aufgenommen werden:

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

Für besonders bedeutsame Einzelmaßnahmen kann die Stadt zudem Ausnahmen von den festgelegten Standardmethoden und Anwendungsfällen vorsehen. Zudem werden bei allen Investitionen, welche unter das Vergaberecht fallen, stets die hieraus resultierenden Maßnahmen, Prüfungen und Dokumentationen vorgenommen.

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 Schwelm. Wir nehmen in der Prüfung keine vollständige Risikoanalyse der in der Stadt Schwelm getroffenen Regelungen vor. Die konkreten Vorgaben, Maßnahmen und internen Kontrollmechanismen, die für ein adäquates Kredit- und Anlagemanagement erforderlich sind, muss die Stadt Schwelm 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 Schuldenportfolios ist dabei zu einer besonderen Aufgabe kommunaler Finanzpolitik geworden. Grundlage für ein ausgewogenes Kreditmanagement ist eine breitgefächerte Gläubigerstruktur, um strategiekonforme Kreditangebote aus dem gesamten Kapitalmarktbereich zu wirtschaftlichen Konditionen zu erhalten. Ein zielorientiertes Kreditmanagement basiert dabei auf folgenden Grundsätzen:

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

→ **Feststellung**
Einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement hat die Stadt Schwelm bisher noch nicht umfassend 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.

Bisher hat die **Stadt Schwelm** noch keine strategischen Festlegungen für das Kreditmanagement fixiert, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Die aktuellen Verfahrensweisen zum Kredit- und Anlagemanagement sind teilweise in der Dienstanweisung zur Finanzbuchhaltung der Stadt Schwelm niedergelegt. Hier sind unter anderem grundsätzliche Zuständigkeiten, Organisation der Zahlungsabwicklung und deren Abläufe geregelt. Auch zur Abwicklung der Aufnahme und Rückzahlung von Liquiditätskrediten sind unter Punkt 22 erste Regelungen getroffen.

In einer möglichen Dienstanweisung sollte unter anderem der Wille des Rates der Stadt dokumentiert sein, welche Arten von Kreditgeschäften und gegebenenfalls Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungstragenden. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen

sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Kreditentscheidungen. Nach eigener Aussage verfolgt Schwelm ein sicherheitsorientiertes Kreditmanagement.

So orientiert sich die Stadt bei der Aufnahme von Krediten vor allem an den haushaltswirtschaftlichen Zielen der (Planungs-)Sicherheit und Wirtschaftlichkeit. Um Risiken zu reduzieren, verzichtet die Stadt generell auf Fremdwährungskredite sowie Derivate. Nach eigener Aussage bemüht sich die Stadt Schwelm um eine ausgeglichene Portfoliostruktur. Insbesondere Konzentrationsrisiken, beispielsweise hinsichtlich der Zinsbindungsfristen oder Kreditgeber, will die Stadt so minimieren. Daher sollte sie hierzu vorab verbindliche Festlegungen treffen.

→ **Empfehlung**
Wir empfehlen der Stadt Schwelm, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten.

Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Stadt Schwelm ihre Vorgaben auf Mindestinhalte beschränken:

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskredite sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Stadt Schwelm 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 Prioritäten festlegen.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt Schwelm gehören.
- Die Stadt Schwelm sollte Regelungen zum Einsatz bestimmter **Finanzierungsinstrumente** treffen, beispielsweise zum Einsatz derivativer Finanzgeschäfte, strukturierter Finanzierungsinstrumente oder einer Aufnahme von Krediten in fremder Währung. Schließt die Stadt Schwelm bestimmte Instrumente, etwa Fremdwährungskredite oder derivative Finanzgeschäfte aus, sollte sie auch dies explizit niederschreiben.
- **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 Schwelm regeln, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
    - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
    - **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus

und mit welchen Inhalten berichtet. Gegebenenfalls können zu den verfolgten Zielen passende Kennzahlen definiert werden.

Die Stadt Schwelm 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. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, welche die Stadt Schwelm in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.[21] Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.[22]

Nach Aussage der Verwaltung orientiert sich die Stadt in der Praxis aber bereits an Festlegungen in vielen der oben genannten Bereiche, ohne dass explizite schriftliche Vorgaben bestehen.

Zu den Entscheidungsbefugnissen und zum Verfahren der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen. In Schwelm haben sich diesbezüglich feste Abläufe und Verantwortlichkeiten etabliert. Die abschließende Entscheidung über eine Kreditaufnahme trifft der Bürgermeister der Stadt Schwelm in Abstimmung mit der Kämmerin. Die Stadt Schwelm holt vor einer Kreditaufnahme mehrere Angebote ein. Bei ihrer Angebotsauswertung berücksichtigt die Stadt nicht nur den geforderten Zinssatz, sondern auch andere Variablen wie die Laufzeit, die Zinsbindungsfrist oder das Kreditvolumen. Die Entscheidung dokumentiert die Verwaltung schriftlich und nimmt die entscheidungserheblichen Unterlagen zur Akte. Hierzu nutzt die Stadt ergänzend das IT-Fachmodul der eingesetzten Finanzbuchhaltungssoftware. Auskünfte zum Portfolio und den einzelnen Kreditverträgen kann die Stadt unmittelbar erteilen.

1.5.3.2 Kreditportfolio und Berichtswesen

➔ Ein Berichtswesen zum Kreditportfolio ist eingerichtet.

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 Schwelm zum 31. Dezember 2024

Grund- und Kennzahlen	2024
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	52.721
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	49.961

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

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

Grund- und Kennzahlen	2024
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge	51
Anzahl der Kreditgebenden	10

Die **Stadt Schwelm** hat im Betrachtungszeitraum verschiedene neue Kredite für Investitionen sowie zur Liquiditätssicherung aufnehmen müssen. Innerhalb der bestehenden 51 Kreditverträge sind keine Derivate vorhanden. Der Abschluss von Derivaten ist auch nicht geplant. Fremdwährungskredite enthält das Portfolio der Stadt Schwelm ebenfalls nicht. Unter den aktuell zehn Kreditgebenden befinden sich überwiegend öffentlich–rechtliche Kreditinstitute. Beim Abschluss langfristiger Kredite werden neben den Zinssätzen auch die Laufzeiten strategisch gesteuert, um eine ausgewogene Portfoliostruktur zu erreichen. Im Jahr 2023 beträgt die Zinsbelastung der Stadt Schwelm rund 1,65 Mio. Euro. Im Jahr 2028 wird sich dieser Betrag aufgrund geplanter Neuverschuldungen (Stand Haushaltsplan 2025) auf 4,04 Mio. Euro erhöhen.

Über den aktuellen Stand und die Entwicklungen im Kredit- und Schuldenmanagement berichtet die Kämmerei der Stadt in einem festen Turnus mittels der Controllingberichte. Diese werden quartalsweise erstellt und sowohl an den Haupt- und Finanzausschuss sowie an den Rat adressiert. Hierin wird über die Entwicklung aller bestehenden und neu geplanten Kreditverträge im Hinblick auf das aktuelle Zinsniveau und deren Entwicklung sowie über Laufzeiten und mögliche Prolongationen berichtet.

Auswirkungen auf die künftige Zusammensetzung des Kreditportfolios 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 Schwelm 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 Schwelm hat der StGB NRW eine anteilige Übernahme von Kreditverbindlichkeiten in Höhe von rund 17,63 Mio. Euro ermittelt. Das MHKBD NRW hat zwischenzeitlich die tatsächlich nach dem ASEG NRW festgesetzten Beträge bekannt gemacht. Für die Stadt Schwelm ergibt sich hiernach eine Altschuldenentlastung in Höhe von rund 17,3 Mio. Euro. Durch die Reduktion des Anteils der vergleichsweise kurz laufenden 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.

[23] StGB NRW, Schnellbrief Nr. 102/2025 vom 18. März 2025, „Altschuldenhilfe – aktueller Sachstand; Simulationsrechnung“, Abrufbar unter www.kommunen.nrw – zuletzt abgerufen am 17.10.2025.

Um von der Altschuldenentlastung profitieren zu können, bedurfte es einer fristgerechten Antragstellung. Die Frist zur Antragstellung lief bis zum 30. November 2025. Die Stadt Schwelm hat am 10.November 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

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**
Das Anlagemanagement spielt in Schwelm in Ermangelung überschüssiger Liquidität nur eine untergeordnete Rolle. Mit Blick auf die geringe Bedeutung hat die Stadt Schwelm einen Handlungsrahmen bisher nicht schriftlich fixiert.

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

Anlageportfolio Schwelm zum 31. Dezember 2023 in Tausend Euro

Grund- und Kennzahlen	2023
Liquide Mittel	34
Wertpapiere des Umlaufvermögens	0
Wertpapiere des Anlagevermögens	215
Ausleihungen	6.932

Die **Stadt Schwelm** verfügt derzeit und während des gesamten Berichtszeitraumes nicht über überschüssige Liquidität. Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit werden für die unmittelbare Rückführung der kurzfristigen Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten benötigt.

→ **Empfehlung**
Sofern die Stadt in Zukunft über regelmäßige eigene liquide Mittel verfügt, die sie nicht unmittelbar zur Liquiditätssicherung oder Rückzahlung von Krediten benötigt, sollte sie vor einer Geldanlage Rahmenbedingungen schriftlich festlegen.

Die grundlegenden Aspekte, die in einer Richtlinie zum Kreditmanagement geregelt werden sollten, sind auf das Anlagemanagement übertragbar.

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Stadt Schwelm verbindlich festlegen, bestehende Zielkonflikte benennen und Prioritäten definieren. Ziele des Anlagemanagements könnten sein:
  - Die Erwirtschaftung angemessener Erträge unter Berücksichtigung ausreichender Sicherheit und Verfügbarkeit der Geldanlagen. Unter Umständen die Inkaufnahme niedriger oder sogar negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
  - Eine Beschränkung von Einlagen auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind, um das Risiko eines Totalverlustes soweit möglich auszuschließen.
  - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.
- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt Schwelm gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter Anlageinstrumente. Die Stadt Schwelm kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten beziehungsweise die Emittenten.
- Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum Verfahren der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
- Für die Angebotseinholung und -auswertung sollte geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls mehrere Angebote einzuholen sind.
- Die Dokumentation der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.

- Kontroll- und Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere abhängig von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

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

1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Schwelm führt Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei wichtigen Investitionsentscheidungen durch. Wertgrenzen, ab denen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung pflichtig durchzuführen ist, sind nicht festgelegt. Auch Mindeststandards sind noch nicht schriftlich fixiert.	45	E1	Die Stadt Schwelm sollte Wertgrenzen im Sinne des § 13 Abs. 1 KomHVO NRW festlegen, ab denen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verpflichtend durchzuführen ist. Hierfür sollte sie Mindeststandards mittels einer Dienstanweisung festlegen sowie Arbeitshilfen für die Fachbereiche bereitstellen.	45
F2	Einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement hat die Stadt Schwelm bisher noch nicht umfassend schriftlich fixiert.	47	E2	Wir empfehlen der Stadt Schwelm, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten.	48
F3	Das Anlagemanagement spielt in Schwelm in Ermangelung überschüssiger Liquidität nur eine untergeordnete Rolle. Mit Blick auf die geringe Bedeutung hat die Stadt Schwelm einen Handlungsrahmen bisher nicht schriftlich fixiert.	51	E3	Sofern die Stadt in Zukunft über regelmäßige eigene liquide Mittel verfügt, die sie nicht unmittelbar zur Liquiditätssicherung oder Rückzahlung von Krediten benötigt, sollte sie vor einer Geldanlage Rahmenbedingungen schriftlich festlegen.	52

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

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis vor Abzug des globalen Minderaufwandes	83	2.522	2.897	1.495	2.993	-13.359	-16.822	-13.830	-12.812	-11.706
Jahresergebnis nach Abzug globaler Minderaufwand	83	2.522	2.897	1.495	2.993	-12.291	-15.756	-12.754	-11.727	-10.624

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG	k. A.	k. A.	-6.142	-5.243	-319.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.

Tabelle 3: Jahresergebnis je EW* in Euro 2019 bis 2023

Jahr	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2019	2,92	-256	-33,38	24,74	70,05	332	28
2020	88,38	-117	7,87	44,58	112	323	34
2021	101	-202	43,18	115	182	343	34
2022	52,47	-959	-13,69	95,23	204	319	34
2023	107	-144	9,82	97,88	142	341	33

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

Jahr	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2020	88,38	-172	-100	12,18	89,83	223	32
2021	-215	-225	5,06	47,60	137	332	34
2022	-184	-1.014	-45,58	20,98	162	298	33
2023	-11,37	-274	-51,62	8,62	81,36	302	32

Tabelle 5: Eigenkapital Schwelm in Tausend Euro 2019 bis 2023

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Eigenkapital	8.387	10.665	13.539	15.056	18.035
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	**8.387**	**10.665**	**13.539**	**15.056**	**18.035**
außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG	0,00	0,00	9.038	6.739	3.312
Eigenkapital 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG	**8.387**	**10.665**	**4.501**	**-721**	**-1.054**
Sonderposten für Zuwendungen	23.626	23.028	23.416	24.545	24.721
Sonderposten für Beiträge	4.515	4.339	4.058	3.875	3.627
Eigenkapital 2	**36.528**	**38.032**	**41.013**	**43.477**	**46.382**
Eigenkapital 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG					
Bilanzsumme	**177.710**	**178.650**	**194.458**	**212.142**	**225.779**

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Schwelm in Tausend Euro 2023

Grunddaten Kernhaushalt	2023
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	106.665
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	6.932
Ausleihungen an Sondervermögen	0

Grunddaten Kernhaushalt	2023
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	12
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	51.410
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	12
Verbindlichkeiten Konzern Stadt	**151.120**

*Technische Betrieb Schwelm AöR sowie Stadtmarketing Schwelm GmbH & Co KG

2. Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schwelm 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 Schwelm ist in der Zahlungsabwicklung gut aufgestellt. Sowohl der Personaleinsatz als auch die Aufwendungen je Einzahlung stellen sich bis 2024 als interkommunal niedrig dar. Zahlungseingänge werden soweit möglich automatisiert verarbeitet.

Die Stadt Schwelm nutzt die Möglichkeiten das SEPA-Lastschriftverfahrens. Gleichwohl ist der Anteil der SEPA-Lastschriften relativ gering. Hier sollte die Stadt das Verfahren proaktiv bewerben und in den Vordergrund stellen.

Eine relativ hohe Anzahl ungeklärter Ein- und Auszahlungen belastet die Zahlungsabwicklung. Um diese zu verringern, sollte die Stadt konsequent auf rechtzeitige Sollstellungen und entsprechende Anpassungen in den internen Abläufen hinwirken.

Im Mahnwesen erzielt sie eine im interkommunalen Vergleich im Durchschnitt liegende Erfolgsquote. Im Bereich des E-Payment bietet die Stadt bereits elektronische Zahlungsmöglichkeiten an.

Vollstreckung

Die Stadt Schwelm erreicht in der Vollstreckung mit durchschnittlichen Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung eine übliche Erfolgsquote von über 80 Prozent. Auch können überdurchschnittlich viele Vollstreckungsforderungen je Vollzeitstelle abgewickelt werden. Dennoch liegt der Bestand an Vollstreckungsforderungen auf einem hohen Niveau. Diesen sollte die Stadt nachhaltig reduzieren.

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 Ressourceneinsatzes[24]. Unterstützend betrachtet die gpaNRW Teilprozesse anhand von Checklisten.

Die Prüfung untergliedert sich in die zwei Handlungsfelder

- Zahlungsabwicklung und
- Vollstreckung.

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

2.4 Zahlungsabwicklung

➔ In der Zahlungsabwicklung der Stadt Schwelm liegen die Aufwendungen je Einzahlung interkommunal im guten Bereich, wobei relativ viele Einzahlungen je Vollzeitstelle zu betreuen sind. Der Automatisierungsgrad ist fortgeschritten.

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

[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.

- 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

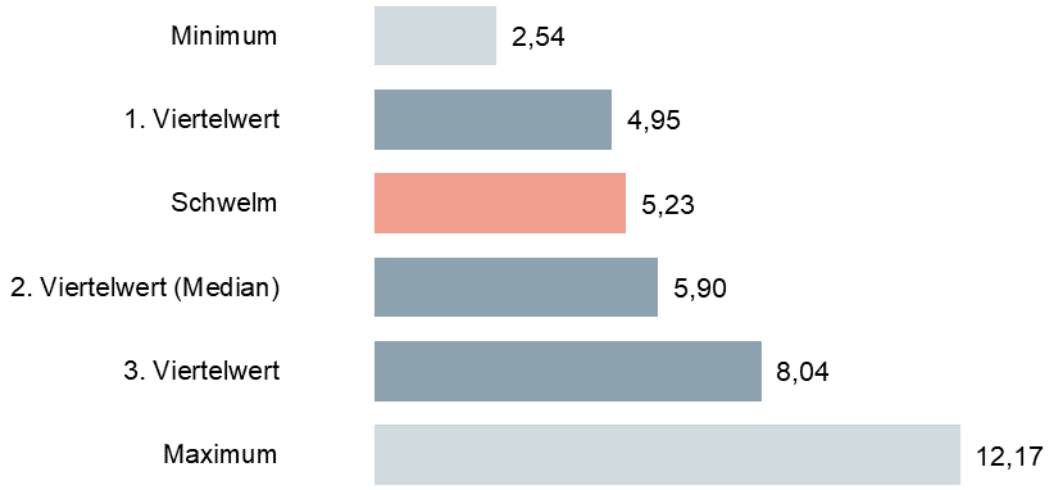
Die **Stadt Schwelm** setzte 2024 für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten 2,04 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,45 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein.

Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen[25] in Höhe von 206.739 Euro in 2024.

Daraus resultieren Aufwendungen je Einzahlung in Höhe von 5,23 Euro. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Schwelm damit wie folgt:

[25] KGSt-Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes“ in der jeweils aktuellen Fassung

Aufwendungen Zahlungsabwicklung je Einzahlung in Euro 2024



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



Die Stadt Schwelm bewegt sich bei den Aufwendungen je Einzahlung zwischen 2020 und 2024 überwiegend unterhalb des Median. Hierbei ist der Einsatz von Personal sowie die Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten in absoluten Zahlen betrachtet weitgehend konstant. Im interkommunalen Vergleich zeigt sich jedoch, dass in Schwelm relativ viele Einzahlungen mit damit einhergehenden leicht erhöhtem Personaleinsatz vorzufinden sind. Im Ergebnis wird diese Ausgangslage effizient in Schwelm gelöst.

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 Schwelm 2020 bis 2024

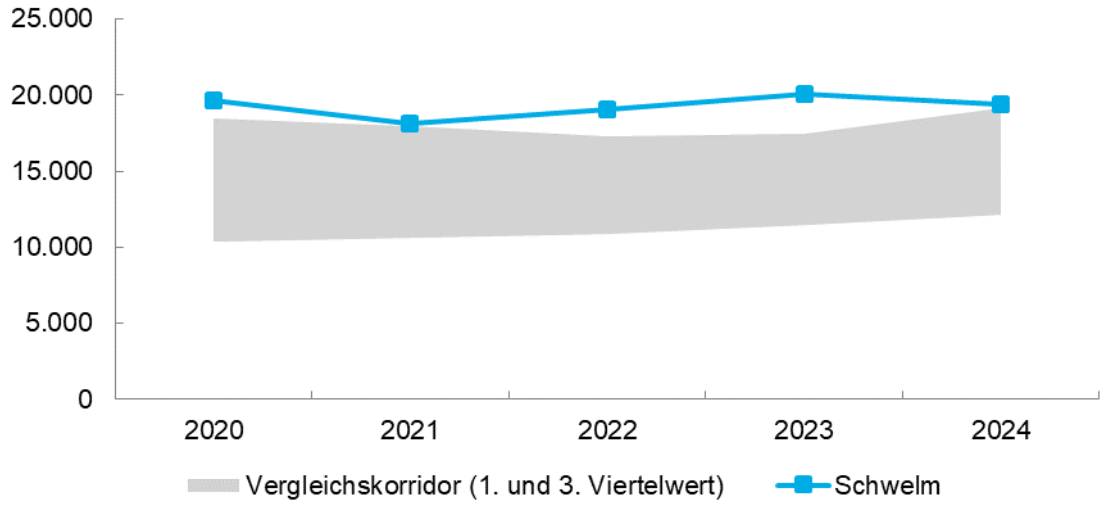
Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Einzahlungen auf allen Geschäftskonten	38.154	37.226	38.874	41.098	39.552
davon Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	9.947	7.227	8.704	10.946	9.495
davon Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Dritte**	2.440	2.563	2.242	1.706	1.003
Lastschriften* in den Lastschriftläufen	34.985	35.370	35.581	35.427	35.129

* auf Grundlage vorliegender Single Euro Payments Area (SEPA)-Mandate
** Dies beinhaltet Einzahlungen aufgrund von Amtshilfeersuchen (also nicht aufgrund interkommunaler Zusammenarbeit durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen).

Die Einzahlungen auf den Geschäftskonten der **Stadt Schwelm** sind über den Betrachtungszeitraum weitgehend konstant. Der Anteil der Lastschriften konnte ausgebaut werden, wohingegen der Anteil der Einzahlungen für Dritte aufgrund der Abgabe der WRD-Forderungen deutlich rückläufig ist. Bei den Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Dritte handelt es sich um Einzahlungen aus Forderungen von anderen Gebietskörperschaften, welche im Wege der Amtshilfe nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz betrieben werden. Beispielsweise genannt sind hier Wohngeldfälle des Landes oder Zahlungen im Bereich der Sozialhilfe des Ennepe-Ruhr-Kreises.

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

Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung 2020 bis 2024



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

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

In der Stadt Schwelm werden vergleichsweise viele Einzahlungen je Vollzeit-Stelle bearbeitet.

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 Schwelm nutzt für die Bearbeitung von Zahlungseingängen ein teilautomatisiertes Verfahren. Hierbei beschränken sich die Einzahlungen nur auf ein Girokonto. Die jeweils aktuellen Einzahlungen werden täglich aus dem verwendeten Bankprogramm in das kommunale Finanzverfahren importiert. Hier erfolgt dann eine automatisierte Auswertung der Buchungstexte.

Bei korrekt angegebenem Verwendungszweck wird ein Buchungsvorschlag generiert. Sofern der vorgeschlagene offene Posten im System eindeutig zugeordnet werden kann, erfolgt eine Übernahme der Buchung durch Einzelfreigabe. Die Stadt arbeitet daran, die eindeutige Zuordnung der Einzahlungen über das Programm kontinuierlich weiter auszubauen.

Ist der Verwendungszweck hingegen unvollständig, fehlerhaft oder fehlt er ganz, kann kein Buchungsvorschlag erfolgen. In diesen Fällen ist eine manuelle Recherche mithilfe verschiedener Suchfunktionen erforderlich. Die entsprechende Buchung erfolgt dann nach manueller Eingabe des zugehörigen Kassenzeichens. Weicht der überwiesene Betrag von dem im System vermerkten offenen Betrag ab, erfolgt ebenfalls eine manuelle Überprüfung durch die Stadtkasse.

Möglichkeiten, die Bearbeitung von Zahlungseingängen zu optimieren 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.

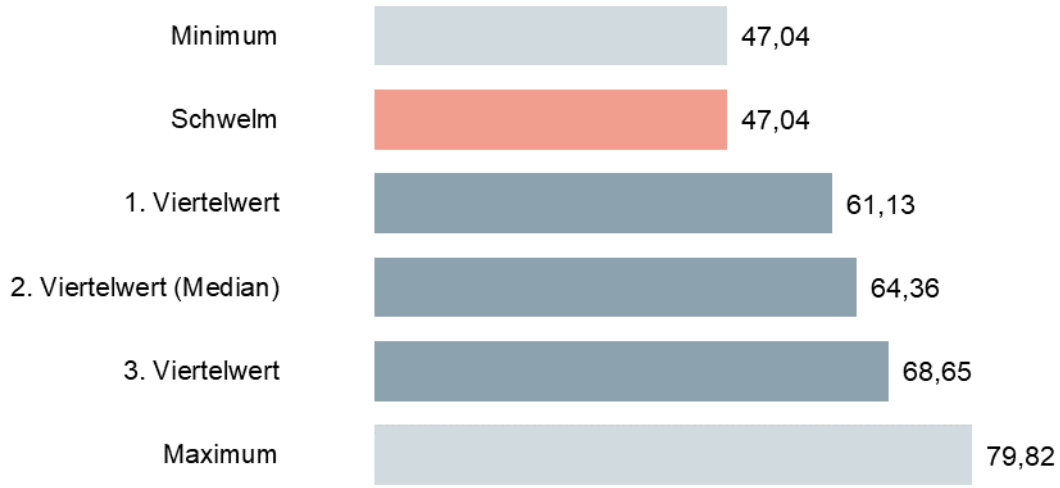
2.4.2.1 SEPA-Lastschrift

→ **Feststellung**
Die Stadt Schwelm nutzt die Möglichkeit des SEPA-Lastschriftverfahrens. Gleichwohl bewegt sich der Anteil der Lastschriften auf einem niedrigen Niveau.

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

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

Anteil Lastschriften an Einzahlungen in Prozent 2024



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



Die **Stadt Schwelm** macht von der Möglichkeit des SEPA-Lastschriftmandates Gebrauch. Dennoch ist der Anteil der Lastschriften in den Vergleichsjahren konstant auf einem sehr niedrigen Niveau.

Die Stadt betrachtet die Vorteile des Lastschriftverfahrens dennoch als ein wesentliches Potenzial für eine weitere Effektivitätssteigerung in der Zahlungsabwicklung. Sie ist bestrebt, den Anteil der SEPA-Lastschriftmandate kontinuierlich weiter zu steigern. Beispielsweise legt die Stadt bei wiederkehrenden Bescheiden in verschiedenen Fachbereichen sowie Mahnungen einen Vordruck zur Erteilung eines SEPA-Lastschriftmandats bei. Der Vordruck ist zudem auf der städtischen Homepage abrufbar. Perspektivisch plant die Stadt Schwelm hier das Verfahren stärker zu bewerben und wird z. B. bei den anstehenden Jahressteuerbescheiden auf die Erteilung eines Lastschriftmandates hinwirken. Darüber hinaus finden auch Gespräche mit dem Jugendamt statt, um in diesem Fachbereich grundsätzlich Zahlungsvorgänge auf das Lastschriftverfahren umzustellen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Schwelm sollte das Verfahren zur Nutzung des SEPA-Lastschriftverfahren aktiv bewerben und in den Vordergrund stellen.

2.4.2.2 Ungeklärte Ein- und Auszahlungen

→ **Feststellung**
Die Stadt Schwelm weist relativ viele ungeklärte Ein- sowie Auszahlungen auf. Dies erschwert das zeitnahe Durchsetzen der eigenen Forderungen.

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.

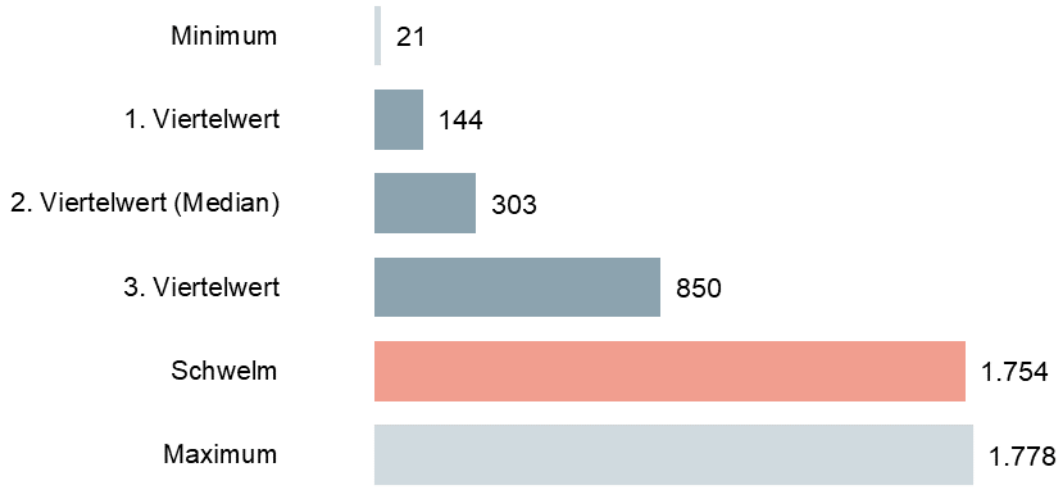
Ungeklärte Ein- und Auszahlungen Schwelm 2020 bis 2024

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Neue ungeklärte Einzahlungen	5.599	5.471	6.225	6.720	6.936
Neue ungeklärte Auszahlungen	162	176	187	330	461
Bestehende ungeklärte Einzahlungen zum Stichtag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bestehende ungeklärte Auszahlungen zum Stichtag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Ungeklärte Ein- und Auszahlungen kann die **Stadt Schwelm** zum Stichtag (01. Januar eines jeden Jahres) abarbeiten. Diese resultieren in der Regel aus ausbleibenden Sollstellungen durch die zuständigen Organisationseinheiten. Beispiele für wiederkehrende ungeklärte Ein- und Auszahlungen sind u. a. eigene Lastschriften für abgeschlossene Verträge, Gebühren aus dem Bereich des Ordnungsamtes sowie des Kulturbereichs.

Die Stadt weist jedoch überdurchschnittlich viele ungeklärte Zahlungsvorgänge auf. Diese binden in der nachgelagerten Klärung viele Ressourcen und sollten entsprechend reduziert werden.

Neue ungeklärte Zahlungseingänge je 10.000 Einzahlungen 2024



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



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

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

Die Stadt Schwelm hat interkommunal betrachtet vergleichsweise viele ungeklärte Zahlungsein- und -ausgänge im Jahresverlauf. Zudem steigen diese im Betrachtungszeitraum deutlich an. Hintergrund sind häufig ausbleibende oder zeitlich verzögerte Sollstellungen. Dies hat die Stadt bereits erkannt und wird durch Anpassung der internen Kommunikation und Abläufe darauf hinwirken, die Anzahl ungeklärter Zahlungsvorgänge zu reduzieren.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Schwelm sollte die Anzahl der ungeklärten Ein- sowie Auszahlungen durch Organisationsanpassungen reduzieren.

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

→ Die Stadt Schwelm verfolgt ihre Forderungen grundsätzlich gut strukturiert. Sie weist eine durchschnittliche Erfolgsquote bei den Mahnungen auf.

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 vorangegangen Prüfungen aufgefallen sind und häufig Optimierungspotenzial bieten.

Fristen und Mahnintervalle

Grundzahlen	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Tage zwischen Zahlungsaufforderung und Fälligkeit der Forderung	14,00	6,00	14,00	28,00	30,00	34,00	25
Tage zwischen Fälligkeit der Forderung und Berücksichtigung für den Mahnlauf	12,00	5,00	8,00	12,00	14,00	25,00	29
Tage zwischen den Mahnläufen	k. A.**	7,00	14,00	14,00	28,00	60,00	25
Tage zwischen erstem Mahnlauf und Übergabe an die Vollstreckung	12,00	10,00	14,00	20,50	28,00	60,00	28

** Der Zeitraum bewegt sich je nach Forderung zwischen wöchentlichen oder monatlichen Abständen (nach Mahn- und Vollstreckungskalender).

Die **Stadt Schwelm** verfügt über ein zentrales Forderungsmanagement. Organisatorisch angesiedelt ist dieses in der Stadtkasse.

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

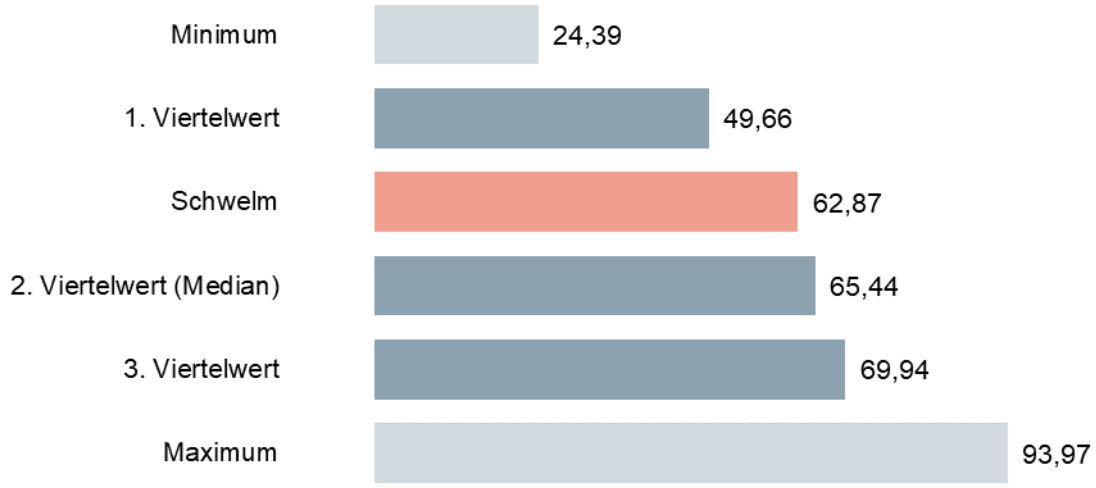
Die Stadt Schwelm hat den Prozess des Mahnwesens bewusst schlank strukturiert. Sie verzichtet auf die Versendung von Zahlungserinnerungen und mahnt direkt. Hierbei lässt sie nach Fälligkeit der Forderung die im interkommunalen Vergleich auch üblichen rund zwei Wochen verstreichen. Hiernach ergeht die erste Mahnung. Auf eine nicht notwendige zweite Mahnung wird verzichtet. Hierdurch vermeidet die Stadt unnötige Prozessschritte. Bei Nicht-Begleichung der Forderung wird je nach Mahn- und Vollstreckungskalender diese an die Vollstreckung übergeben. Zeitlich orientiert sich dies je nach Art der Forderung zwischen z. B. wöchentlicher Übergabe bei Bescheiden im Steuer- und Abgabenbereich und monatlicher Übergabe im Bereich sachlicher Kassenzeichen oder des Kita- sowie Musikschulbereiches. Im Fachbereich der Ordnungswidrigkeiten erfolgt zeitliche Horizont für die Überprüfung und Übergabe offener Forderungen an die Vollstreckung je nach Bedarf und interner Abstimmung.

Im Jahr 2024 erfolgten in Schwelm 4.502 Mahnungen für Forderungen bei 39.552 Einzahlungen. Interkommunal verglichen musste damit ein vergleichsweise geringer Anteil der Forderungen angemahnt werden.

Anteil Mahnungen an Einzahlungen in Prozent 2024

Grund- und Kennzahlen	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Mahnungen an Einzahlungen in Prozent	11,38	3,72	11,63	13,88	16,70	37,60	40

Erfolgsquote Mahnungen in Prozent 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 26 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

2.4.3.2 Prozess E-Payment

- **Feststellung**
  Die Stadt Schwelm bietet bereits elektronische Zahlungsmethoden an. Schriftliche Vorgaben hierzu stehen noch aus.

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 Schwelm** bietet bereits ein Spektrum elektronischer Zahlungsmöglichkeiten an. Hierzu gehören z. B. Kartenzahlung und in Teilen PayPal. Digitale Bezahlmethoden nutzt Schwelm z. B. im Bürgerbüro, im Standesamt und in der Bibliothek. In ihrem Online-Serviceportal bietet die Stadt verschiedene digitale Verwaltungsleistungen an.

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

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

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

Die Stadt Schwelm 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 Schwelm sollte zum Einsatz elektronischer Zahlungsmethoden eine Dienstanweisung erlassen.

2.5 Vollstreckung

- **Feststellung**
  Die Stadt Schwelm erreicht in der Vollstreckung bei durchschnittlichen Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung eine Erfolgsquote von über 80 Prozent. Damit liegt sie genau im Median. Der Bestand an Vollstreckungsforderungen liegt jedoch auf einem hohen Niveau.

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

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

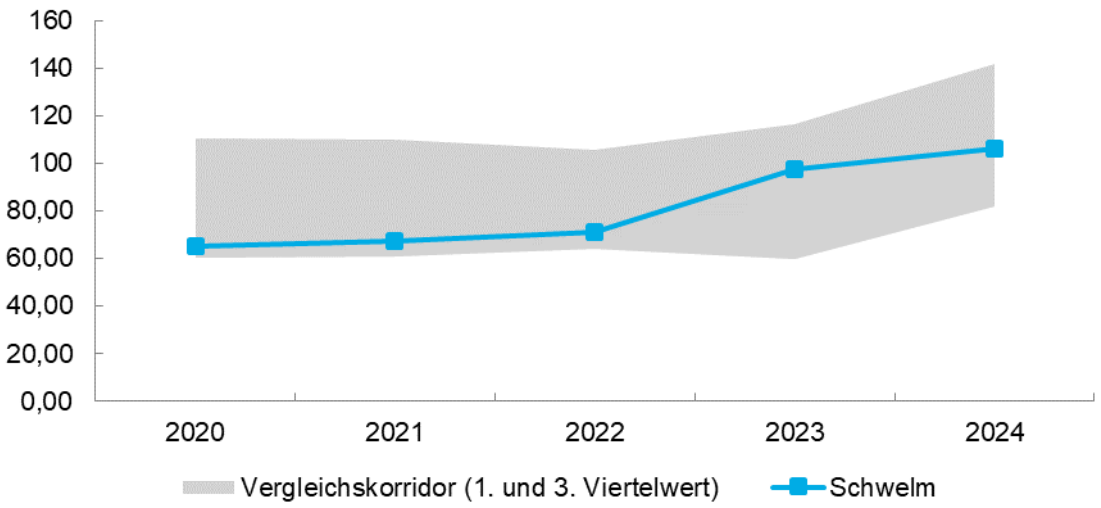
2.5.1 Aufwendungen

Die **Stadt Schwelm** setzte 2024 für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen 1,96 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,65 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein.

Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 235.411 Euro in 2024. Für die Ermittlung der Personal- und Sachaufwendungen werden die KGSt-Pauschalwerte zu Grunde gelegt.

Daraus resultieren Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Höhe von 106,33 Euro. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Schwelm in den Jahren 2020 bis 2024 damit wie folgt:

Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2020 bis 2024



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

Grundsätzlich bewegt sich Schwelm im interkommunalen Vergleich zwischen dem ersten und dem dritten Viertelwert. Der Personaleinsatz ist in absoluten Stellen gerechnet über die Jahre konstant. Dieser bewegt sich in dem betrachteten Zeitraum stets leicht unter dem durchschnittlichen Personaleinsatz aller Kommunen. Ab dem Jahr 2023 erhöhen sich die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung leicht, da die Anzahl der abgewickelten Vollstreckungsforderungen gesunken ist.

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 setzen mit einer Vollstreckungsankündigung die Zahlungspflichtigen über die weitere Vorgehensweise in Kenntnis.

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

Vollstreckungsforderungen Schwelm 2020 bis 2024

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Bestehende Vollstreckungsforderungen zum 01. Januar	7.355	6.709	5.890	4.908	4.171

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Erhaltene neue Vollstreckungsforderungen	2.385	2.240	2.003	1.593	1.464
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen	3.031	3.059	2.985	2.329	2.214
An andere Kommunen abgegebene eigene Forderungen	285	412	433	206	293

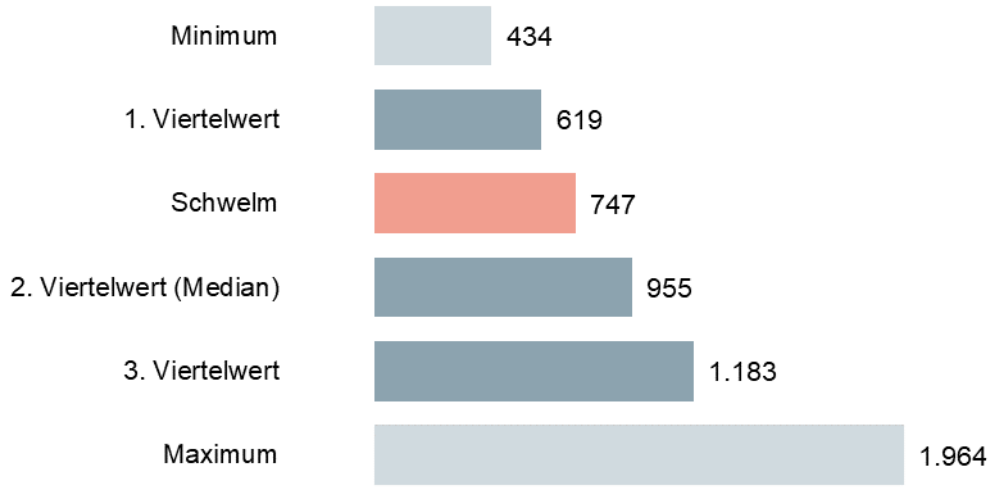
Die bestehenden Vollstreckungsforderungen zum 01. Januar eines jeden Jahres sind in der **Stadt Schwelm** zwischen 2020 und 2024 rückläufig. Ursächlich hierfür ist u. a. ein Rückgang neuer Vollstreckungsforderungen sowie hohe abgewickelte Forderungen.

Bei der Entwicklung der Vollstreckungsforderungen ist die gesetzliche Änderung im Zusammenhang mit den Forderungen des Westdeutschen Rundfunks Köln (WDR) zu berücksichtigen. Zum 01. Dezember 2021 wurde der WDR selbst zur Vollstreckungsbehörde. Stufenweise wurde die Aufgabe der Vollstreckung der WDR-Forderungen damit in die Zuständigkeit des WDR übertragen. Zum 01. Januar 2024 ist die Übertragung abgeschlossen. Auch die an die Städte in Auftrag gegebenen „Altfälle“ wurden von diesen zurück zu geben. Die Übertragung der WDR-Forderungen in der Stadt Schwelm hat zum 01. Januar 2024 stattgefunden.

2.5.2.1 Neue Vollstreckungsforderungen

Sofern die Mahnung erfolglos war, werden die offenen Forderungen von der Zahlungsabwicklung an die Vollstreckungsstelle weitergeleitet. Diese stellt grundsätzlich bei jeder neuen Forderung Ermittlungen zum Schuldenden an und leitet entsprechende Vollstreckungsmaßnahmen ein. Aufgrund der manuellen und individuellen Sachbearbeitung bedeutet jede neue 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 36 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

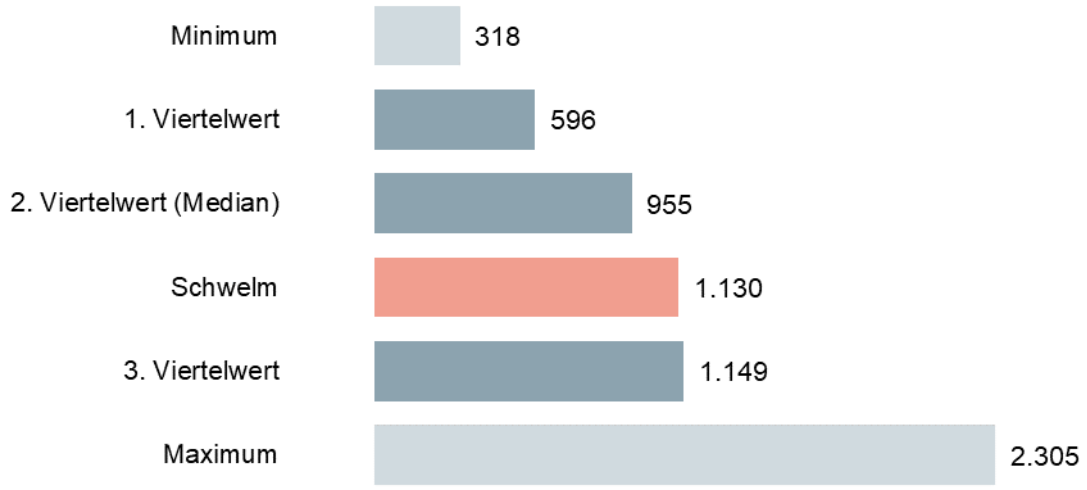


Die Fallzahl neuer Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle sinkt in der Stadt Schwelm zwischen 2020 und 2024. Hierdurch liegen die Zahlen nun unter dem Median. Damit sind die Mitarbeitenden in der Vollstreckung im Jahr 2024 unterdurchschnittlich belastet durch neue Vollstreckungsforderungen.

2.5.2.2 Abgewickelte Vollstreckungsforderungen

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

Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 34 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit über 1.130 abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle gelingt es der Stadt, gemessen am Personaleinsatz, vergleichsweise viele Vollstreckungsforderungen abzuwickeln.

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

Ergänzende Kennzahlen zu den abgewickelten Vollstreckungsforderungen in Prozent 2024

Kennzahlen	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil erfolgreich abgewickelte eigene Vollstreckungsforderungen an abgewickelten Vollstreckungsforderungen	53,79	16,50	46,04	59,42	71,68	84,02	33

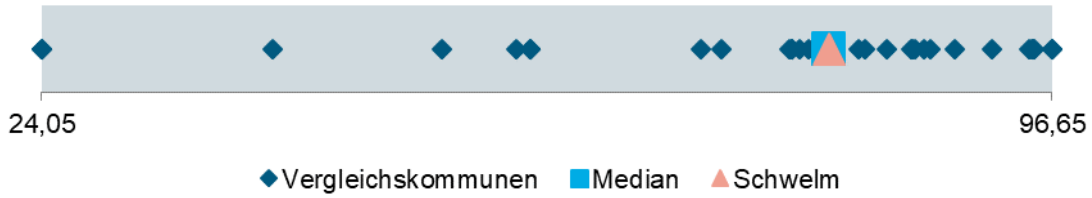
Kennzahlen	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Niederschlagungen an abgewickelten Vollstreckungsforderungen	8,90	0,00	1,00	3,00	5,86	17,05	36
Anteil abgewickelte Vollstreckungsforderungen für Amts- und Vollstreckungshilfe an abgewickelten Vollstreckungsforderungen	33,29	3,03	15,40	25,96	31,64	50,35	36

Die Stadt Schwelm erzielt 2024 einen interkommunal verglichen leicht unterdurchschnittlichen Anteil bei den erfolgreich abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen an den abgewickelten Vollstreckungsforderungen. Der Anteil der Niederschlagungen ist leicht erhöht, spielt jedoch, wie auch in vielen anderen Vergleichskommunen, nur eine eher untergeordnete Rolle.

2024 erreicht die Stadt bei den eigenen offenen Vollstreckungsforderungen eine Erfolgsquote[26] von 80,64 Prozent. Sie wickelt damit eigene Vollstreckungsforderungen im Durchschnitt der Vergleichskommunen erfolgreich durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung, Pfändung usw. ab.

In den interkommunalen Vergleich des Jahres 2024 sind 33 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Erfolgsquote Vollstreckung in Prozent 2024

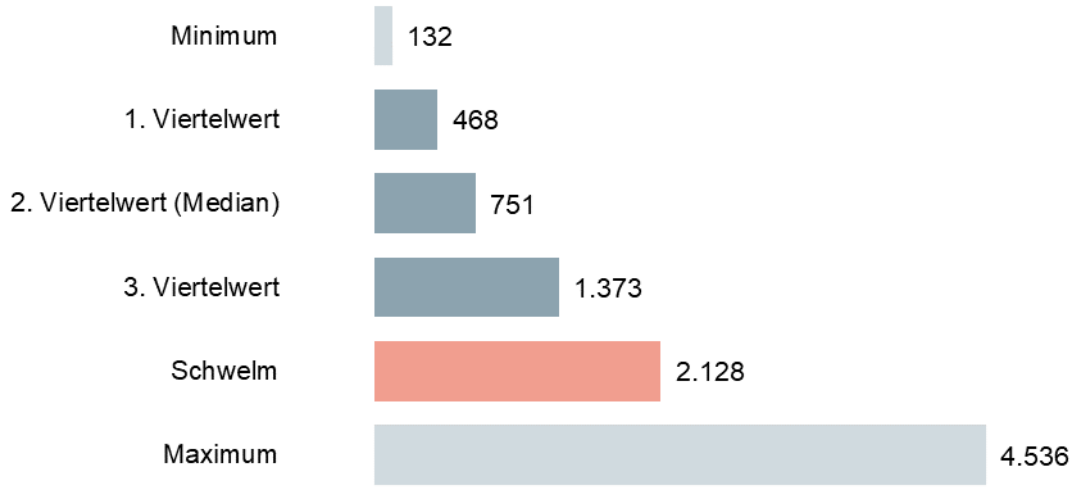


2.5.2.3 Bestehende Vollstreckungsforderungen

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.

[26] Erfolgsquote Vollstreckung in Prozent: Erfolgreich abgewickelte eigene Vollstreckungsforderungen / Abgewickelte eigene Vollstreckungsforderungen

Bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 34 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

Vor diesem Hintergrund sollte die Stadt den eingeschlagenen Kurs beibehalten und sofern möglich durch gezielte Maßnahmen weiter ausbauen. Ziel sollte es sein, eine strukturell wirksame und dauerhaft tragfähige Reduzierung der Rückstände zu erreichen. Damit ließen sich nicht nur potenzielle Forderungsausfälle vermeiden und Liquiditätsreserven verbessern, sondern auch personelle Ressourcen innerhalb der Verwaltung nachhaltig entlasten.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Schwelm sollte den bereits begonnenen Abbau des Bestandes offener Vollstreckungsforderungen weiter fortsetzen.

2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Einzahlungen					
F1	Die Stadt Schwelm nutzt die Möglichkeit des SEPA-Lastschriftverfahrens. Gleichwohl bewegt sich der Anteil der Lastschriften auf einem niedrigen Niveau.	63	E1	Die Stadt Schwelm sollte das Verfahren zur Nutzung des SEPA-Lastschriftverfahren aktiv bewerben und in den Vordergrund stellen.	65
F2	Die Stadt Schwelm weist relativ viele ungeklärte Ein- sowie Auszahlungen auf. Dies erschwert das zeitnahe Durchsetzen der eigenen Forderungen.	65	E2	Die Stadt Schwelm sollte die Anzahl der ungeklärten Ein- sowie Auszahlungen durch Organisationsanpassungen reduzieren.	67
Prozessbetrachtungen					
F3	Die Stadt Schwelm bietet bereits elektronische Zahlungsmethoden an. Schriftliche Vorgaben hierzu stehen noch aus.	69	E3	Die Stadt Schwelm sollte zum Einsatz elektronischer Zahlungsmethoden eine Dienstanweisung erlassen.	70
Vollstreckung					
F4	Die Stadt Schwelm erreicht in der Vollstreckung bei durchschnittlichen Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung eine Erfolgsquote von über 80 Prozent. Damit liegt sie genau im Median. Der Bestand an Vollstreckungsforderungen liegt jedoch auf einem hohen Niveau.	71	E4	Die Stadt Schwelm sollte den bereits begonnenen Abbau des Bestandes offener Vollstreckungsforderungen weiter fortsetzen.	77

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

Jahr	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2020	19.667	7.144	10.367	12.883	18.488	26.546	27
2021	18.159	7.705	10.587	13.879	17.950	25.609	27
2022	19.056	7.605	10.824	14.840	17.315	25.596	27

Jahr	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2023	20.048	7.322	11.423	14.325	17.423	41.037	27
2024	19.388	7.287	12.121	13.727	19.149	31.207	27

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

Jahr	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2020	65,01	33,26	60,19	81,36	111	215	30
2021	67,50	31,22	60,69	79,97	110	195	31
2022	71,20	20,95	63,92	74,69	106	205	32
2023	97,40	26,65	60,04	94,47	117	556	34
2024	106,33	39,11	81,95	98,11	142	307	33

3. Gremienarbeit

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schwelm 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 des jeweiligen Betrachtungsjahres auf.

Darüber hinaus startete die überörtliche Prüfung der fünften Prüfungsrunde der mittleren kreisangehörigen Kommunen in dem Jahr der Kommunalwahl 2025. Folglich bezieht sich das IKO-Vergleichsjahr 2024 auf den Zeitpunkt vor den Kommunalwahlen. Dort, wo es inhaltlich sinnvoll ist, stellt die gpaNRW Veränderungen und Entwicklungen, die sich durch die Kommunalwahl ergeben haben, dar.

Gremienarbeit

Die **Aufwendungen für die Gremienarbeit** je Einwohnerin und Einwohner sind in der Stadt Schwelm auffällig hoch. Ursächlich hierfür ist zum einen die hohe Zahl von Ratsmitgliedern, aber auch von sachkundigen Bürgerinnen und Bürger sowie sachkundigen Einwohnerinnen und Einwohnern.

Die Stadt Schwelm zahlt für die Ratsmitglieder eine **Monatspauschale** zuzüglich Sitzungsgeld aus. Auch die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger sowie der sachkundigen Einwohnerinnen und Einwohner erhalten für jede Teilnahme auch an vorbereitenden Fraktionssitzungen ein Sitzungsgeld. Damit wirkt sich die hohe Zahl an Sitzungen direkt auf die Höhe der Aufwendungen aus. Die meisten der Vergleichskommunen kommen mit einer geringeren Zahl an Rats- und Ausschusssitzungen aus. Darüber hinaus kann jede Fraktion bis zu 30 Fraktionssitzungen pro Jahr abrechnen. Damit können mehr Fraktionssitzungen abgerechnet werden als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Mit Beginn der neuen Wahlperiode 2025 wurde die Hauptsatzung angepasst und die Höchstzahl der abrechenbaren Sitzungen auf 24 beschränkt.

Eine **Reduzierung der Ratsmandate** wurde für die Wahlperiode 2020 bis 2025 nicht vorgenommen. Das Ergebnis der Kommunalwahl 2020 hat zu zehn Überhang- bzw. Ausgleichsmandaten geführt. Der Rat hat beschlossen, in der Wahlperiode 2025 bis 2030 die Zahl der Sitze um zwei zu reduzieren. Grundsätzlich ist eine perspektivische Reduzierung um bis zu zwölf Mandate möglich.

Die Stadt Schwelm zahlt den Fraktionen im Vergleich sehr hohe Zuwendungen aus. Über die **Fraktionszahlungen** hinaus zahlte die Stadt im Betrachtungszeitraum keine weiteren Leistungen wie digitale Endgeräte, Büromaterial oder Print- und Onlinemedien. Seit der Legislaturperiode 2025-2030 wird Ratsmitgliedern eine einmalige Pauschale für die Beschaffung von digitalen Endgeräten gezahlt. Gleichzeitig wurde das Verfahren zur Bedarfsermittlung auf den Beginn der Wahlperiode gelegt.

Für die Berechnung der Höhe der Fraktionszuwendungen hat die Stadt Schwelm Größenklassen gebildet und Pauschalbeträge festgelegt. Sie zahlte im Betrachtungszeitraum keinen größenunabhängigen Sockelbetrag und keine Kopfpauschale aus. Damit entsprach die Gewährung der Fraktionszuwendungen nicht dem Erlass über die Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen. Zum Abschluss der Prüfung hat die Stadt mitgeteilt, dass sie die Berechnung und Auszahlung an die Erlasslage angepasst hat.

Die **Hauptsatzung** der Stadt Schwelm wurde im April 2025 überarbeitet und entspricht weitgehend der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes. Die Satzung trifft eine Regelung zum Verdienstausfall und zur Übernahme von Pflege- und Betreuungskosten. Von den Gremienmitgliedern werden in der Regel keine Aufwendungen über die Monatspauschale und die Sitzungsgelder hinaus geltend gemacht.

Im Hinblick auf die Handlungsfähigkeit in Krisenzeiten sollte die Hauptsatzung auch Regelungen zur **hybriden und digitalen Gremienarbeit** enthalten. Mit der aktuellen Hauptsatzung aus Januar 2026 wurde die formale Möglichkeit hierzu geschaffen. Nach Einschätzung der gpaNRW bestehen insbesondere Verbesserungsmöglichkeiten in einer vollständig papierlosen Gremienarbeit sowie im Einsatz moderner Sitzungstechnik.

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

→ Die Stadt Schwelm hat drei Pflichtausschüsse und zwei Pflichtausschüsse nach sondergesetzlichen Regelungen eingerichtet. Mit sechs freiwilligen Ausschüssen liegt sie am Median der Vergleichskommunen.

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 Einwohnendenzahl, 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	Schwelm	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Ratsmitglieder	48	32	38	42	48	62	73
Überhang-/ Ausgleichsmandate	10	0	0	0	6	16	73
Einzelratsmitglieder	0	0	1	1	2	4	73
Sachkundige Bürgerinnen und Bürger	87	13	46	61	87	212	72
Sachkundige EW*	31	0	0	10	21	85	73
Fraktionen	7	3	5	6	6	8	73
Pflichtige Fachausschüsse	3	2	2	2	2	3	73
Pflichtige Fachausschüsse auf spezialgesetzlicher Grundlage	2	0	1	2	2	5	73
Freiwillige Fachausschüsse	6	2	5	6	8	11	72
Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher	0	0	0	0	3	18	72
Bezirksausschüsse	0	0	0	0	0	13	73

* Einwohnerinnen und Einwohner

Die **Stadt Schwelm** liegt mit ihrer Einwohnerzahl von 28.711 zum Stichtag 31. Dezember 2023 in der Größenordnung, die nach § 3 KWahlG NRW 38 Vertreter wählt. Eine Reduzierung der Mandate hat der Rat der Stadt nicht vorgenommen. In der Wahlperiode 2020 bis 2025 verzeichnete der Rat zehn Überhang- bzw. Ausgleichsmandate. Die Zahl der Ratsmitglieder liegt mit 48 am dritten Viertelwert. Eine Handlungsmöglichkeit besteht in einer vom Rat zu beschließenden Reduzierung der Mandate um bis zu zwölf Mandate.

§ 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.

Auch die Zahl der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger und der sachkundigen Einwohnerinnen und Einwohner ist auffällig hoch. Der Rat der Stadt Schwelm bindet politisch interessierte Personen durch die Berufung zur sachkundigen Bürgerinnen und Bürgern bzw. zu sachkundigen Einwohnerinnen und Einwohnern bereits früh in die Gremienarbeit ein. Diese Personen werden nicht regelmäßig eingesetzt, sondern nach Bedarf und Fachlichkeit zu den Sitzungen gebeten. Auf diese Weise wird kommunalpolitisches Engagement gewürdigt. Den neu hinzukommenden sachkundigen Bürgerinnen und Bürgern sowie sachkundigen Einwohnerinnen und Einwohnern wird die Möglichkeit gegeben, ihr Fachwissen bedarfsgerecht einzubringen und Einblicke in die kommunalpolitische Arbeit zu erhalten.

Da die Stadt nach § 4 Abs. 4 der EntschVO nur bei tatsächlicher Teilnahme an einer Sitzung Sitzungsgeld zahlen muss, entstehen allein durch die hohe Zahl dieser Personen keine zusätzlichen Aufwendungen.

Die Stadt Schwelm verfügt über eine umfangreiche Ausschussstruktur. Sie hat nicht wie viele andere Vergleichskommunen den Hauptausschuss mit dem Finanzausschuss zusammengelegt. Als weiteren Pflichtausschuss hat sie den Rechnungsprüfungsausschuss eingerichtet.

Der ebenfalls pflichtig eingeführte Wahlausschuss sowie der pflichtige Wahlprüfungsausschuss bleiben in dieser Betrachtung unberücksichtigt, da die Kommunen hier keine Entscheidung über die Struktur treffen können. Insofern bilden alle betrachteten Kommunen diese Ausschüsse einheitlich.

Da die Stadt Schwelm über ein eigenes Jugendamt verfügt, ist ebenfalls als pflichtiger Fachausschuss der Jugendhilfeausschuss eingerichtet. In der Stadt Schwelm haben mehr als 2.000 ausländische Einwohner ihre Hauptwohnung. Mindestens 200 haben beantragt, den Integrationsrat zu bilden, so dass auch dieser zu den Pflichtausschüssen nach sondergesetzlichen Bestimmungen zählt.

Der Rat der Stadt Schwelm hat sechs freiwillige Ausschüsse eingerichtet:

- Ausschuss für Umwelt und Stadtentwicklung
- Kulturausschuss
- Sportausschuss
- Schulausschuss
- Sozialausschuss
- Liegenschaftsausschuss

Die Zahl der freiwilligen Ausschüsse liegt am Median der Vergleichskommunen. Dennoch kann die Stadt Schwelm auch aufgrund der Einwohnerzahl am unteren Rand der Vergleichsgruppe überlegen, Ausschüsse mit verwandten Aufgabenbereichen zusammenzulegen.

Auch die Zahl der Fraktionen liegt mit sieben höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dies kann sich auf die Höhe der Fraktionszuwendungen auswirken. Die Berechnung wird im Kapitel 3.7 Zuwendungen an Fraktionen und Einzelratsmitglieder dargestellt.

Die überörtliche Prüfung der fünften Prüfungsrunde der mittleren kreisangehörigen Kommunen startete im Jahr der Kommunalwahl 2025. Daher ist es möglich, dass sich die Gremienstrukturen im Vergleich zum Jahr 2024 verändert haben. Die nachfolgende vergleichende Darstellung der Gremienstruktur vor und nach der Kommunalwahl ermöglicht eine transparente Übersicht über strukturelle Veränderungen sowie organisatorische Weiterentwicklungen.

Vergleichende Darstellung der Gremienstruktur der Stadt Schwelm vor und nach der Kommunalwahl 2025

Grundzahlen	Vor der Kommunalwahl 2025	Nach der Kommunalwahl 2025	Reduzierung	Erhöhung/ Erweiterung/ Vergrößerung
Ratsmitglieder	48	46	2	0
Überhang-/ Ausgleichsmandate	10	10	0	0
Einzelratsmitglieder	0	0	0	0
Sachkundige Bürgerinnen und Bürger	87	83	4	0
Sachkundige EW*	31	35	0	4
Fraktionen	7	8	0	1
Pflichtige Fachausschüsse	3	2	1	0
Pflichtige Fachausschüsse auf spezialgesetzlicher Grundlage	2	2	0	0
Freiwillige Fachausschüsse	6	5	1	0
Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher	0	0	0	0
Bezirksausschüsse	0	0	0	0

Die gpaNRW betrachtet nachfolgend formale Aspekte der Gremienstruktur im interkommunalen Vergleich. Mit dem Aspekt „Verkleinerung der Vertretungskörperschaft“ bilden wir ab, wie viele Städte im Vergleichsjahr die in § 3 KWahlG NRW geregelte Möglichkeit wahrgenommen haben, die Zahl der zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter um zwei, vier, sechs, acht, zehn oder zwölf, davon je zur Hälfte in Wahlbezirken, zu verringern. Dazu müssen sie spätestens 45 Monate nach Beginn der Wahlperiode eine entsprechende Satzung erlassen. Die Aspekte „Neuzuschnitt der Gremien“ und „Zuständigkeitsregelung der Fachausschüsse“ beziehen sich darauf,

ob Städte den Zuschnitt oder die Größe der Fachausschüsse nach der Kommunalwahl 2020 zum Zeitpunkt des Vergleichsjahres 2024 angepasst haben und ob die Zuständigkeiten und Befugnisse der Fachausschüsse 2024 in Form einer Satzung, Zuständigkeitsordnung oder durch Beschluss formalisiert wurden. Wenn sich nach der Kommunalwahl 2025 Änderungen ergeben haben, werden diese nach der Darstellung des interkommunalen Vergleiches erläutert.

Die gpaNRW betrachtet nachfolgend die formalen Aspekte der Gremienstruktur im interkommunalen Vergleich.

Formale Aspekte der Gremienstruktur 2024

Formale Aspekte	Schwelm	Städte, die diese Aspekte erfüllen
Verkleinerung der Vertretungskörperschaft	Nein	52 von 86
Neuzuschnitt der Gremien nach 2020	Nein	54 von 85
Zuständigkeitsregelung der Fachausschüsse	Ja	77 von 85

Die Zuständigkeit der Fachausschüsse ist in der Zuständigkeitsordnung für den Rat und seine Ausschüsse vom 21. Januar 2010 in der Fassung vom 23. Februar 2023 geregelt.

Die meisten der Vergleichskommunen haben im Gegensatz zur Stadt Schwelm die Vertretungskörperschaft verkleinert. Die Verwaltung der Stadt Schwelm sowie der Stadtrat haben nach der Kommunalwahl 2020 keine Änderung der Gremienstruktur vorgenommen.

Nunmehr hat die Stadt Schwelm sich im Zusammenhang mit der Kommunalwahl 2025 aktiv mit der Gremienstruktur beschäftigt. Nach der Kommunalwahl 2025 hat die Stadt Schwelm die Zuständigkeitsordnung zum 29. Januar 2026 angepasst. Der Rat der Stadt Schwelm hat nunmehr neben dem Wahlausschuss und dem Wahlprüfungsausschuss folgende Ausschüsse gebildet:

Pflichtige Ausschüsse:

- Haupt- und Finanzausschuss,
- Rechnungsprüfungsausschuss,

pflichtige Ausschüsse spezialgesetzlicher Grundlage:

- Verwaltungsrat Technische Betriebe Schwelm,
- Jugendhilfeausschuss und

als freiwillige Fachausschüsse:

- Ausschuss für Stadtentwicklung, Umwelt und Verkehr,
- Kulturausschuss,
- Sportausschuss und
- Sozialausschuss.

Daneben hat die Stadt Schwelm noch den Ausschuss für Chancengerechtigkeit und Integration gebildet.

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

Reduzierung der Anzahl der Vertreterinnen und Vertreter im Stadtrat bis zum Jahr 2024

Kennzahl	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reduzierte Vertreterinnen und Vertreter bis zum Jahr 2024	0	0	0	4	6	6	41

Der Stadtrat hat vor der letzten Kommunalwahl im Jahr 2020 keine Reduzierung der Ratssitze beschlossen. Er machte somit von der Möglichkeit der Verkleinerung der Vertretungskörperschaft in der zurückliegenden Wahlperiode keinen Gebrauch. In der Legislaturperiode 2025 bis 2030 wird der Rat um zwei Sitze verkleinert.

3.5 Sitzungsmanagement

→ **Feststellung**
Die Stadt Schwelm führt mehr Gremiensitzungen durch als die meisten der Vergleichskommunen.

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.

Nachfolgend betrachten wir die Anzahl der Eingaben an den Rat im Zeitraum von 2020 bis 2024. Das Jahr 2025 wird nicht mitbetrachtet, da es aufgrund der Kommunalwahl nicht repräsentativ ist.

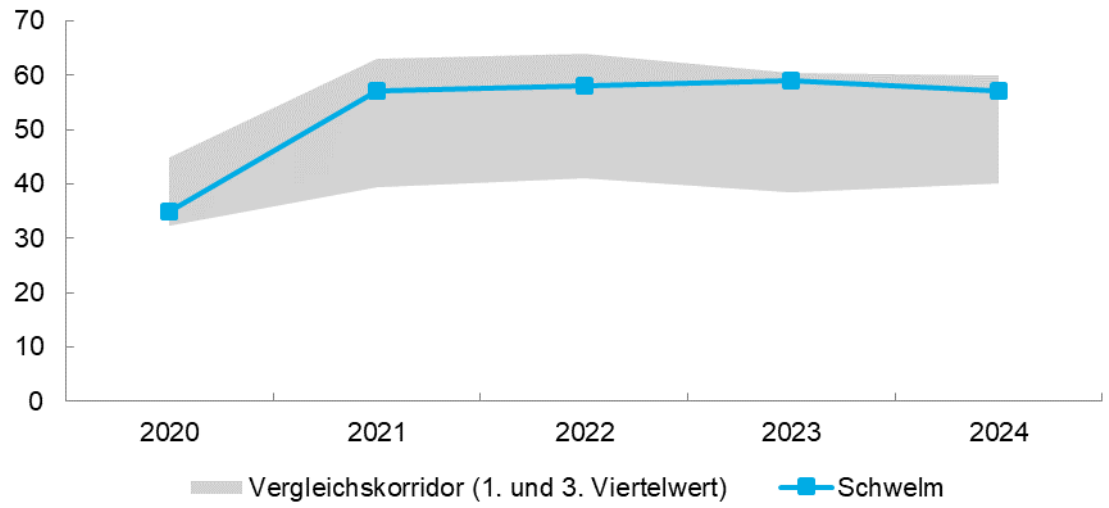
Eingaben an den Rat Summe der Jahre 2020 bis 2024

Grundzahl	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anträge von Fraktionen und Einzelratsmitgliedern	186	33	121	189	297	915	80
Eil- und Dringlichkeitsentscheidungen	20	0	13	20	39	135	80
Bürgerbegehren	0	0	0	0	0	2	71
Bürgerentscheide	0	0	0	0	0	1	71
Petitionen nach Art. 17 GG	0	0	0	0	0	4	71
Anregungen und Beschwerden	18	0	8	18	42	269	80

In der **Stadt Schwelm** hat der Rat in der Hauptsatzung den Rat als Beschwerdeausschuss bestimmt. Antragsberechtigt ist seit der Änderung der GO NRW im Jahr 2023 nicht mehr „jedermann“ sondern nur noch, wer seit mindestens drei Monaten im Stadtgebiet wohnt. Die Stadt Schwelm hat diese Regelung bereits in ihre Hauptsatzung übernommen und prüft bei Anträgen und Beschwerden die Antragsberechtigung anhand einer Einwohnermeldeabfrage

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

Sitzungstermine im Zeitverlauf 2020 bis 2024



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

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Schwelm sollte die Sitzungen der Fachausschüsse auf ein notwendiges Maß festlegen. Sie sollte Sondersitzungen vermeiden und geplante Gremiensitzungen mit wenigen Tagesordnungspunkten absagen. Auch die Reduzierung der Zahl der Ausschüsse kann zu einer niedrigeren Anzahl von Sitzungen führen.

In allen Vergleichskommunen wurde aufgrund der Einschränkungen der Coronapandemie im Jahr 2020 eine deutlich niedrigere Zahl an Gremiensitzungen durchgeführt. Ab dem Jahr 2021 ist die Zahl der Sitzungen wieder gestiegen.

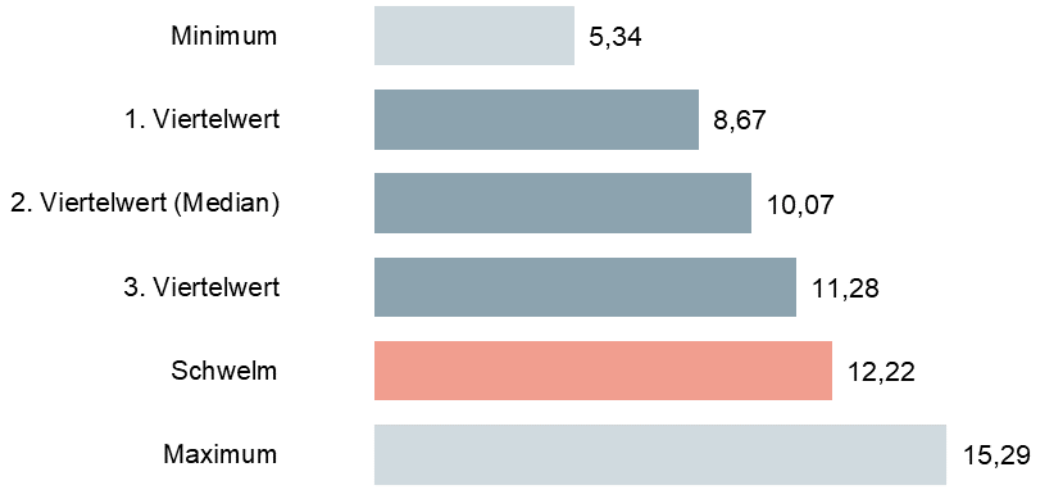
Die Gremien der Stadt Schwelm tagen vergleichsweise oft. Die Sitzungshäufigkeit orientiert sich am dritten Viertelwert bzw. nur leicht darunter.

3.6 Aufwendungen Gremienmitglieder

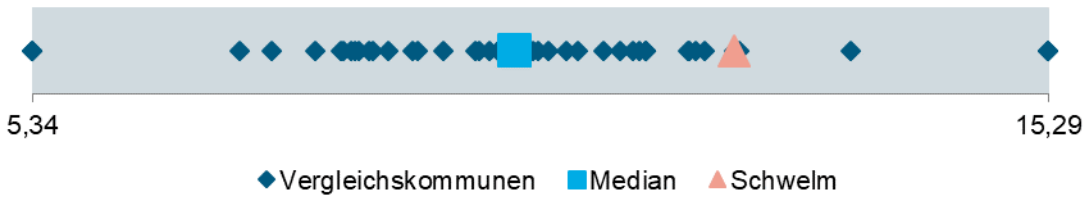
Die Städte leisten für die Gremienarbeit bzw. Gremienmitglieder unterschiedliche Aufwendungen entsprechend des KWahlG NRW, der GO NRW sowie der EntschVO NRW. Die gpaNRW erhebt für die nachfolgende Analyse Aufwendungen für Aufwandsentschädigungen, Sitzungsgelder und Verdienstausfall für Gremienmitglieder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

Aufwendungen für Gremienmitglieder je EW in Euro



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

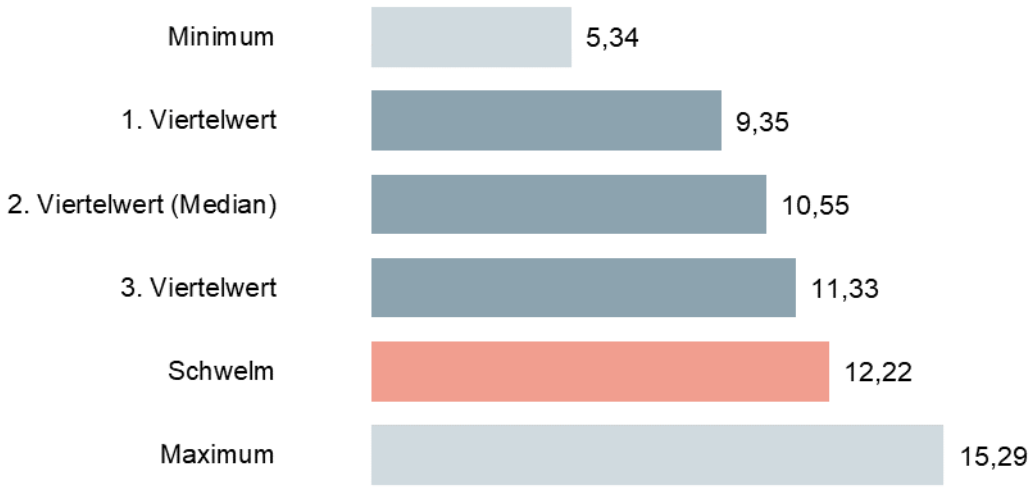


Die **Stadt Schwelm** hat im Vergleichsjahr 2024 Aufwendungen für Gremienarbeit in Höhe von 350.984 Euro. Sie verzeichnet zum Stichtag 31. Dezember 2023 insgesamt 28.711 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Aufwendungen je Einwohnerin und Einwohner liegen mit 12,22 Euro über dem Betrag, den 75 Prozent der Vergleichskommunen erreichen.

Bei der Gesamthöhe der Aufwendungen ist zu beachten, dass die Zahl der Ratsmandate großen Einfluss hat. Die Stadt Schwelm befindet sich nach § 3 KWahlG NRW in der Gruppe mit einer Bevölkerungszahl über 15.000, aber nicht über 30.000. Sie wählt damit 38 Vertreterinnen und Vertreter. Die mittleren kreisangehörigen Kommunen sind in der Regel Kommunen mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnenden. Diese Einteilung weicht von den Größenklassen des § 3 KWahlG NRW ab. Der überwiegende Teil der Vergleichskommunen verzeichnet eine Bevölkerungszahl von über 30.000 Einwohnenden und muss daher eine höhere Anzahl an Ratssitzen vorhalten. Die Stadt Schwelm hat darüber hinaus zehn Überhang- bzw. Ausgleichsmandate. Die Aufwendungen für die Gremienarbeit wird maßgeblich durch die Zahl der Ratssitze beeinflusst. Diese werden in Schwelm in das Verhältnis zu einer vergleichsweise niedrigen Bevölkerungszahl gesetzt.

Eine zusätzliche Betrachtung aller mittleren kreisangehörigen Kommunen bis 30.000 Einwohner zeigt jedoch keine grundsätzlich andere Positionierung auf.

Aufwendungen für Gremienmitglieder je EW in Euro 2024 – Kommunen bis 30.000 Einwohner



Minimal- und Maximalwert bleiben unverändert. Die Stadt Schwelm liegt auch in dieser Betrachtung von 30 Vergleichskommunen deutlich über dem dritten Viertelwert. Die Einwohnerzahl am unteren Rand der Vergleichsgruppe wirkt sich nicht belastend auf die Kennzahl Aufwendungen je Einwohner aus.

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 Einwohnendenzahl 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).

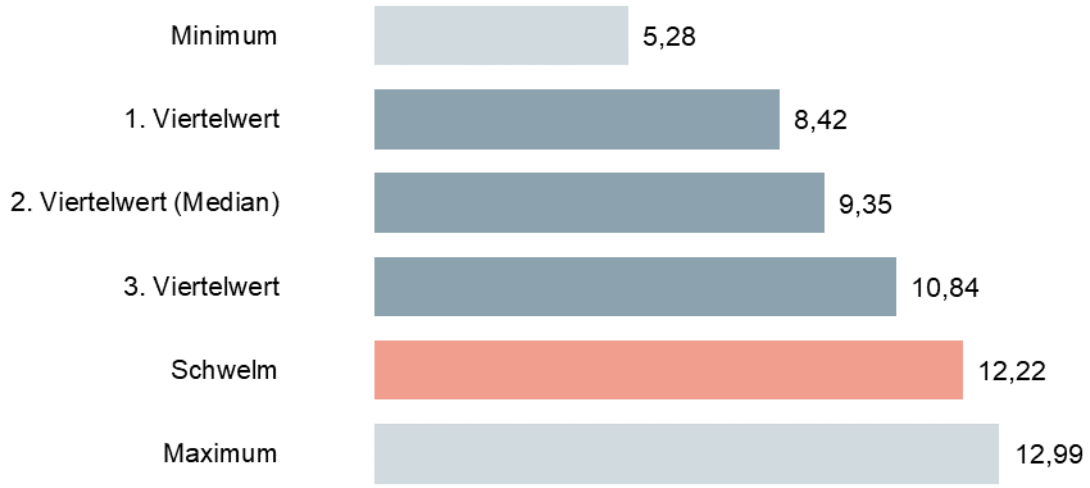
→ Die Stadt Schwelm verzeichnet keine wesentlichen weiteren Aufwendungen für die Gremienarbeit. Der Kennzahlenwert ist daher im Vergleich zu den Gesamtaufwendungen für die Gremienarbeit unverändert. Da die Werte der Vergleichskommunen sinken, positioniert sich die Stadt Schwelm in diesem Vergleich ungünstiger.

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

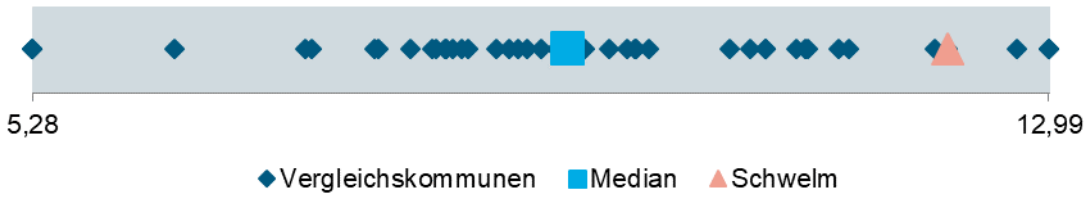
- *die Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder entsprechend der EntschVO NRW zahlen sowie*
- *eine Höchstzahl an abrechenbaren Fraktionssitzungen für Ratsmitglieder je Jahr definieren.*

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

Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder Gremien je EW in Euro 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 40 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	Schwelm	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwandsentschädigungen Ratsmitglieder je EW in Euro	9,24	5,57	7,90	8,95	9,86	14,04	81
Sitzungsgeld sachkundige Bürgerinnen und Bürger je EW in Euro	2,98	0,06	0,37	0,67	1,08	3,05	78
Sitzungsgeld sachkundige EW je EW in Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,93	80
Aufwandsentschädigungen Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher je EW in Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,33	3,84	85

In der Stadt Schwelm werden die Aufwendungen für sachkundige Bürgerinnen und Bürger sowie sachkundige Einwohnerinnen und Einwohner nicht getrennt erfasst. Der ausgewiesene Wert für die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger umfasst daher auch einen geringen Betrag für sachkundige Einwohnerinnen und Einwohner. Insofern wird der Wert der Stadt Schwelm im interkommunalen Vergleich hier nur informatorisch dargestellt. Dennoch ist die Höhe der Aufwendungen auffällig.

Die hohe Zahl der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger sowie sachkundigen Einwohnerinnen und Einwohner hat in der Stadt Schwelm zur Folge, dass viele dieser Personen tatsächlich an Fraktions- und Gremiensitzungen teilnehmen. Die Stadt hat damit hohe Sitzungsgelder zu zahlen.

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

Formale Anforderungen der Aufwandsentschädigungen 2024

Anforderungen	Schwelm	Städte, die diese Anforderung erfüllen
Ausschließliche Monatspauschale	Nein	50 von 84
Monatspauschale und Sitzungsgelder	Ja	34 von 84
Höchstzahl abrechenbarer Fraktionssitzungen	Ja	84 von 84

Die Stadt Schwelm wendet ein Berechnungsmodell an, das eine Monatspauschale sowie Sitzungsgeld bei Teilnahme an einer Sitzung beinhaltet. Zu diesem Modell hat sich rund ein Drittel

der bisher geprüften Kommunen entschieden. Diese Regelung führt zu Einspareffekten für die Kommune, sofern vergleichsweise wenige Sitzungen durchgeführt werden. Wie oben dargestellt, ist die Anzahl der Sitzungen in Schwelm jedoch überdurchschnittlich hoch.

Die Stadt kann regelmäßige Vergleichsberechnungen durchführen, welches Modell zur Abgeltung des Aufwandes für die Teilnahme an Sitzungen günstiger ist. Bei einer hohen Zahl von Sitzungen kann die Gewährung einer sitzungsunabhängigen Monatspauschale zuzüglich Sitzungsgeldern höhere Aufwendungen verursachen.

Die Stadt Schwelm hat in ihrer Hauptsatzung eine Höchstzahl abzurechnender Fraktionssitzungen aufgenommen. Nach § 10 Abs. 1 der Hauptsatzung ist die Zahl der Fraktionssitzungen, für die Sitzungsgeld gezahlt wird, auf 30 jährlich beschränkt. Nach § 10 Abs. 3 der Hauptsatzung gilt diese Höchstzahl auch für sachkundige Bürgerinnen und Bürger als auch für sachkundige Einwohnerinnen und Einwohner.

In der Wahlperiode 2020 bis 2025 wurden in Schwelm sieben Fraktionen gebildet. Die Zahl der abrechnungsfähigen Fraktionssitzungen liegt damit bei maximal 210 Sitzungen. Tatsächlich wurden 166 Fraktionssitzungen abgerechnet. Keine der Fraktionen hat den Maximalwert erreicht.

Insgesamt lag damit die Anzahl der abgerechneten Fraktionssitzungen unter der Anzahl der abrechenbaren Fraktionssitzungen. In der aktuellen Hauptsatzung vom 29. Januar 2026 wird die Anzahl der abrechenbaren Sitzungen für alle Mitglieder auf 24 beschränkt. Damit begrenzt sich die Stadt Schwelm auf die bislang tatsächlich stattgefundene Zahl von Fraktionssitzungen.

3.6.2 Entschädigung 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.

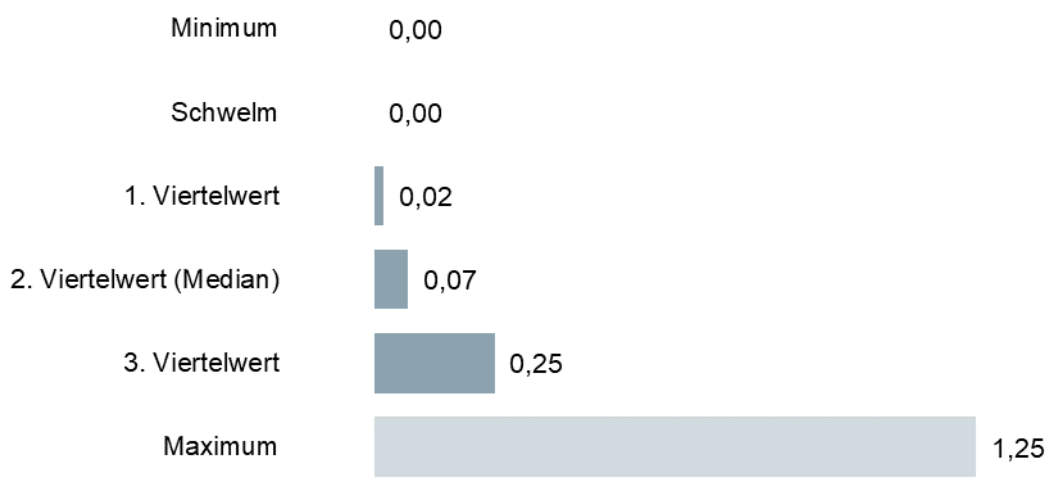
Des Weiteren kann der Rat einer Stadt Regelungen zum Umgang mit der Abrechnung von Verdienstausfall, z.B. in einer Verdienstausfallrichtlinie, beschließen. Eine solche macht die Abrechnung transparent, fördert die Gleichbehandlung aller Mandatsträgerinnen und Mandatsträger und gibt den abrechnenden Personen 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 Schwelm triff in ihrer Hauptsatzung die erforderlichen Regelungen zum Mindest- und Höchstbetrag des Verdienstausfalls und zur Haushaltsentschädigung und der Übernahme von Pflege- und Betreuungskosten.

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 Verdienstausfall festlegen sowie*
- *einen Höchstsatz des Verdienstausfalls entsprechend der EntschVO NRW festlegen.*

Entschädigungen je EW in Euro 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 77 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

Entschädigungen je Mandat je EW 2024

Kennzahl	Schwelm	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Entschädigungen Ratsmitglieder je EW in Euro	0,00	0,00	0,01	0,05	0,14	1,54	79
Entschädigungen sachkundige Bürgerinnen und Bürger je EW in Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,23	78
Entschädigungen sachkundige EW je EW in Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	77

Im Jahr 2024 wurde ein Betrag in Höhe von 38,40 Euro für Verdienstausfall, Reisekosten und Pflege- und Betreuungskosten geltend gemacht.

Die Ratssitzungen des Rates der Stadt Schwelm beginnen in der Regel um 17.00 Uhr. Dieser Zeitpunkt wurde von der überwiegenden Zahl der Vergleichskommunen gewählt. Zu diesem Zeitpunkt haben viele Gremienmitglieder den Arbeitstag beendet. Ein Verdienstausfall fällt nicht mehr an.

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

Anforderungen zum Verdienstausfall 2024

Anforderungen	Schwelm	Städte, die diese Anforderung erfüllen
Regelung zum Verdienstausfall	Ja	83 von 84
Regelmäßige Überprüfung der Abrechnungsgrundlage	Nein	73 von 84

Die Stadt Schwelm gewährt den Gremienmitgliedern auf Antrag einen Verdienstausfall. Der Regelstundensatz für den Verdienstausfall wurde in § 10 Abs. 4 Nr. 1 der Hauptsatzung der Stadt Schwelm auf die Höhe des Mindestlohnes nach dem Mindestlohngesetz in der jeweils geltenden Fassung festgesetzt. Die aktuelle Regelung in der Hauptsatzung entspricht dem geltenden Recht. Durch den Verweis auf den gesetzlichen Mindestlohn sind Änderungen der Hauptsatzung bei Änderung des Mindestlohnes nicht mehr erforderlich.

Die Mitglieder der kommunalen Vertretungen haben nach § 45 GO NRW Anspruch auf Fahrkosten. Eine Kommune kann alternativ ein ÖPNV-Ticket stellen oder weiterreichende Regelungen treffen, wie zum Beispiel ein kostenloses Parkticket. Eine solche Vorgabe muss die Kommune in die Hauptsatzung aufnehmen[27].

[27] Kleerbaum/Palmen Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar für die kommunale Praxis, 4. Auflage, § 45 GO, S. 747-748

Die Hauptsatzung der Stadt Schwelm enthält keine Regelung zur Erstattung von Fahrkosten nach § 8 der EntschVO NRW. Bislang wurden Fahrkosten nicht geltend gemacht. Der konkrete Anspruch auf Auszahlung von Fahrkosten ergibt sich aus § 45 GO NRW i. V. m. § 8 der EntschVO NRW. Die Regelung in der Hauptsatzung hat zwar insofern nur deklaratorische Bedeutung. Eine Aufnahme dieser Regelung in die Hauptsatzung führt jedoch zu einer höheren Transparenz für die Gremienmitglieder.

Die Stadt Schwelm bietet den Gremienmitgliedern die Möglichkeit, Pflege- oder Betreuungskosten geltend zu machen. Diese Regelung stärkt die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und kommunalpolitischem Ehrenamt.

3.7 Zuwendungen an Fraktionen 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 Vertretungen“[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 Vertretungen“ definiert folgende Mindeststandards für die Zuwendungen an Fraktionen:

Räume: Die Verwaltung muss den Fraktionen angemessene Büro- und Sitzungsräume zur Verfügung stellen oder finanzieren. Kann die Verwaltung keine Räume bereitstellen, sind bei der finanziellen Erstattung die genannten Parameter und Nebenkosten zu berücksichtigen.

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

Grundausstattung an Print- und Onlinemedien: Dazu gehören lokale Online- und Printmedien sowie der Zugang zu Onlinerechtsdatenbanken. Diese Zugänge stellt die Stadt im Rahmen der

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

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 Schwelm gewährt den Fraktionen Zuwendungen, die nicht der Erlasslage entsprechen. Weitere Anforderungen im Zusammenhang mit der Berechnung und Auszahlung der Fraktionszuwendungen erfüllt sie größtenteils.

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.*

Nachfolgend betrachtet die gpaNRW neben der formalen Berechnungsgrundlage die Höhe der sachlichen und finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen vor dem Hintergrund der definierten Mindestausstattung.

Die Berechnung der Fraktionszuwendungen wurde in der **Stadt Schwelm** im Jahr 2016 auf der Basis eines Sockelbetrags in Höhe von 9.500 Euro und eines pro-Kopf-Betrages in Höhe von

550 Euro neu berechnet. Diese Neuberechnung hatte eine Erhöhung der Fraktionszuwendungen von 6.400 Euro auf rund 88.000 Euro zur Folge. Zur Vereinfachung der Berechnung hat der Rat die Fraktionen in vier Größenklassen eingeteilt und zahlt für jede Größenklasse einen festgelegten Betrag. Die Beträge wurden ab dem Jahr 2025 für alle Größenklassen gesenkt.

Größenklasse	Mitgliederzahl	Fraktionszuwendung jährlich in Euro 2024	Fraktionszuwendung jährlich in Euro ab 2025
Kleine Fraktion	zwei bis drei	11.600	10.000
Mittlere Fraktion	vier bis sieben	13.100	11.400
große Fraktionen	acht bis 15	15.000	12.800

Darüber hinausgehende Zuwendungen in Form eines größenunabhängigen Sockelbetrags oder einer Kopf-Pauschale werden nicht gezahlt.

Der Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“ regelt die Verteilung von Haushaltsmitteln an Fraktionen und verweist auf den Grundsatz der Chancengleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG). Danach ist ein größenunabhängiger Sockelbetrag zuzüglich einer Pauschale pro Fraktionsmitglied zu zahlen. In der Stadt Schwelm entspricht die Zahlung der Fraktionszuwendungen nicht der oben beschriebenen Erlasslage.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Schwelm sollte die Berechnung der Fraktionszuwendungen zeitnah der Erlasslage anpassen. Dabei sollte sie beachten, dass sie für die Verteilung der Mittel im Hinblick auf die einzelnen Fraktionen einen Maßstab wählt, der dem Bedarf der Fraktionen gerecht wird und dem Gebot der Chancengleichheit Rechnung trägt.

Mit Ratsbeschluss vom 29. Januar 2026 hat die Stadt die Regelungen zu den Fraktionszuwendungen an die Erlasslage angepasst. 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 die Jahreswerte dar. Die Werte aus Schwelm sind nicht enthalten, da die Gewährung der Fraktionszuwendungen von der gängigen Praxis abweicht.

Verteilung der Fraktionszuwendungen 2024

Kennzahl	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Sockelbetrag je Fraktion in Euro	k. A.	0,00	600	1.000	2.000	6.600	49
Kopfbetrag je Mitglied in Euro	k. A.	20,00	165	300	468	1.201	49

Die im Jahr 2016 zugrunde gelegten Werte für den Sockelbetrag und den pro-Kopf-Betrag liegen in diesem Vergleich auf sehr hohem Niveau. Zusätzlich zu den Fraktionszuwendungen

stellt die gpaNRW dar, welche im Erlass geforderten Mindeststandards die Stadt Schwelm als Sachleistung zur Verfügung stellt.

Werden diese Mindeststandards nicht durch Sachleistungen gewährt, finanziert die Fraktion diese über die Fraktionszuwendungen. Dies kann eine höhere Zuwendung an die Fraktionen begründen.

Die Stadt Schwelm kann den Fraktionen aufgrund von Platzmangel im Vergleichsjahr 2024 keine Räume für Sitzungen zur Verfügung stellen. Daher sind nach gängiger Auffassung durch die Stadt entsprechend finanzielle Zuwendungen als Ersatz zu leisten. Die Fraktionen haben Räumlichkeiten außerhalb des Rathauses für die Fraktionsarbeit angemietet.

Mit dem Umzug in das neue Rathaus ergibt sich eine neue räumliche Situation. Die Stadt verfügt über mehr und besser ausgestattete Besprechungsräume. Nach Auskunft der Stadt können durch den Umzug in das neue Rathaus nunmehr Räume für die Fraktionsarbeit zur Verfügung gestellt werden.

Auch die weiteren Mindestausstattungen übernimmt die Stadt durch Erstattung der Kosten bzw. sind diese mit den Fraktionszuwendungen abgegolten.

Die Stadt Schwelm erfüllt die weiteren Anforderungen im Bereich der Fraktionszuwendungen nur zum Teil. Die gpaNRW stellt diese nachfolgend tabellarisch dar:

Weitere Anforderungen der Fraktionszuwendungen 2024

Anforderung	Schwelm	Städte, die diese Anforderung erfüllen
Regelmäßige Bedarfsermittlung	Nein	36 von 83
Nachweis der Fraktionszuwendungen	Ja	81 von 83
Erklärung der Vorsitzenden	Ja	79 von 83
Prüfung durch die Hauptverwaltungsbeamtin bzw. den Hauptverwaltungsbeamten	Ja	73 von 83
Gesonderte Anlage im Haushaltsplan	Ja	79 von 83

Die Stadt Schwelm hat in der Vergangenheit die Bedarfe der Fraktionen und Einzelratsmitglieder nicht formal festgestellt. Eine Überprüfung der Bedarfe der Fraktionen sollte mindestens einmal in der Wahlperiode erfolgen. Das hat den Hintergrund, dass Preissteigerungen etc. starken Einfluss auf die Auskömmlichkeit der Zuwendungen haben können.

→ **Empfehlung**
Gemäß des o.g. Erlasses muss die Stadt Schwelm eine regelmäßige Bedarfsermittlung, mindestens jedoch einmal in der Wahlperiode durchführen.

Die Stadt Schwelm hat zum Abschluss der operativen Prüfung mitgeteilt, dass sie zukünftig regelmäßig zu Beginn einer Wahlperiode den Bedarf ermittelt. Der Fraktionsvorsitzende hat gemäß § 56 Abs. 3 Satz 2 GO NRW die ordnungsgemäße Verwendung der Haushaltsmittel in einer Versicherung zu erklären. Diese Erklärung der Fraktionsvorsitzenden über die vollständige

und zweckentsprechende Mittelverwendung wird in Schwelm durch den Hauptverwaltungsbeamten geprüft.

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

3.8 Digitalisierung der Gremienarbeit

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

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

Das Land NRW trägt dem Gedanken einer hohen Resilienz und der Arbeitsfähigkeit der Gremien in Krisenzeiten nunmehr Rechnung. Nach entsprechender Änderung der GO NRW sowie durch die Verordnung über die Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen kommunaler Vertretungen (Digitalsitzungsverordnung – DiGiSiVO) lässt das Land auch für die Vertretungskörperschaft und ihre Ausschüsse inzwischen digitale bzw. hybride Gremiensitzungen zu. Das eigentliche Zulassungsverfahren wird durch einen Antrag des Herstellers der zulassungspflichtigen Fachanwendung eröffnet.

Als Zulassungsstelle gem. Artikel 6 Gesetz zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften veröffentlicht die gpaNRW auf ihrer Internetseite eine Übersicht über die laufenden und abgeschlossenen Zulassungsverfahren[29].

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

[29] https://gpanrw.de/prufung/digitale-gremienarbeit/digitale-gremienarbeit

a Absatz 1 GO NRW hybride Sitzungen durchführen dürfen; hiervon ausgenommen sind jedoch Sitzungen der Haupt-, Finanz- und Rechnungsprüfungsausschüsse.

→ **Feststellung**
Die Stadt Schwelm hat noch keine technischen oder formalen Voraussetzungen für die Durchführung hybrider oder digitaler Gremiensitzungen geschaffen.

Dazu kann sich die Stadt in der Handreichung zur digitalen und hybriden Sitzungen in Kommunen im Land NRW informieren.

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 im Vergleichsjahr 2024 dar:

Anforderungen an die Digitalisierung der Gremienarbeit 2024

Anforderungen	Schwelm	Städte, die diese Anforderung erfüllen
Ratsinformationssystem	Ja	38 von 41
Interner Vorlagenworkflow	Ja	26 von 41
Ratsinformationssystem über Internetseite	Ja	38 von 41
Ratsinformationssystem über Endgeräte	Ja	38 von 41
Bereitstellung von Endgeräten	Nein	22 von 41
Papierlose Gremienarbeit	Nein	35 von 41
Nutzen alle Gremienmitglieder die papierlose Gremienarbeit?	Nein	14 von 41
Moderne Sitzungstechnik	Nein	28 von 41
KI Transkription (Protokolle)	Nein	0 von 41
Leistungsstarkes WLAN	Ja	36 von 41
Digitale und hybride Gremiensitzungen	Nein	1 von 41
Ratspodcast (audio)	Nein	1 von 23
Rats-TV (audiovisuell)	Nein	3 von 23

Die **Stadt Schwelm** hat ein Ratsinformationssystem auf ihrer Homepage eingerichtet. Dieses können die Gremienmitglieder über ihre Endgeräte aufrufen. Die Endgeräte werden nicht von der Stadt Schwelm zur Verfügung gestellt. Die Gremienarbeit erfolgt noch nicht papierlos. Die Stadt teilte zum Abschluss der Prüfung mit, dass sie seit der Wahlperiode 2025-2030 einmalig eine Pauschale in Höhe von 100,00 Euro je Ratsmitglied zur Beschaffung digitaler Endgeräte zahlt.

Gemäß § 47a GO NRW können Sitzungen des Rates oder der Ausschüsse in Ausnahmefällen in digitaler Form erfolgen, sofern die dafür erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Bisher finden in Schwelm, wie auch in nahezu allen anderen geprüften Kommunen dieser Größenordnung, noch keine digitalen und hybriden Gremiensitzungen statt. Die Voraussetzung dafür sind die technischen sowie formalen Regelungen. Diese hat die Stadt Schwelm bisher noch nicht erstellt. Die Stadt sollte zukünftig solche Regelungen treffen, um auch in Krisensituationen handlungsfähig zu sein.

→ **Empfehlung**
Um auch in Krisenzeiten und kritischen Notlagen handlungsfähig zu sein, sollte die Stadt Schwelm sich mit den formalen und technischen Voraussetzungen der digitalen und hybriden Gremienarbeit befassen.

Zum Abschluss des operativen Prüfgeschäftes ist die Möglichkeit zur Durchführung mobiler und hybrider Sitzungen in der Hauptsatzung der Stadt Schwelm verankert worden. Weitere Maßnahmen der Stadt sollten nun folgen.

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 Schwelm veröffentlicht die Angaben nach dem KorruptionsbG NRW formgerecht auf ihrer Homepage.

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

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

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

Anforderung zur Veröffentlichung gem. § 7 KorruptionsbG NRW 2024

Anforderung	Schwelm	Städte, die diese Anforderung erfüllen
Veröffentlichung gem. § 7 KorruptionsbG NRW	Ja	81 von 83

Die **Stadt Schwelm** veröffentlicht die Auskunft der Mandatstragenden nach dem KorruptionsbG NRW auf ihrer Homepage. Die Auskünfte sind für die Öffentlichkeit zugänglich und einsehbar. Die Stadt hat für jedes Ratsmitglied vollständig die Angaben aufgelistet und sich von den Gremienmitgliedern die Richtigkeit bestätigen lassen.

3.10 Anlage: Ergänzende Tabelle

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2025/2026 – Gremienarbeit:

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Sitzungsmanagement					
F1	Die Stadt Schwelm führt mehr Gremiensitzungen durch als die meisten der Vergleichskommunen.	87	E1	Die Stadt Schwelm sollte die Sitzungen der Fachausschüsse auf ein notwendiges Maß festlegen. Sie sollte Sondersitzungen vermeiden und geplante Gremiensitzungen mit wenigen Tagesordnungspunkten absagen. Auch die Reduzierung der Zahl der Ausschüsse kann zu einer niedrigeren Anzahl von Sitzungen führen.	89
Zuwendungen an Fraktionen und Einzelratsmitglieder					
F2	Die Stadt Schwelm gewährt den Fraktionen Zuwendungen, die nicht der Erlasslage entsprechen. Weitere Anforderungen im Zusammenhang mit der Berechnung und Auszahlung der Fraktionszuwendungen erfüllt sie größtenteils.	98	E2.1	Die Stadt Schwelm sollte die Berechnung der Fraktionszuwendungen zeitnah der Erlasslage anpassen. Dabei sollte sie beachten, dass sie für die Verteilung der Mittel im Hinblick auf die einzelnen Fraktionen einen Maßstab wählt, der dem Bedarf der Fraktionen gerecht wird und dem Gebot der Chancengleichheit Rechnung trägt.	99
			E2.2	Gemäß des o.g. Erlasses muss die Stadt Schwelm eine regelmäßige Bedarfsermittlung, mindestens jedoch einmal in der Wahlperiode durchführen.	100
Digitalisierung der Gremienarbeit					
F3	Die Stadt Schwelm hat noch keine technischen oder formalen Voraussetzungen für die Durchführung hybrider oder digitaler Gremiensitzungen geschaffen.	102	E3	Um auch in Krisenzeiten und kritischen Notlagen handlungsfähig zu sein, sollte die Stadt Schwelm sich mit den formalen und technischen Voraussetzungen der digitalen und hybriden Gremienarbeit befassen.	103

4. Personal, Organisation und Informationstechnik

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schwelm 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 Schwelm hat viele planungs- und entscheidungsrelevante Parameter zu der Ausrichtung ihrer Personalressourcen und zur Organisation der Arbeitsabläufe im Blick. Es fehlen jedoch verschriftlichte Regelungen zu Standards und Abläufen. Fehlen schriftliche Regelungen, erhöht sich das Risiko der nicht mehr ordnungsgemäßen und rechtssicheren Aufgabenwahrnehmung. Darüber hinaus bleiben möglicherweise wesentliche Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten ungenutzt oder benötigen längere Zeit, um sich zu etablieren bzw. sind bei handelnden Personen etabliert und nicht prozessbezogen und verbindlich dokumentiert. Darin liegt die Gefahr, dass kurzfristige Personalausfälle zu einer nur eingeschränkt möglichen Aufgabenwahrnehmung auch auf der Entscheidungsebene führen können.

Um das eingesetzte **Personal** für die Stadt Schwelm und ihre Aufgaben zu planen, prognostiziert die Verwaltung regelmäßig die Fluktuation und leitet daraus den konkreten Personalbedarf ab. Bislang findet dieser Prozess nicht eindeutig strukturiert statt und die Verwaltung hat ihn nicht dokumentiert. Die Ergebnisse kommuniziert die Stadt weitestgehend informell und bilateral. Um die signifikante Fluktuation der kommenden Jahre zu bewältigen, setzt die Stadt Schwelm auf die eigene Ausbildung von Nachwuchskräften und ermöglicht auch fachfremdem Personal den Quereinstieg in die Verwaltungstätigkeit.

Die Stadt Schwelm hat für ihre Stellen Anforderungsprofile erstellt und passt diese kontinuierlich an. Stellenbeschreibungen und Stellenbewertungen überprüft die Verwaltung ebenfalls regelmäßig und passt diese bei Bedarf an. Das Prozessmanagement bietet der Stadt Schwelm noch Optimierungsmöglichkeiten, insbesondere indem sie es deutlich erweitert und strukturiert und mit Blick auf Steuerungs- und Zukunftserfordernisse ausbaut. Die bestehenden Vorteile wie dokumentierte und visualisierte Prozesse sowie Wissensmanagement sind erst dann vollumfänglich wirksam und nutzbar. Darüber hinaus bietet der Bereich **Organisation** Möglichkeiten, um z.B. bei personellen Engpässen handlungsfähig zu bleiben, indem die städtischen Aufgaben umfänglich erfasst, bewertet und nach Relevanz priorisiert werden.

Der Bereich der **Informationstechnik** erledigt die Stadt Schwelm nahezu ausschließlich in Eigenregie, nur wenige operative Aufgaben der IT sind ausgelagert. Strategische und operative

Steuerungselemente sind dabei zwar informell vorhanden, sind jedoch nicht dokumentiert oder verbindlich und strategisch festgelegt. Auch die Verwaltungsdigitalisierung hat die Stadt noch nicht verbindlich und strategisch dokumentiert und festgelegt. Eine Strategie zum Einsatz künstlicher Intelligenz erarbeitet die Stadt aktuell, ein Entwurf liegt der Verwaltung zum Zeitpunkt der Berichterstellung vor. Auf der Managementebene der Informationstechnik sind einige Parameter bereits umgesetzt, die Mehrheit der zugrundeliegenden Konzepte, Planungen, Ideen und Vorgehensweisen sowie das Erfahrungswissen sind jedoch nicht dokumentiert. Eine entsprechende IT-Strategie, welche diese Komponenten aufgreift, verbindlich erklärt und strategisch ausrichtet, hat die Stadt Schwelm noch nicht verschriftlicht. Die Verbesserungsmöglichkeiten für das Themenfeld der IT-Sicherheit erläuterte die gpaNRW aufgrund der Sensibilität der Daten direkt mit der Stadt Schwelm.

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 vorgenannten 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 Prüfaspekten 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.

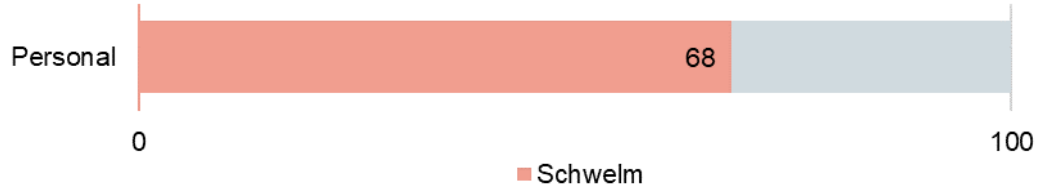
- mögliche Personalabgänge frühzeitig erkennt und eine strategische Nachfolge regelt,
- die Möglichkeiten der Einbindung von Externen z. B. durch Interkommunale Zusammenarbeit oder den Einsatz Ehrenamtlicher prüft,
- ein für Bewerbende attraktives, zielgerichtetes Einstellungsverfahren umsetzt,
- einen 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.

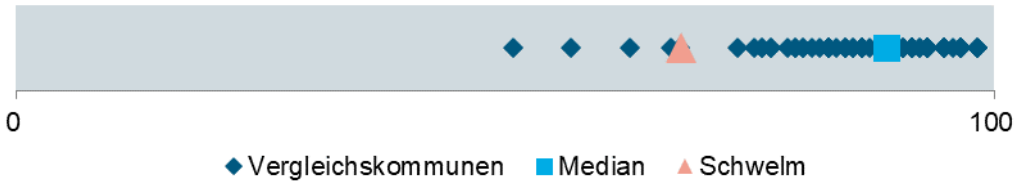
Wir haben alle Vergleichsstädte zu gewichteten Einzelanforderungen zum Thema „Personal“ befragt. Aus diesen Kriterien setzt sich die Bewertung in einem Erfüllungsgrad zusammen.

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

Erfüllungsgrad Personal in Prozent 2025

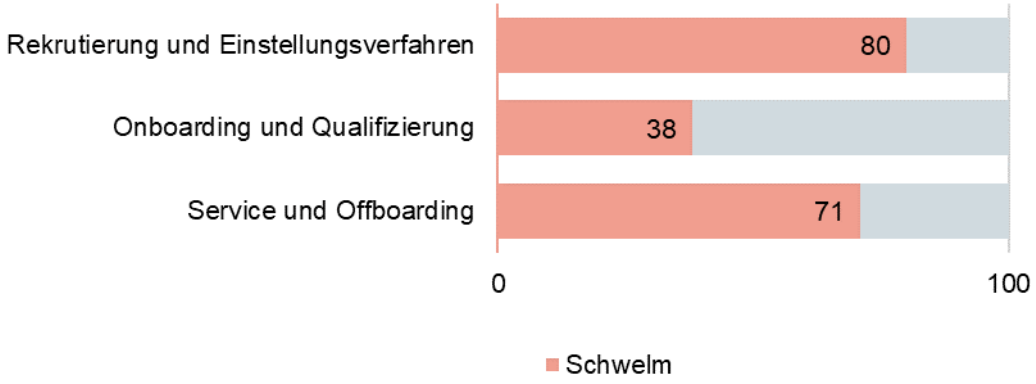


In den interkommunalen Vergleich sind 76 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Grafik sind nicht alle Vergleichswerte einzeln sichtbar, da mehrere Städte gleiche Erfüllungsgrade erreichen und sich die Werte dadurch überlagern. Der Median beträgt 88 Prozent. Der dargestellte Erfüllungsgrad setzt sich aus den nachstehenden Einzelergebnissen zusammen:

Teilerfüllungsgrade Personal in Prozent 2025



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

4.4.1.1 Rekrutierung und Einstellungsverfahren

- **Feststellung**
  Die Stadt Schwelm orientiert sich bei der Personalplanung insbesondere an der Altersfluktuation. Auf eine Bewerbermanagementsoftware verzichtet sie. Das Einstellungsverfahren hat die Stadt dokumentiert und verbindlich festgelegt.

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 Schwelm** ordnet sich im Vergleich mit 80 Prozent unter dem ersten Viertelwert von 86 Prozent ein.

Die bestehende Altersstruktur wertet die Stadt Schwelm mittelfristig aus. Darüber hinaus prognostiziert die Verwaltung weitere Fluktuationsgründe (wie z.B. Stellenwechsel, Verwaltungswechsel). Dies basiert auf den Erfahrungswerten der Vergangenheit. Die Ergebnisse werden bilateral mit den betreffenden Organisationseinheiten und der Verwaltungsführung kommuniziert. Diese Informationen sind bisher nicht dokumentiert oder an zentraler Stelle zusammengeführt.

- **Empfehlung**
  Um das Erfahrungswissen über potenzielle Fluktuationen, welche über die reine Altersfluktuation hinaus gehen, zugänglich zu machen, sollte die Stadt diese Prognosen dokumentieren und fortschreiben. Die Prognosen sollte sie sowohl insgesamt darstellen als auch differenziert nach Organisationseinheiten oder Qualifikation unterscheiden und erfassen.

Die Stadtverwaltung Schwelm hat sich bewusst dagegen entschieden, eine Software zum Bewerbermanagement einzusetzen. Da dir Stadt eine digitale Plattform für die Stellenausschreibungen nutzt, werden Elemente einer entsprechenden digitalen Lösung (wie z.B. verknüpfte Stellenausschreibung mit Bewerbung, digitale Absagen, Steuerung von Einladung zu Vorstellungsgesprächen) gleichwohl genutzt. Durch das Dokumentenmanagementsystem wird der heutige Prozess aus Sicht der Stadt zusätzliche unterstützt.

Der „Leitfaden Stellenmanagement“ der Stadt Schwelm beschreibt die Standards und den grundsätzlichen Ablauf der Einstellungsverfahren in Schwelm. Die beteiligten Prozesse sind beschrieben und in Teilen visualisiert.

Die bestehenden Attraktivitätsfaktoren der Stadt Schwelm als Arbeitsgeberin verdeutlicht die Stadt in Ihren Stellenausschreibungen. Hierzu zählen z.B. moderne, flexible und familienfreundliche Arbeitszeiten, Fortbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten, Corporate Benefits, betriebliches Gesundheitsmanagement und Möglichkeiten des Fahrrad-Leasings. Sowohl auf der eigenen Homepage als auch über Printmedien werden die Stellenausschreibungen bekannt gemacht. Zudem nutzt die Stadt ebenfalls verschiedenen Social-Media-Kanäle um geeignete Bewerber anzusprechen. Die städtischen Auszubildenden betreiben eigene Social-Media-Accounts und präsentieren in diesen ihre Schritte bei der Stadt als Arbeitgeber, auch um potenzielle Bewerber anzusprechen. Auf diesen Seiten werden auch Stellenausschreibungen geteilt.

4.4.1.2 Onboarding und Qualifizierung

- **Feststellung**
  Die Themen Onboarding und Qualifizierung strukturieren die Organisationseinheiten der Stadt Schwelm bisher organisationsbezogen und nicht standardisiert. Ohne entsprechende Standards und einen Gesamtüberblick besteht die Gefahr, dass die Qualifizierung und Qualifikation der Beschäftigten nur bedingt den Zielen der Gesamtverwaltung dienen.

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

Die **Stadt Schwelm** ordnet sich im Vergleich mit 38 Prozent unterhalb des ersten Viertelwerts von 77 Prozent ein. Der Minimalwert beträgt 23 Prozent.

Grundsätzlich läuft das Onboarding aus Sicht der Stadt Schwelm strukturiert und zielorientiert ab. Eine einheitliche und dokumentierte Strategie besteht diesbezüglich jedoch nicht, vielmehr entscheiden die Organisationseinheiten individuell über die konkreten Abläufe.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Schwelm sollte das Onboarding neuer Mitarbeitenden in einem konkreten Workflow beschreiben um ein einheitliches Vorgehen sicherzustellen und wesentliche Informationen und Meilensteine in dieser Beschäftigungsphase zielgerichtet den neuen Mitarbeitenden zukommen zu lassen. Dies kann spätere Reibungsverluste minimieren und den neuen Mitarbeitenden den Start in ein neues Aufgaben- und Umfeld erleichtern.

Zum Ende dieser Prüfung durch die gpaNRW erstellt die Stadt Schwelm erste Checklisten/Formulare die als Muster für künftige Prozesse im Onboarding dienen sollen.

Auch die Einarbeitung neuer Mitarbeitender erfolgt individuell. Einzelne Organisationseinheiten haben bei der Stadt Schwelm konkrete Einarbeitungspläne entwickelt oder bilden einen Workflow über das Dokumentenmanagementsystem (DMS) ab, dies ist jedoch nicht verwaltungsweit der Fall. Das Wissen um diese Abläufe liegt unter Umständen bei einzelnen Mitarbeitenden und ist nicht dokumentiert.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Schwelm sollte ein Wissensmanagement etablieren, um die Wissensaspekte der Stelleninhaber zu dokumentieren und zu konservieren. Dies sollte nach Möglichkeit auch das Erfahrungswissen über Abläufe o.ä. mit einbeziehen. Mit dem Prozessmanagement (vgl. 4.4.2.2) hat die Stadt hier bereits erste Ansatzpunkte im Blick, bei einem Ausbau des Prozessmanagements können Prozessdokumentationen als Wissensspeicher dienen.

Über ein Personalentwicklungs- oder Qualifizierungskonzept verfügt die Stadt Schwelm derzeit nicht. Es besteht kein einheitliches Verfahren zur Durchführung von Fort- und Weiterbildungen.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Schwelm sollte basierend auf ihrem Personalbedarf ein Personalentwicklungskonzept entwickeln. Der Abgleich zwischen Personalbedarf und Personalbestand sollte dabei im Dreiklang der quantitativen und qualitativ-fachlichen Personalausstattung sowie

maßgeblicher persönlicher Befähigung des Personals beurteilt werden, um auch zukünftig die städtische Leistungsfähigkeit zu sichern.

Derzeit wird eine Dienstvereinbarung abgestimmt, in welcher unter anderem Mitarbeitendengespräche Gegenstand sind. Diese Gespräche können als Grundlage dienen, Interessen und Wünsche der Mitarbeitenden zu eruieren. Im Nachgang ließe sich eine Qualifizierungs- und Weiterbildungsstrategie sowohl ausgehend vom Bedarf der Verwaltung, als auch ausgehend von den Bedürfnissen der Mitarbeitenden strategisch abbilden.

4.4.1.3 Service und Offboarding

- **Feststellung**
  Die Austritte hat die Stadt Schwelm nicht standardisiert oder deren Prozesse strukturiert erfasst. Ein Gesundheitsmanagement hat sie bislang nicht implementiert, so dass dies zu einer geringeren Zufriedenheit und Bindung der Mitarbeitenden führen kann.

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 Schwelm** ordnet sich im Vergleich mit 71 Prozent unterhalb des 1. Viertelwerts ein.

Bislang verfügt die Stadt Schwelm über ein Handbuch zum Arbeitsschutz. Vereinzelt werden Maßnahmen eines betrieblichen Gesundheitsmanagements angeboten. Diese Maßnahmen sind nicht in einer Richtlinie oder in einem Konzept zum betrieblichen Gesundheitsmanagement zusammengefasst und werden nur vereinzelt abgebildet. Ein aktives Gesundheitsmanagement kann Mitarbeitenden und Verwaltung durch höhere Zufriedenheit und eine stärkere Bindung zugutekommen.

- **Empfehlung**
  Die Stadt sollte ihre Möglichkeiten im Gesundheitsmanagement erfassen und ggf. weitere Maßnahmen implementieren, die mit den Wünschen und Bedürfnissen der Beschäftigten übereinstimmen und diese zusammengefasst darstellen.

Zum Offboarding hat die Stadt Schwelm einzelne Aspekte zur konkreten Verabschiedung geregelt. Die Regelungen umfassen dabei nicht den gesamten Workflow und sind noch nicht verschriftlicht.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Schwelm sollte das Offboarding strukturieren und den Prozess/Workflow dokumentieren. Dabei sollte neben strukturierten Austrittgesprächen auch formale Vorgaben festgelegt werden, wie z.B. Kündigung dokumentieren, Arbeitszeugnis erstellen, Sozialversicherung abmelden, Vollmachten widerrufen o.ä.

So strukturiert die Stadt einheitlich alle maßgeblichen Arbeitsschritte und minimiert das Risiko, dass einzelne Schritte versäumt werden. Gleichzeitig konserviert sie das Wissen um diese Prozesse. Zum Ende der Prüfung durch die gpaNRW erstellt die Stadt Schwelm hierzu erste Checklisten/Formulare die als Muster für künftige Prozesse dienen sollen.

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

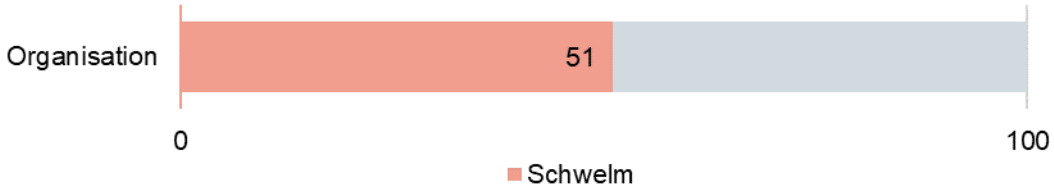
- den Zeit- und Ressourcenaufwand zu minimieren,
- eine gleichbleibende Arbeitsqualität zu gewährleisten,
- Fehler zu reduzieren,
- die erforderliche Kommunikation abzusichern,
- Einarbeitungen zu erleichtern und
- rechtliche Risiken zu minimieren.

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.

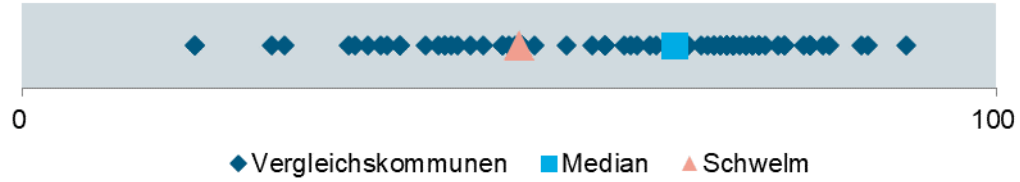
Wir haben alle Vergleichsstädte zu gewichteten Einzelanforderungen zum Thema „Organisation“ befragt. Aus diesen Kriterien setzt sich entsprechend die Bewertung in einem Erfüllungsgrad zusammen.

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

Erfüllungsgrad Organisation in Prozent 2025

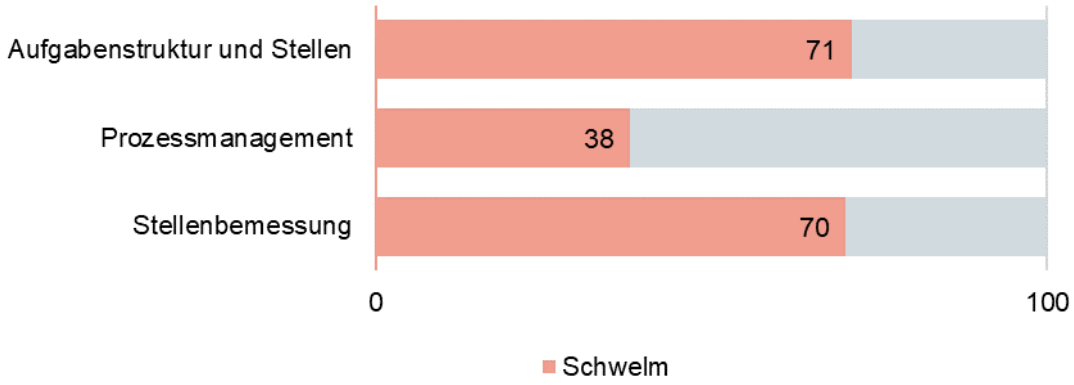


In den interkommunalen Vergleich sind 97 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Grafik sind nicht alle Vergleichswerte einzeln sichtbar, da mehrere Städte gleiche Erfüllungsgrade erreichen und sich die Werte dadurch überlagern. Der Median beträgt 66 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**
Ihre Stellen beschreibt und bewertet die Stadt Schwelm kontinuierlich und definiert die Anforderungen an die Mitarbeitenden für die einzelne Stelle. Insbesondere hinsichtlich der zielgerichteten zentralen Steuerung ihres Ressourceneinsatzes sieht die gpaNRW noch

Verbesserungsmöglichkeiten. Durch regelmäßige kritische Auseinandersetzung mit den Aufgaben und deren Priorisierung kann sie ihren Ressourceneinsatz optimieren.

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 Schwelm** ordnet sich im Vergleich mit 71 Prozent unterhalb des Medians von 74 Prozent ein.

Die Stadt Schwelm hat derzeit noch nicht alle zu erledigenden Aufgaben aufgenommen und nach Relevanz priorisiert. Die Stellen der Verwaltung sind beschrieben und bewertet. Bei Änderungen der Aufgaben oder neuen Stellen aktualisiert die Verwaltung die entsprechenden Unterlagen. Dies geschieht in der Regel im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellung. Die Anforderungsprofile der Stellen erstellt die Stadt Schwelm sukzessive, insbesondere ausgehend von der zu erwartenden Fluktuation und den damit anstehenden Bewerberauswahlverfahren.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Schwelm sollte ihre wiederkehrenden Aufgaben zentral erfassen und priorisieren. Hierdurch kann die Stadt ihre Steuerung des Ressourceneinsatzes optimieren und unterstützen.

Bislang hat die Stadt Schwelm nur wenige Zielvorgaben zur Aufgabenerfüllung und Dienstleistungsqualität benannt. Neben der faktischen Öffnungszeit der Verwaltung können diese beispielsweise in Zielvereinbarungen mit den Mitarbeitenden über Umfang und Dauer bestimmter Prozesse bestehen oder indem mittlere Bearbeitungszeiten aus den Stellenbemessungsverfahren zugrunde gelegt und gesteuert werden. Abweichungen vom Zielhorizont sind in der Folge frühzeitig erkennbar und die Steuerung ließe sich in den einzelnen Aufgabenbereichen intensivieren.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Schwelm sollte messbare Zielvorgaben zur Aufgabenerfüllung und Dienstleistungsqualität entwickeln.

4.4.2.2 Prozessmanagement

→ **Feststellung**
Prozesse beschreibt und optimiert die Stadt Schwelm derzeit nur bei konkretem Anlass. Ein Prozessmanagement findet nicht systematisch und strukturiert statt. Die Vorteile eines Prozessmanagements, wie insbesondere Dokumentation, Visualisierung und Wissenstransfer, sind der Stadt Schwelm dadurch nicht vollumfänglich zugänglich.

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

aktuellen Standard zur Prozessmodellierung (BPMN[30] 2.0) und Prozessbibliotheken nutzen. Sie sollte Ziele, Standards und Priorisierungen schriftlich festlegen.

Die **Stadt Schwelm** ordnet sich im Vergleich mit 38 Prozent unter dem Median von 65 Prozent ein.

Ein umfassendes Prozessmanagement findet bei der Stadt Schwelm bislang nicht statt. Gleichwohl bewertet die Verwaltung bei Bedarf die vorhandenen Prozesse und spricht Empfehlungen zu möglichen Anpassungen aus. Bedarfsbezogen nimmt sie hierzu Prozesse auf. Erklärtes Ziel ist eine Effizienzsteigerung. Diese Bewertung fußt in der Regel auf kurzfristigen Betrachtungen bzw. individuellen Workflows in den Fachabteilungen (inklusive Interviews und Multimomentverfahren wie Stichproben). Dieses Vorgehen ist in weiten Teilen standardisiert, aber nicht dokumentiert.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Schwelm sollte ihre Prozesse dokumentieren und die jeweiligen Prozessverantwortlichen formal in der Prozessbeschreibung aufnehmen. Darüber hinaus sollte sie geeignete Kennzahlen einführen, um die Effizienz der Prozesse zu messen bzw. beurteilen zu können, ob die festgelegten Ziele erreicht werden.

Aus Sicht der Stadt Schwelm scheitert ein umfassenden Prozessmanagement bislang an der bestehenden Haushaltslage der Verwaltung. Die derzeitige Vorgehensweise ist somit dieser Lage geschuldet und ermöglicht aus Sicht der Stadt nur eine sukzessive Prozessorientierung im Rahmen der eingeschränkten haushaltsseitigen Möglichkeiten.

Investieren Kommunen in ein umfassendes Prozessmanagement, so können hierdurch Synergien auf mehreren Ebenen entstehen. Neben einer möglichen gesteigerten Effizienz durch eine Prozessoptimierung beinhaltet die Prozessdokumentation auch die Möglichkeit der Wissensdokumentation und hilft damit, Wissen für die Zukunft verfügbar zu halten.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Schwelm sollte prüfen, inwiefern sie in ein Prozessmanagement investieren kann, um ihre Verwaltungsabläufe zu optimieren und so für die digitale Bearbeitung vorzubereiten. Dabei sollte sie insbesondere das Output des Prozessmanagements mit den möglichen Synergieeffekten und Wissensspeicherung mit bewerten.

4.4.2.3 Stellenbemessung

→ **Feststellung**
Die Stadt Schwelm ermittelt ihr Personalbedarf über konkrete Stellenbemessungen. Diese erfolgen anlassbezogen. Der Personalbestand wird im Rahmen eines strukturierten Prozesses aktualisiert.

Eine Stadt sollte den aktuellen und zukünftigen Personalbedarf mindestens einmal jährlich auswerten, um Handlungsbedarf zu erkennen. Die Auswertung sollte Fluktuationen sowie

[30] Business Process Model and Notation

Veränderungen in der Aufgabenwahrnehmung bezüglich Mengen, Standards und rechtlicher Vorgaben umfassen.

Die **Stadt Schwelm** ordnet sich im Vergleich mit 70 oberhalb des Medians von 63 Prozent ein.

Anlassbezogen überprüft die Stadt Schwelm ihre Stellenbemessungen und aktualisiert diese gegebenenfalls. Fallzahlen und Daten in den einzelnen Aufgabenbereichen wertet die Stadt bislang nicht systematisch und strategisch aus und vergleicht diese unterjährig oder über einen definierten Zeitraum in ihrer Entwicklung. Vielmehr melden die Facheinheiten ggf. bestehende Bedarfe. In der Organisationsabteilung wird in der Folge das weitere Verfahren gesteuert.

→ **Empfehlung**
Um Handlungsbedarfe zu erkennen und drohenden Überlastungen frühzeitig vorzubeugen, sollte die Stadt Schwelm Fallzahlen und Daten regelmäßig systematisch und strategisch auswerten.

Werden der Organisationsabteilung gesetzliche Änderungen oder strukturelle Besonderheiten bekannt, die die Intensität der Aufgabenwahrnehmung beeinflussen, versucht die Stadt diese planerisch frühzeitig zu berücksichtigen.

Zwar orientiert sich die Stadt am Ziel der bedarfsgerechten Personalplanung, hat dieses grundsätzliche Ziel der Stellenbemessungen jedoch bislang nicht schriftlich fixiert.

Damit die Personalplanung einer Verwaltung effektiv und zielgerichtet erfolgt, sollten die Ziele der Personalbemessung festgelegt sein. Dadurch kann gewährleistet werden, dass Stellen nicht nur reaktiv bei personellen oder organisatorischen Veränderungen bemessen werden, sondern orientiert an festgelegten Zielen erfolgen. Neben der bedarfsgerechten Personalplanung können solche Ziele beispielsweise sein:

- Qualitätsverbesserung der Dienstleistung
- Mitarbeiterzufriedenheit und -bindung
- Transparenz im Entscheidungsprozess

Diese Aufzählung ist dabei nicht abschließend. Eine offene Kommunikation über die mit Stellenbemessungen verfolgten Ziele kann die Akzeptanz für Veränderungen unter den Mitarbeitenden erhöhen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Schwelm sollte die Ziele von Stellenbemessungen schriftlich festlegen.

Müssen Personalbestände aufgrund der tatsächlichen Personalbedarfe aktualisiert werden, wird dies strukturiert umgesetzt. Die hierzu bestehenden Regeln sind verschriftlicht.

4.4.3 Informationstechnik

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

- IT- und Digitalisierungsstrategie,

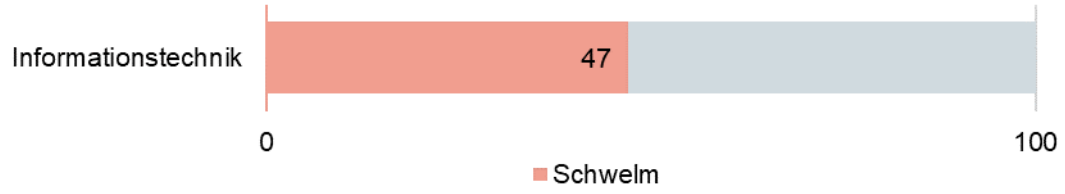
- IT-Service-Management und
- IT-Sicherheit.

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.

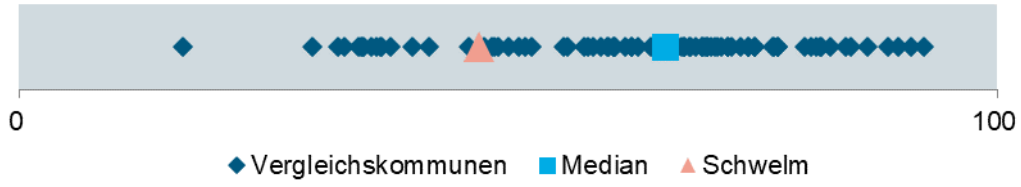
Alle drei Bereiche sind essentiell, um eine resiliente und bedarfsgerechte IT-Landschaft zu schaffen, die den Herausforderungen der digitalen Transformation gerecht werden kann.

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

Erfüllungsgrad IT in Prozent 2025

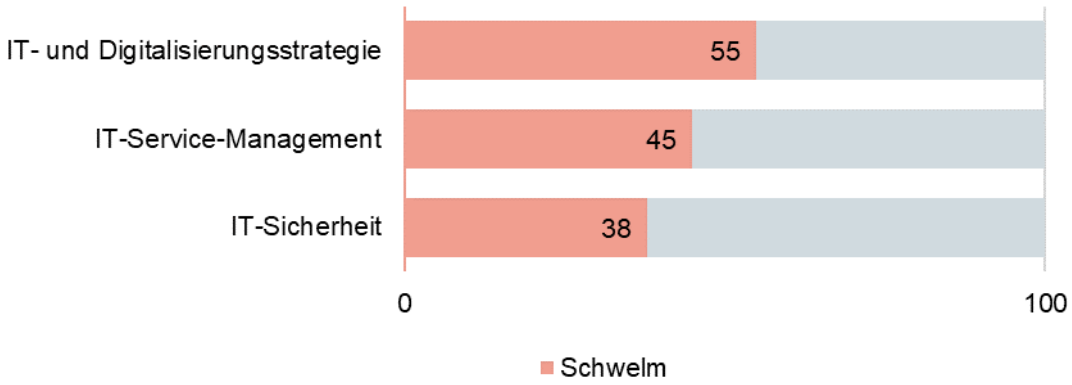


In den interkommunalen Vergleich sind 85 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

Teilerfüllungsgrade 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 bei der Stadt Schwelm verfolgte IT- und Digitalisierungsstrategie ist informell und nicht dokumentiert. Eine strategische Zusammenfassung und Ausrichtung wurde nicht entwickelt. Fehlen verschriftliche Strategien, erschwert dies eine strukturierte und gezielte Steuerung und Weiterentwicklung der IT-Landschaft und Digitalisierung.

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 Schwelm** ordnet sich im Vergleich mit 55 Prozent unter dem ersten Viertelwert von 56 Prozent ein.

Der im Vergleich niedrige Teilerfüllungsgrad resultiert insbesondere aus fehlenden strategischen und dokumentierten Regelungen über IT-Kernziele, Ausstattungs-/Entwicklungsziele der

IT, Betriebsmodell / Sourcing-Strategie bzw. zur IT-Governance-Struktur und der IT-Personalentwicklung und -qualifizierung.

Über strategische Ausstattungs- und Entwicklungsziele verfügt die Stadt Schwelm lediglich informell. Diese sind nicht dokumentiert und auch nicht in einer IT-Strategie zusammengeführt. Gleiches gilt für die Digitalisierung. Auch hier bestehen keine übergeordneten, dokumentierten Kernziele. Die Verantwortlichen beziehen sich in ihren Planungen und ihrem Handeln auf den intern bekannten, undokumentierten Erwartungs- und Planungshorizont.

Informelle, undokumentierte Ziele und Strategien erschweren ein Controlling und die Zielerreichung kann nur erschwert gemessen werden. Gleichzeitig bergen sie die Gefahr, dass es bei kurzfristigem Ausfall der Entscheidungs- und/oder Wissensträger zu erheblichen zeitlichen, organisatorischen Verzögerungen kommen kann sowie zu finanziellen Unwägbarkeiten.

Darüber hinaus ermöglichen strategische Vorgaben es, die notwendigen Ressourcen zu identifizieren und diese nach festgelegter Priorität auf mittel- und langfristige Ziele auszurichten. Eine IT-Strategie bietet damit auch die Grundlage, den Personalbedarf orientiert an den anstehenden Projekten und Zielen verlässlich bestimmen zu können.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Schwelm sollte ihre Konzepte konkretisieren und dokumentieren sowie eine projektübergreifende IT-Strategie mit Kriterien entwickeln, um künftige Digitalisierungsmaßnahmen zu priorisieren. Die Stadt sollte zudem Projekte zeitlich definieren und die routinemäßigen Arbeiten in der IT kalkulieren sowie diese in die Ziel- und Planungsstrategie/IT-Strategie aufnehmen.

In den letzten Jahren hat die KI (Künstliche Intelligenz) auch für das Verwaltungshandeln eine zunehmende Bedeutung entwickelt. Die Stadt Schwelm beabsichtigt derzeit einen internen ChatBot zu entwickeln und Prozesse mit Hilfe von KI abzuwickeln. Verwaltungsweite Regelungen zum Einsatz von KI-Technologien - beispielsweise auch unter ethischen Gesichtspunkten – entwickelt die Stadt derzeit. Den Einsatz von KI behandelt die Stadt als eigenständiges Projekt. Aktuell befindet sie sich noch in der Konzeptionsphase und arbeitet an einer entsprechenden Dienstanweisung.

Erfahrungsgemäß können KI-Assistenzsysteme auch unbemerkt oder ohne formale Projekte in bestehende Fachverfahren integriert werden, insbesondere nach Software-Updates oder bei der Einführung neuer Funktionen in bestehenden Systemen. Das bedeutet, dass KI-Komponenten möglicherweise eingesetzt werden, ohne dass es eine gezielte Planung oder bewusste Entscheidung der Stadtverwaltung gibt. Auch die Nutzung privater Endgeräte wie z. B. Mobiltelefonen für dienstliche Zwecke kann bislang nicht ausgeschlossen werden. Dies kann zu rechtlichen, ethischen oder sicherheitsrelevanten Problemen führen, die nicht nur die Verwaltung, sondern auch die Bürger und Bürgerinnen betreffen. Daher ist eine proaktive Regelung zur Einführung, Nutzung und Qualitätssicherung von KI-Systemen erforderlich.

- **Empfehlung**
  Die geplante Dienstanweisung sollte den Prozess zur Einführung von KI-Technologien verbindlich regeln, um einen rechtssicheren Handlungsraum zu schaffen. Darin sollten ethische Gesichtspunkte berücksichtigt werden, sowie die Risiken bezogen auf Ethik, Datenschutz und IT-Sicherheit abgewogen werden.

4.4.3.2 IT-Service-Management

→ **Feststellung**
Viele der Standards und Regelungen des IT-Service-Managements der Stadt Schwelm sind informell und nicht dokumentiert. Konzeptionelle Standards und formalisierte Abläufe sind nicht umfänglich vorhanden. Dies birgt Risiken bei Personalausfällen und erschwert die Steuerung.

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

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

Die **Stadt Schwelm** ordnet sich im Vergleich mit 45 Prozent unter dem ersten Viertelwert von 50 Prozent ein.

Die Stadt Schwelm setzt für das **Projektmanagement** eine entsprechende Software ein. Über diese Software überprüft die Stadt die laufenden IT-Projekte regelmäßig, generiert Berichte und passt basierend auf den Ergebnissen den Projektplan bei Bedarf an. Dabei hat die Stadt Schwelm bisher noch nicht festgelegt, welche Rahmenbedingungen und -parameter bei Projektbeginn bereits definiert und festgeschrieben sein müssen. Grundsätzlich bietet es sich an, den Planungshorizont auf bestimmte Aspekte zu fokussieren, wie z.B. den zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourceneinsatz. Hierzu fehlt es derzeit an allgemeinen Vorgaben.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Schwelm sollte bereits vor Projektbeginn Rahmenbedingungen (Zeitfenster, Meilensteine, eingesetzte Ressourcen) definieren. So schafft sie eine verbindliche Basis, um den Projektfortschritt zu steuern und den Projektplan bei Bedarf anzupassen.

Im **Anforderungsmanagement** bewertet die Stadt Schwelm die Anforderungen an die IT an zentraler Stelle. Der Prozess, um IT-Anforderungen zu melden und zu bewerten, ist in Schwelm weitgehend vereinheitlicht und den beteiligten Akteuren bekannt, jedoch eher informell gestaltet. Die IT-Anforderungen dokumentiert die Stadt Schwelm teilweise, dies jedoch dabei nicht in einem zentralen Dokument oder an zentraler Stelle, sondern durch das Ticketsystem zum Anforderungsmanagement.

- **Empfehlung**
  Die Stadt sollte IT-Anforderungen an zentraler Stelle dokumentieren und zusammenführen. Dies ermöglicht ihr einen zentralen Überblick und erleichtert den beteiligten Personen das zielgerichtete Handeln auch in Ausnahmesituationen oder bei Personalausfall. Dabei sollte sie den Prozess verschriftlichen und verbindlich vorgeben.

Bei den Einzelanforderungen zum Lizenzmanagement sehen wir deutliche Optimierungsmöglichkeiten. Bislang kann die Stadt Schwelm nicht sicherstellen, dass Informationen über nicht mehr benötigte bzw. ungenutzte Lizenzen zeitnah an die zuständigen Stellen gelangen. Es findet auch noch kein systematischer Abgleich zwischen gekauften Lizenzen und tatsächlichen Installationen statt. Zum Zeitpunkt der Prüfung entwickelt die Stadt eine eigene IT-basierte Lösung, um die Lizenzen der Stadt in Zukunft zentral zu dokumentieren zu verwalten.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Schwelm sollte das Lizenzmanagement sukzessive aufbauen und die entsprechend Plattform nutzen, um Lizenzen differenziert zu erfassen und zu steuern. So kann sie finanzielle und rechtliche Risiken vermeiden und ihre Lizenzen bedarfsgerecht und rechtskonform einsetzen.

Im Störungsmanagement bildet sowohl die hausinterne IT als auch der externe Dienstleister einen systematischen Prozess ab, um Störungsfälle zielführend und umgehend zu beheben. Störungen dokumentiert und klassifiziert die Verwaltung und auch der Dienstleister und wertet diese bei Bedarf aus.

4.4.3.3 IT-Sicherheit

- **Feststellung**
  Die technischen IT-Sicherheitsstrukturen wurden seitens der Stadt Schwelm größtenteils umgesetzt. Optimierungsmöglichkeiten bestehen insbesondere im konzeptionellen Bereich.

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 Schwelm** ordnet sich im Vergleich mit 38 Prozent unter dem Median von 56 Prozent ein.

Im Bereich der IT-Sicherheit besteht bei der Stadt Schwelm im konzeptionellen Bereich noch Optimierungspotential. Im technischen Bereich des Serverraums hat die Stadt die überwiegende Zahl der geprüften Aspekte umgesetzt. Optimierungsmöglichkeiten wurden mit den Verantwortlichen vor Ort erörtert.

Bei den konzeptionellen Prüfaspekten fehlen noch einige wichtige strategische Vorgaben und Prozesse. Dies sind zum Beispiel Regelungen im Umgang mit mobilen Arbeitsplätzen oder auch den Arbeitsplätzen vor Ort. Zudem fehlen in verschiedenen Prüfbereichen noch wichtige Dokumentationen. Dies betrifft unter anderem den Bereich der Notfallvorsorge. Hier wurden einige Prüfaspekte bereits umgesetzt, jedoch fehlt bisher ein umfassendes

Notfallvorsorgekonzept. Zudem fehlen auch Dokumentationen der umgesetzten Sicherheitsmaßnahmen und Strukturen in Form eines IT-Sicherheitskonzeptes, sowie eine IT-Sicherheitsleitlinie. Auch im Bereich der Datenhaltung fehlt bisher ein entsprechendes Konzept.

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 Schwelm sollt ein IT-Sicherheitskonzept und die Notfallvorsorge aufstellen und dokumentieren, um eine belastbare Grundlage für präventive und reaktive Maßnahmen zu schaffen.

Informationen zu IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Daher stellen wir die Ergebnisse hier lediglich zusammenfassend dar. Detaillierte Handlungsoptionen hat die gpaNRW dokumentiert und mit der Stadtverwaltung im Prüfungsverlauf eingehend kommuniziert.

4.5 Personalressourcen

Risiken für die Handlungsfähigkeit der Verwaltungen ergeben sich vor allem aus ihrer Personalstruktur, in der oft ältere Beschäftigte überwiegen (alterszentrierte Personalstruktur). Hier droht der Verlust von Personal durch starke Verrentungs- und Pensionierungswellen. Diese zu erwartenden starken altersbedingten Personalfluktuationen innerhalb der Verwaltung und die Veränderungen des kommunalen Leistungsangebotes erfordern einen zielgerichteten Umgang mit den Personalressourcen. Steigende Bedeutung für die Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit hat auch, dass es den Städten gelingt, mit dem zukünftig vorhandenen Personal auf sich verändernde Aufgaben flexibel reagieren zu können. Auch die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren – beispielsweise Nachbarstädte – rückt hier in den Fokus.

➔ **Feststellung**
Die Altersstruktur der Stadtverwaltung Schwelm entspricht der einer Vielzahl der Vergleichskommunen. Die Verwaltung übernimmt viele Aufgaben mit eigenem Personal, was sich in einer quantitativ hohen Personalquote im interkommunalen Vergleich widerspiegelt.

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 Schwelm** im Vergleich darstellen zu können, haben wir zum Stichtag 30. Juni 2024 die aggregierten Kennzahlen

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

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

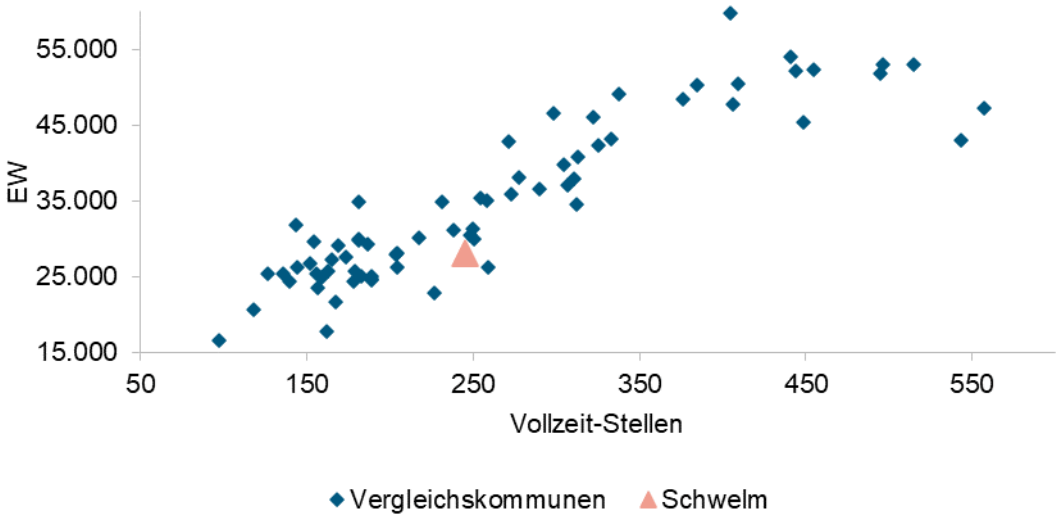
Personalquoten 2024

Kennzahl	Schwelm	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW (Personalquote 1)	12,08	5,17	8,15	9,51	11,54	17,05	69
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW (Personalquote 2)	8,75	5,00	6,37	7,55	8,16	12,62	69

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 für die Personalquote 2 und der Einwohnendenzahl der Kommune zum einen die Tendenz, dass einwohnerstärkere Kommunen mehr eigenes Personal zur Aufgabenerledigung einsetzen und zum anderen, dass es auch bei vergleichbarer Einwohnendenzahl durchaus eine hohe Streubreite im Einsatz von eigenem Personal zur Aufgabenerledigung gibt:

Vollzeit-Stellen 2 und Einwohnende 2024



Die Position der Stadt Schwelm zeigt, dass sich ihr Einsatz von eigenem Personal gegenüber Kommunen mit vergleichbaren EW-Größen in einem höheren Rahmen bewegt. Viele Kommunen ähnlicher Größenordnung setzen weniger eigenes Personal ein. Dabei bearbeitet die Stadt Schwelm die Beihilfen in interkommunaler Zusammenarbeit für die Beamten anderer Kommunen im Rahmen einer Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ).

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	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bauhof	34,45	0,00	30,22	44,79	62,01	110,15	69
Grundschulen (OGS)	3,10	0,00	0,00	0,00	0,70	48,09	67
Musikschulen	8,36	0,00	0,00	4,57	9,70	34,33	66
Büchereien	2,93	0,00	2,66	3,78	5,67	11,31	69
Unterhaltsvorschussleistungen	3,30	0,00	0,82	2,00	2,86	6,23	68
Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien	33,96	0,00	7,35	18,59	26,65	66,83	67
Sportstätten und Bäder	5,98	0,00	2,56	6,77	13,70	66,04	69

Die Stadt Schwelm nimmt die oben genannten Aufgaben mit eigenem Personal wahr. Diese umfängliche Aufgabenwahrnehmung mit eigenem Personal spiegelt sich in den Personalquoten wider.

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	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Ist-Vollzeit-Stellen Verwaltung an Soll-Vollzeit-Stellen Verwaltung in Prozent	86,53	76,26	88,62	91,55	95,73	101	70

Im interkommunalen Vergleich weist die Stadt Schwelm eine niedrige Stellenbesetzungsquote auf. Dieser Wert ist maßgeblich durch die örtliche Stellenplanung beeinflusst. Bei der Stadt Schwelm sind viele Stellen des Stellenplans vakant. Durch die haushaltsbedingte sechsmonatige Wiederbesetzungssperre wird der Effekt von Fluktuationen verstärkt. Zudem entspricht die Wiederbesetzung der Stellen u.U. nicht immer dem kompletten Stellenumfang, so dass z.B. eine volle Stelle geplant ist, diese Stelle jedoch nur mit einem Stellenanteil von 0,9 besetzt werden kann. Eine unter 100 Prozent liegende Stellenbesetzungsquote muss nicht immer bedeuten, dass zu wenig Personal vorhanden ist. Durch Aufgabenauslagerungen, beispielsweise im Wege interkommunaler Zusammenarbeit, oder durch andere Veränderungen in der Aufgabenerledigung kann sich der tatsächliche Bedarf verringert haben. Nicht immer passen Kommunen in diesen Fällen das ursprüngliche Stellen-Soll an. Da der Bedarf bei der Stadt Schwelm aber tatsächlich höher ist, haben die Soll-Stellen unverändert Bestand.

Die niedrige Stellenbesetzungsquote der Stadt Schwelm impliziert einen umfangreichen Personalbedarf. Steht zu wenig Personal zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung, besteht ein hohes Risiko für Überlastung und Unzufriedenheit bei den Mitarbeitenden.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Schwelm sollte durch personalwirtschaftliche (Personalplanung, Stellenplanung, Personalbindung u.a.) und organisatorische (z.B. Prozessmanagement u.a.) Maßnahmen versuchen, die Zufriedenheit und Bindung der Mitarbeitenden bei und an die Verwaltung zu erhöhen.

Es wird anerkannt, dass diesen Maßnahmen ggf. finanzwirtschaftliche Ziele und Erfordernisse ebenso entgegenstehen wie eingeschränkte Möglichkeiten im Rahmen der Haushaltskonsolidierung. Gleichwohl ist es aus Sicht der gpaNRW wichtig, darauf hinzuweisen, dass die finanzwirtschaftlichen und organisatorischen Auswirkungen von Unzufriedenheit und Fluktuation unter den Mitarbeitenden ggf. ungleich höher ausfallen können.

4.5.3 Altersstruktur

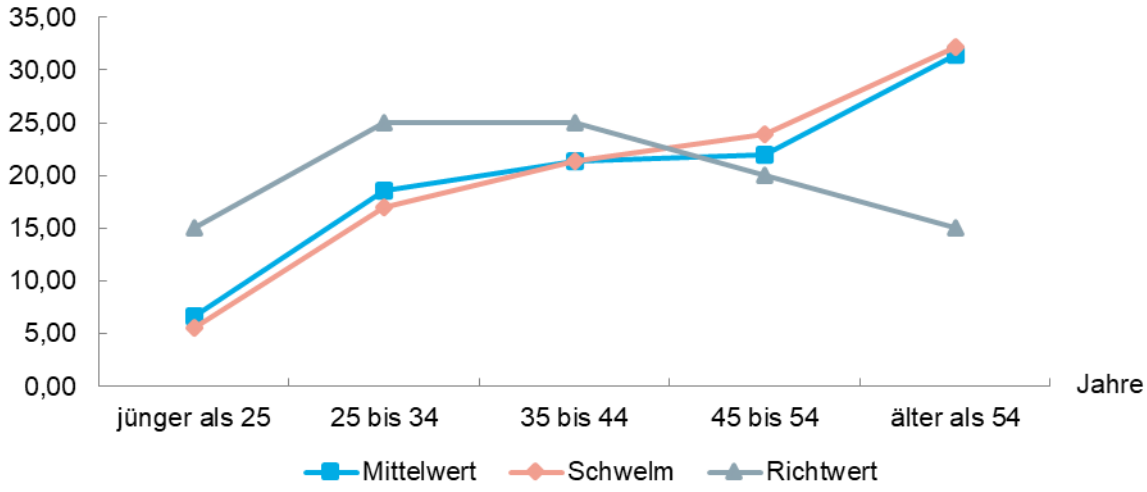
Eine vollständige Altersstrukturanalyse ist die unerlässliche Basis für die Abstimmung einzusetzender personalwirtschaftlicher Instrumente. Auf ihr kann die Stadt beispielsweise realistische Fluktuationsprognosen aufsetzen.

Altersdurchschnitt 2024

Kennzahl	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Durchschnittsalter Mitarbeitende in Jahren	45,70	41,19	44,41	45,30	46,00	50,00	69

Der Altersdurchschnitt der Stadt Schwelm positioniert sich im interkommunalen Vergleich am Median der Vergleichskommunen. Die prozentuale Verteilung der einzelnen Altersgruppen der Mitarbeitenden insgesamt verdeutlicht die nachfolgende Grafik:

Altersstruktur 2024



Der Richtwert stellt eine balancierte Altersstruktur dar. Dabei ist der leistungsfähigste und wirtschaftlichste Altersmix in Unternehmen (dies gilt auch für Kommunen), wenn jeweils ein Drittel der Mitarbeitenden zur jüngeren, mittleren und älteren Altersgruppe zählen.[31]

Die Altersverteilung in Schwelm entspricht nahezu dem Mittelwert der betrachteten Städte und weicht damit insbesondere in der älteren Altersgruppe deutlich vom optimalen Richtwert ab, gleichzeitig unterschreitet die Anzahl der Mitarbeitenden in den mittleren und jüngeren Altersgruppen den Richtwert ebenfalls deutlich.

[31] vgl. Buck, H., Dworschak, B., Schletz, A., 2005, Analyse der betrieblichen Altersstruktur, Fraunhofer IAO, Stuttgart. https://silo.tips/download/analyse-der-betrieblichen-altersstruktur-hartmut-buck-bernd-dworschak-alexander

Wie in vielen Vergleichskommunen, wird auch in Schwelm in den kommenden zehn Jahren ein Großteil der Mitarbeitenden aus dem Dienst ausscheiden. Viel Erfahrungswissen wird dadurch verloren gehen. Damit einher gehen vielfältige Herausforderungen für die Aufgabenerledigung und Personalplanung. Die Stadt konkurriert zunehmend mit anderen Kommunen um qualifiziertes Personal. Es besteht ein Arbeitnehmermarkt, der im Korsett der tarifrechtlichen und beamtenrechtlichen Vorschriften seine Grenzen findet. Die rechtlichen Rahmenbedingungen schränken die Flexibilität der Personalentscheidungen und Eingruppierungen ein und setzen dadurch Grenzen bei der Anpassung an den Arbeitsmarkt.

Das Ausscheiden erfahrenen Personals birgt Risiken für die Aufgabenerledigung, da die Fluktuation mit Wissensverlust, insbesondere mit verlorenem Erfahrungswissen, einhergehen können. Gleichsam ist es ggf. fraglich, ob die Stadt die Stellen adäquat nachbesetzen kann oder dadurch an anderer Stelle innerhalb des Hauses Engpässe entstehen.

Interkommunale Zusammenarbeit von Kommunen und Outsourcing, also die Vergabe von Aufgaben an Dritte und alternative Wege der Personalrekrutierung (Quereinstieg) bieten Möglichkeiten, trotz der altersbedingten Fluktuationen handlungsfähig zu bleiben. Derzeit besteht bei der Stadt Schwelm eine interkommunale Zusammenarbeit auf Ebene der Beihilfesachbearbeitung. Weitere Kooperationen bestehen aktuell nicht.

➔ **Empfehlung**
Um Überlastungen des Personals vorzubeugen, sollte die Stadt Schwelm, gerade in Aufgabenbereichen mit geringer Stellenbesetzungsquote, interkommunale Zusammenarbeit anstreben.

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	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Finanzen	0,51	0,17	0,41	0,51	0,58	0,89	70

Vollzeit-Stellen Personal und Organisation, IT je MA 2024

Aufgaben	Schwelm	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Personal und Organisation	0,02	0,01	0,02	0,02	0,03	0,06	69
IT	0,03	0,00	0,01	0,02	0,02	0,04	69

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 Einwohnerzahl setzt die **Stadt Schwelm** 0,51 Vollzeitäquivalente (VZÄ) je 1.000 Einwohner für den Finanzbereich ein. Dieser Wert entspricht im interkommunalen Vergleich dem Median. Das bedeutet: Mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen verfügen über einen höheren eigenen Personaleinsatz in diesem Bereich. Gleichwohl erfüllt die Stadt alle Aufgaben im Finanzbereich vollständig mit eigenem Personal.

In Relation zur Zahl der städtischen Mitarbeitenden liegt der Stellenanteil für Personal-, Organisationsangelegenheiten und sonstigem Personalmanagement bei 0,02 VZÄ je Beschäftigten. Auch dieser Wert entspricht dem Median im interkommunalen Vergleich. Gleichwohl die Stadt hier die Beihilfesachbearbeitung für andere Städte mit übernimmt.

In der Informationstechnik wird mit 0,3 VZÄ je Beschäftigen der dritte Viertelwert des interkommunalen Vergleichs überschritten. Sowohl die Aufgaben im Bereich Personal und Organisation als auch die IT erledigt die Stadt Schwelm fast ausschließlich mit eigenem Personal.

4.6 Digitalisierungsniveau

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

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

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

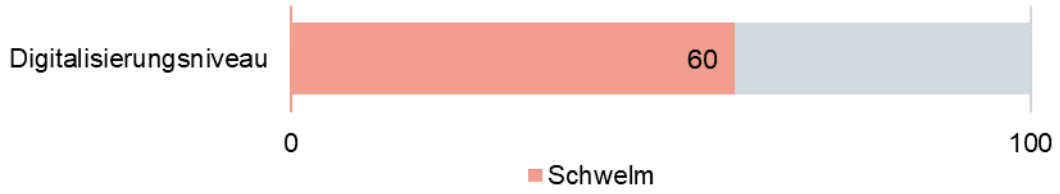
Das ermittelte Digitalisierungsniveau stellt keine detaillierte Prozessprüfung dar, sondern eine Einschätzung auf Grundlage der kommunalen Selbstauskunft, die durch die gpaNRW plausibilisiert wird. Im Vordergrund steht die interkommunale Einordnung des erreichten Digitalisierungsstands, um ein Gesamtbild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

- **Feststellung**
  Die Stadt Schwelm erweitert sukzessive die Möglichkeiten, damit die Bürger die Dienstleistungen digital in Anspruch nehmen können. Die Stadt kann auf den bestehenden Grundlagen die Digitalisierung weiter ausbauen. Dabei bestehen auch Möglichkeiten, Medienbrüche zu reduzieren.

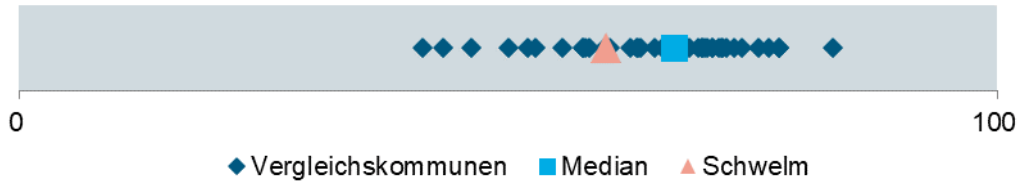
Eine Stadt sollte bereits Fortschritte bei der Einführung der elektronischen Aktenführung in der gesamten Verwaltung vorweisen können, um eine wesentliche Grundlage für das digitale Arbeiten zu besitzen. Darüber hinaus sollte sie bei einzelnen Verwaltungsleistungen, über das Online-Angebot hinaus, auch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

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

Digitalisierungsniveau in Prozent 2025

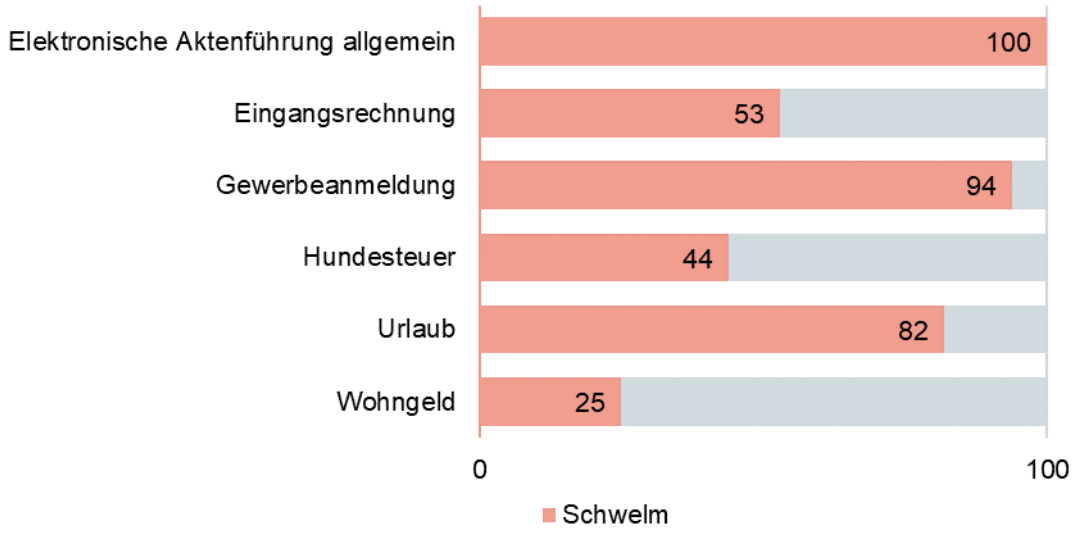


In den interkommunalen Vergleich sind 45 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

Digitalisierungsniveau im Detail in Prozent 2025



Die Prozesse „elektronische Aktenführung allgemein“, „Gewerbeanmeldung“ und „Urlaub“ sind bereits digital vorangeschritten, während die verbleibenden Prozesse „Eingangsrechnung“, „Hundesteuer“ und „Wohngeld“ noch mehr Ansatzpunkte bieten, sie weiter zu digitalisieren.

Die Stadt Schwelm hat im Jahr 2018 verwaltungsweit ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) eingeführt. Damit hat die Stadt eine wesentliche Grundlage für digitales Arbeiten geschaffen.

Bis auf die „Eingangsrechnung“ beginnen die hier betrachteten Prozesse digital. Außer die Vorgänge der Prozesse „Wohngeld“ und „Hundesteuer“ bearbeitet die Verwaltung die Prozesse ohne Medienbrüche. Dies ist nicht bei allen Prozessen vermeidbar, so wird beispielsweise der Wohngeldbescheid zentralisiert erstellt und per Papier versandt.

Bei den **Eingangsrechnungen** wird der Prozess derzeit noch nicht vollständig digital gestartet. Entsprechend erfolgt noch eine hybride Aktenführung.

Der Prozess der **Gewerbeanmeldung** kann digital starten und ermöglicht, alle Unterlagen elektronisch einzureichen. Dieses Angebot stellt die Stadt über ein Bürger- und Serviceportal zur Verfügung. Der Prozess ermöglicht eine medienbruchfreie Bearbeitung.

Bei der **Hundesteuer** kommt es derzeit noch zu Medienbrüchen. Die Stadt geht jedoch davon aus, den Prozess auf Dauer umfassend elektronisch abbilden zu können.

Auch der Prozessablauf im Bereich **Urlaub** ist weitestgehend digital abbildbar. Lediglich aufgrund einer Besonderheit in der Antragstellung kommt es zuweilen noch zu Medienbrüchen, da nicht alle Außenstellen an das System angeschlossen sind und daher Anträge daher noch vereinzelt manuell übertragen werden müssen.

Beim **Wohngeld** kann der Prozess digital starten. Lediglich bei Neuanträgen ist derzeit eine komplett digitale Bearbeitung möglich. Wiederholungsanträge können noch nicht medienbruchfrei bearbeitet werden. Die Stadtverwaltung beabsichtigt, auch die Wiederholungsanträge komplett digital abzubilden.

Verbesserungspotenziale liegen insbesondere in den Workflows, die bisher noch nicht durchgängig abgebildet sind. Darüber hinaus bestehen an einigen Stellen Medienbrüche, die die Stadt Schwelm zu reduzieren beabsichtigt. Medienbrüche beeinträchtigen die Effizienz der Prozesse.

Weitere Optimierungen können erreicht werden, indem die Stadt geeignete Kennzahlen einführt, um Effizienz und Effektivität der Prozesse systematisch zu messen und zu steuern. Hierdurch kann die Stadt Schwelm die digitale Prozessqualität ausbauen ihre Prozesse kontinuierlich verbessern.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Schwelm sollte Ihre Digitalisierung weiter ausbauen, um Medienbrüche soweit wie möglich zu eliminieren. Weniger Medienbrüche innerhalb der Prozesse tragen zu Effizienzsteigerungen bei.

4.7 Anlage 1: Berechnungsschritte Personalquoten

Ausgangswerte Personalquotenberechnung

Grundlage ist die mit Datum vom 11.02.2026 von der Stadt Schwelm zur Verfügung gestellte Personalliste sowie für die Bereinigungsschritte 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	2024
Vollzeit-Stellen Verwaltung auf Grundlage der Personalliste - Stichtag 30.06.	347,90
Vollzeit-Stellen (z. B. GmbH, Sondervermögen, etc.) auf Grundlage weiterer Personalliste(n) - Stichtag 30.06.	0,00

Personalquote 1

Bereinigung 1 für die Berechnung der Personalquote 1

Bezeichnung	2024
Rat und Fraktionen	0,00
Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen	0,00
soziale Einrichtungen für Ältere (ohne Pflegebedürftige)	0,00
soziale Einrichtungen für pflegebedürftige ältere Menschen	0,00
Krankenhäuser	0,00
Kur- und Badeeinrichtungen	0,00
Elektrizitätsversorgung	0,00
Gasversorgung	0,00
Wasserversorgung	0,70
Fernwärmeversorgung	0,00
Versorgung mit Informations- und Telekommunikationsinfrastruktur	0,00
Abfallwirtschaft	0,00
Abwasserbeseitigung	0,00
Straßenreinigung	0,00
ÖPNV	0,00
Friedhofs- und Bestattungswesen	4,64

Bezeichnung	2024
Land- und Forstwirtschaft	2,30
Wirtschaftsförderung	1,50
Märkte	0,00
Schlacht- und Viehhöfe	0,00
Vermögensverwaltungsgesellschaften, Sparkassen, sonstige wirtschaftliche Unternehmen	0,00
Tourismus	0,00
Summe Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 1	**9,14**

Berechnung Personalquote 1

Bezeichnung 2019	2024
Vollzeit-Stellen auf Grundlage der Personalliste(n) 30.06.	347,90
abzüglich Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 1	9,14
Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 1	**338,76**
Einwohnerzahl zum 31.12. des Vorjahres	28.046
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW = Personalquote 1	**12,08**

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	2024
Gebäudereinigung	9,71
Brandschutz	25,05
Rettungsdienst	26,82
Grundsicherungsleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)	2,00
Eigene kommunale Tageseinrichtungen für Kinder	29,69
Summe Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 2	**93,26**

Berechnung Personalquote 2

Bezeichnung	2024
Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 1	338,78
abzüglich Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 2	93,26
Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 2	**245,50**

Bezeichnung	2024
Einwohnerzahl zum 31.12. des Vorjahres	28.046
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW = Personalquote 2	**8,75**

4.8 Anlage 2: Ergänzende Tabelle

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2025/2026 – Personal, Organisation, Informationstechnik

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Personal					
F1	Die Stadt Schwelm orientiert sich bei der Personalplanung insbesondere an der Altersfluktuation. Auf eine Bewerbermanagementsoftware verzichtet sie. Das Einstellungsverfahren hat die Stadt dokumentiert und verbindlich festgelegt.	111	E1	Um das Erfahrungswissen über potenzielle Fluktuationen, welche über die reine Altersfluktuation hinaus gehen, zugänglich zu machen, sollte die Stadt diese Prognosen dokumentieren und fortschreiben. Die Prognosen sollte sie sowohl insgesamt darstellen als auch differenziert nach Organisationseinheiten oder Qualifikation unterscheiden und erfassen.	111
F2	Die Themen Onboarding und Qualifizierung strukturieren die Organisationseinheiten der Stadt Schwelm bisher organisationsbezogen und nicht standardisiert. Ohne entsprechende Standards und einen Gesamtüberblick besteht die Gefahr, dass die Qualifizierung und Qualifikation der Beschäftigten nur bedingt den Zielen der Gesamtverwaltung dienen.	112	E2.1	Die Stadt Schwelm sollte das Onboarding neuer Mitarbeitenden in einem konkreten Workflow beschreiben um ein einheitliches Vorgehen sicherzustellen und wesentliche Informationen und Meilensteine in dieser Beschäftigungsphase zielgerichtet den neuen Mitarbeitenden zukommen zu lassen. Dies kann spätere Reibungsverluste minimieren und den neuen Mitarbeitenden den Start in ein neues Aufgaben- und Umfeld erleichtern.	112
			E2.2	Die Stadt Schwelm sollte ein Wissensmanagement etablieren, um die Wissensaspekte der Stelleninhaber zu dokumentieren und zu konservieren. Dies sollte nach Möglichkeit auch das Erfahrungswissen über Abläufe o.ä. mit einbeziehen. Mit dem Prozessmanagement (vgl. 4.4.2.2) hat die Stadt hier bereits erste Ansatzpunkte im Blick, bei einem Ausbau des Prozessmanagements können Prozessdokumentationen als Wissensspeicher dienen.	112
			E2.3	Die Stadt Schwelm sollte basierend auf ihrem Personalbedarf ein Personalentwicklungskonzept entwickeln. Der Abgleich zwischen Personalbedarf und Personalbestand sollte dabei im Dreiklang der quantitativen und qualitativ-fachlichen Personalausstattung sowie maßgeblicher persönlicher Befähigung des Personals beurteilt werden, um auch zukünftig die städtische Leistungsfähigkeit zu sichern.	112

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Die Austritte hat die Stadt Schwelm nicht standardisiert oder deren Prozesse strukturiert erfasst. Ein Gesundheitsmanagement hat sie bislang nicht implementiert, so dass dies zu einer geringeren Zufriedenheit und Bindung der Mitarbeitenden führen kann.	113	E3.1	Die Stadt sollte ihre Möglichkeiten im Gesundheitsmanagement erfassen und ggf. weitere Maßnahmen implementieren, die mit den Wünschen und Bedürfnissen der Beschäftigten übereinstimmen und diese zusammengefasst darstellen.	113
			E3.2	Die Stadt Schwelm sollte das Offboarding strukturieren und den Prozess/Workflow dokumentieren. Dabei sollte neben strukturierten Austrittgesprächen auch formale Vorgaben festgelegt werden, wie z.B. Kündigung dokumentieren, Arbeitszeugnis erstellen, Sozialversicherung abmelden, Vollmachten widerrufen o.ä.	113
Organisation					
F4	Ihre Stellen beschreibt und bewertet die Stadt Schwelm kontinuierlich und definiert die Anforderungen an die Mitarbeitenden für die einzelne Stelle. Insbesondere hinsichtlich der zielgerichteten zentralen Steuerung ihres Ressourceneinsatzes sieht die gpaNRW noch Verbesserungsmöglichkeiten. Durch regelmäßige kritische Auseinandersetzung mit den Aufgaben und deren Priorisierung kann sie ihren Ressourceneinsatz optimieren.	115	E4.1	Die Stadt Schwelm sollte ihre wiederkehrenden Aufgaben zentral erfassen und priorisieren. Hierdurch kann die Stadt ihre Steuerung des Ressourceneinsatzes optimieren und unterstützen.	116
			E4.2	Die Stadt Schwelm sollte messbare Zielvorgaben zur Aufgabenerfüllung und Dienstleistungsqualität entwickeln.	116
F5	Prozesse beschreibt und optimiert die Stadt Schwelm derzeit nur bei konkretem Anlass. Ein Prozessmanagement findet nicht systematisch und strukturiert statt. Die Vorteile eines Prozessmanagements, wie insbesondere Dokumentation, Visualisierung und Wissenstransfer, sind der Stadt Schwelm dadurch nicht vollumfänglich zugänglich.	116	E5.1	Die Stadt Schwelm sollte ihre Prozesse dokumentieren und die jeweiligen Prozessverantwortlichen formal in der Prozessbeschreibung aufnehmen. Darüber hinaus sollte sie geeignete Kennzahlen einführen, um die Effizienz der Prozesse zu messen bzw. beurteilen zu können, ob die festgelegten Ziele erreicht werden.	117
			E5.2	Die Stadt Schwelm sollte prüfen, inwiefern sie in ein Prozessmanagement investieren kann, um ihre Verwaltungsabläufe zu optimieren und so für die digitale Bearbeitung vorzubereiten. Dabei sollte sie insbesondere das Output des Prozessmanagements mit den möglichen Synergieeffekten und Wissensspeicherung mit bewerten.	117
F6	Die Stadt Schwelm ermittelt ihr Personalbedarf über konkrete Stellenbemessungen. Diese erfolgen anlassbezogen. Der Personalbestand wird im Rahmen eines strukturierten Prozesses aktualisiert.	117	E6.1	Um Handlungsbedarfe zu erkennen und drohenden Überlastungen frühzeitig vorzubeugen, sollte die Stadt Schwelm Fallzahlen und Daten regelmäßig systematisch und strategisch auswerten.	118
			E6.2	Die Stadt Schwelm sollte die Ziele von Stellenbemessungen schriftlich festlegen.	118

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Informationstechnik					
F7	Die bei der Stadt Schwelm verfolgte IT- und Digitalisierungsstrategie ist informell und nicht dokumentiert. Eine strategische Zusammenfassung und Ausrichtung wurde nicht entwickelt. Fehlen verschriftliche Strategien, erschwert dies eine strukturierte und gezielte Steuerung und Weiterentwicklung der IT-Landschaft und Digitalisierung.	120	E7.1	Die Stadt Schwelm sollte ihre Konzepte konkretisieren und dokumentieren sowie eine projektübergreifende IT-Strategie mit Kriterien entwickeln, um künftige Digitalisierungsmaßnahmen zu priorisieren. Die Stadt sollte zudem Projekte zeitlich definieren und die routinemäßigen Arbeiten in der IT kalkulieren sowie diese in die Ziel- und Planungsstrategie/IT-Strategie aufnehmen.	121
			E7.2	Die geplante Dienstanweisung sollte den Prozess zur Einführung von KI-Technologien verbindlich regeln, um einen rechtssicheren Handlungsraum zu schaffen. Darin sollten ethische Gesichtspunkte berücksichtigt werden, sowie die Risiken bezogen auf Ethik, Datenschutz und IT-Sicherheit abgewogen werden.	121
F8	Viele der Standards und Regelungen des IT-Service-Managements der Stadt Schwelm sind informell und nicht dokumentiert. Konzeptionelle Standards und formalisierte Abläufe sind nicht umfänglich vorhanden. Dies birgt Risiken bei Personalausfällen und erschwert die Steuerung.	122	E8.1	Die Stadt Schwelm sollte bereits vor Projektbeginn Rahmenbedingungen (Zeitfenster, Meilensteine, eingesetzte Ressourcen) definieren. So schafft sie eine verbindliche Basis, um den Projektfortschritt zu steuern und den Projektplan bei Bedarf anzupassen.	122
			E8.2	Die Stadt sollte IT-Anforderungen an zentraler Stelle dokumentieren und zusammenführen. Dies ermöglicht ihr einen zentralen Überblick und erleichtert den beteiligten Personen das zielgerichtete Handeln auch in Ausnahmesituationen oder bei Personalausfall. Dabei sollte sie den Prozess verschriftlichen und verbindlich vorgeben.	123
			E8.3	Die Stadt Schwelm sollte das Lizenzmanagement sukzessive aufbauen und die entsprechend Plattform nutzen, um Lizenzen differenziert zu erfassen und zu steuern. So kann sie finanzielle und rechtliche Risiken vermeiden und ihre Lizenzen bedarfsgerecht und rechtskonform einsetzen.	123
F9	Die technischen IT-Sicherheitsstrukturen wurden seitens der Stadt Schwelm größtenteils umgesetzt. Optimierungsmöglichkeiten bestehen insbesondere im konzeptionellen Bereich.	123	E9	Die Stadt Schwelm sollt ein IT-Sicherheitskonzept und die Notfallvorsorge aufstellen und dokumentieren, um eine belastbare Grundlage für präventive und reaktive Maßnahmen zu schaffen.	124

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Personalressourcen					
F10	Die Altersstruktur der Stadtverwaltung Schwelm entspricht der einer Vielzahl der Vergleichskommunen. Die Verwaltung übernimmt viele Aufgaben mit eigenem Personal, was sich in einer quantitativ hohen Personalquote im interkommunalen Vergleich widerspiegelt.	124	E10.1	Die Stadt Schwelm sollte durch personalwirtschaftliche (Personalplanung, Stellenplanung, Personalbindung u.a.) und organisatorische (z.B. Prozessmanagement u.a.) Maßnahmen versuchen, die Zufriedenheit und Bindung der Mitarbeitenden bei und an die Verwaltung zu erhöhen.	127
			E10.2	Um Überlastungen des Personals vorzubeugen, sollte die Stadt Schwelm, gerade in Aufgabenbereichen mit geringer Stellenbesetzungsquote, interkommunale Zusammenarbeit anstreben.	129
Digitalisierungsniveau					
F11	Die Stadt Schwelm erweitert sukzessive die Möglichkeiten, damit die Bürger die Dienstleistungen digital in Anspruch nehmen können. Die Stadt kann auf den bestehenden Grundlagen die Digitalisierung weiter ausbauen. Dabei bestehen auch Möglichkeiten, Medienbrüche zu reduzieren.	131	E11	Die Stadt Schwelm sollte Ihre Digitalisierung weiter ausbauen, um Medienbrüche soweit wie möglich zu eliminieren. Weniger Medienbrüche innerhalb der Prozesse tragen zu Effizienzsteigerungen bei.	133

5. Gebäudewirtschaft - Klimaschutz

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schwelm 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 Schwelm hat im Jahr 2023 für den Bereich Klimaschutz ein integriertes Klimaschutzkonzept beschlossen. Handlungsleitend ist für die Stadt das Ziel der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045. Damit orientiert sich die Stadt an den Zielvorgaben für das Land Nordrhein-Westfalen.

Zur Erreichung der Treibhausgasneutralität im städtischen Gebäudebestand hat die Stadt Schwelm bereits unterschiedliche Maßnahmen umgesetzt. Das aktuell maßgebende Projekt ist das Energiesparcontracting (ESC), mit dem die Stadt Schwelm plant, den überwiegenden Teil ihrer Gebäude energetisch zu sanieren. In Verbindung mit dem Aufbau eines Energiemanagementsystems sollen Energieverbräuche und -kosten deutlich reduziert werden. Aufgrund der hohen Investitionssummen sowie der angespannten finanziellen Rahmenbedingungen der Stadt Schwelm hat die Stadt, bzw. der Rat zum Ende der Prüfung entschieden, das Vergabeverfahren Energiesparcontracting zu beenden und das ESC-Projekt grundsätzlich nicht weiter fortzuführen.

Der Finanzmitteleinsatz in den eigenen Gebäudebestand liegt durch Neubaumaßnahmen in den letzten Jahren auf einem hohen Niveau. Um das Ziel der Treibhausgasneutralität zu erreichen, sollte die Stadt die Finanzmittel längerfristig auf einem hohen Niveau halten.

Die Stadt hat eine Treibhausgasbilanz für den eigenen Gebäudebestand anhand der Verbrauchswerte der Liegenschaften erstellt. Aufgrund der Übernahme von Gebäuden haben sich die Treibhausgasemissionen im Jahr 2024 erhöht.

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 Klimaschutzvorgaben zu erbringen. Sie legen fest, wie die Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise gemindert werden sollen:

- bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 Prozent,
- bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 Prozent,
- bis zum Jahr 2045 Treibhausgasneutralität.

Um das Ziel der Treibhausgasneutralität zu erreichen, sind umfangreiche Maßnahmen notwendig. Aufgrund ihrer besonderen Bedeutung ist den Städten gemäß § 5 Abs. 2 des Gesetzes zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen hierbei eine Vorbildfunktion zugeordnet. Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Städte mit den Vorgaben zur Einsparung von Treibhausgasen (THG) umgehen und welches zeitliche Ziel sich die Stadt gesetzt hat. Schwerpunktmäßig befasst sich dieser Bericht jedoch mit klimaschutzrelevanten Strategien im städtischen Gebäudesektor, also den Gebäuden, die die Stadtverwaltung nutzt bzw. zur Verfügung stellt.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale sowie Risiken hinzuweisen, die auf dem Weg hin zur Klimaneutralität im städtischen Gebäudesektor entstehen können. Die Darstellung und Beschreibung der Vorgehensweise der bisherigen und geplanten Maßnahmen und Ziele schaffen Transparenz. Zusätzlich sensibilisiert die gpaNRW die Entscheidungstragenden für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit dieser Thematik.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Organisation sowie die Strategie und Maßnahmenplanung des Klimaschutzes bei den Städten. Wir betrachten, ob und auf welcher Grundlage eine CO2-Bilanzierung erstellt ist.

5.4 Klimaschutzstrategie in der Stadt

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.

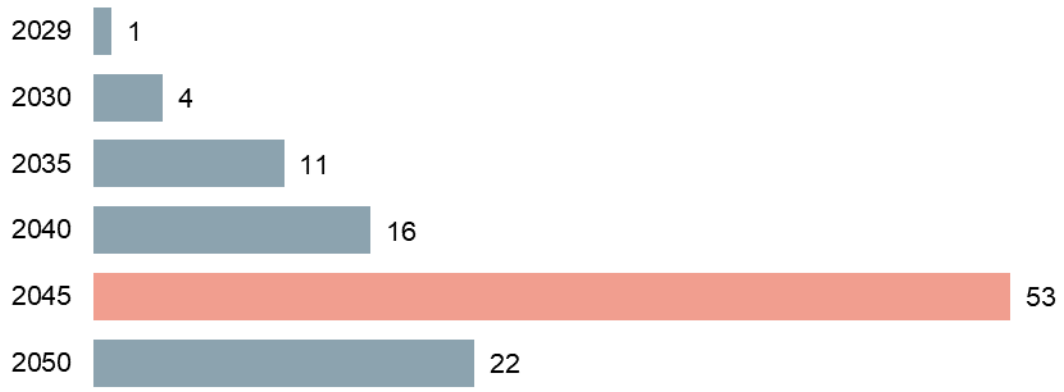
- Handlungsleitend ist für die Stadt Schwelm das Ziel der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045. Mit dem vorliegenden Klimaschutzkonzept wurde auch eine Treibhausgasbilanz erstellt, die die Treibhausgasemissionen in der Stadt Schwelm darstellt.

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 **Schwelm** hat im Juni 2023 ein integriertes Klimaschutzkonzept beschlossen. Grundlage für dieses Konzept war bzw. ist das übergeordnete Ziel der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045. Damit orientiert sich die Stadt Schwelm an der Zielsetzung für das Land Nordrhein-Westfalen.

Die mittleren kreisangehörigen Städte in NRW haben inhaltlich und zeitlich gesehen unterschiedliche Strategien zur Erreichung ihrer Treibhausgasneutralität (THG-Neutralität). Zeitlich gesehen ergibt sich ein unterschiedliches Ambitionsniveau mit einer Spannbreite von ca. 21 Jahren.

Zieljahre der mittleren kreisangehörigen Städte zur Erreichung der Treibhausgasneutralität

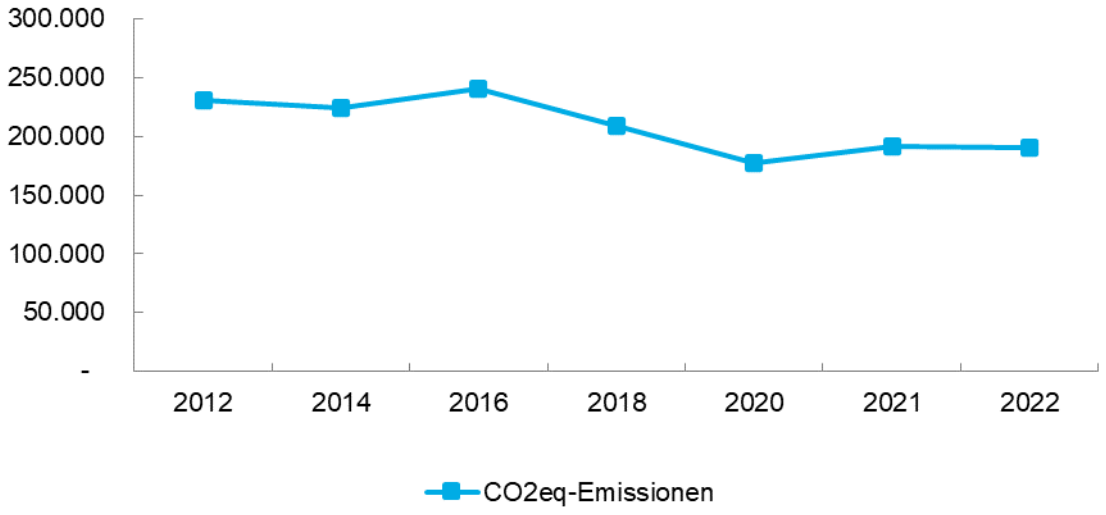


In den interkommunalen Vergleich sind in dieser Übersicht insgesamt 107 mittlere kreisangehörige Städte berücksichtigt. Es ist deutlich zu erkennen, dass sich der überwiegende Teil der Städte an der Zielvorgabe des Landes Nordrhein-Westfalen orientiert.

Als inhaltliches Ziel ist definiert, dass mit dem „Klimaschutzkonzept Analysen erstellt und Potenziale ermittelt wurden, mit denen die Stadt Schwelm die Weichen für das langfristige Ziel der treibhausgasneutralen Stadt (bis 2045) stellen kann“. Dafür wurden insgesamt acht Handlungsfelder festgeschrieben, für die Handlungsempfehlungen, Maßnahmen und Maßnahmensteckbriefe erarbeitet wurden.

Im Zuge der Erstellung des Klimaschutzkonzepts hat die Stadt Schwelm eine Treibhausgasbilanz erstellt. Daneben hat auch der Regionalverband Ruhr (RVR) für die Stadt Schwelm eine Treibhausgasbilanz erstellt. Diese soll kontinuierlich in einem 2-jährigen Turnus fortgeschrieben werden.

THG-Emissionen Schwelm in t CO_{2eq}/a 2012 bis 2022



Gemäß den Werten in der Bilanz sind in der Stadt Schwelm im Jahr 2022 rund 190.000 Tonnen CO_{2eq}[32] (THG-Emissionen) entstanden. Im Vergleich zum Jahr 2012 haben sich die THG-Emissionen um rund 18 Prozent reduziert.

[32] Für die Berechnung der THG-Emissionen wurden die vom Umweltbundesamt empfohlenen BISKO-Faktoren verwendet. Diese berücksichtigen nicht nur die reinen CO_2-Emissionen, sondern auch CO_2-Äquivalente (wie z. B. Methan). BISKO=Bilanzierungs-Systematik Kommunal.

Treibhausgas-Emissionen Stadtgebiet 2022

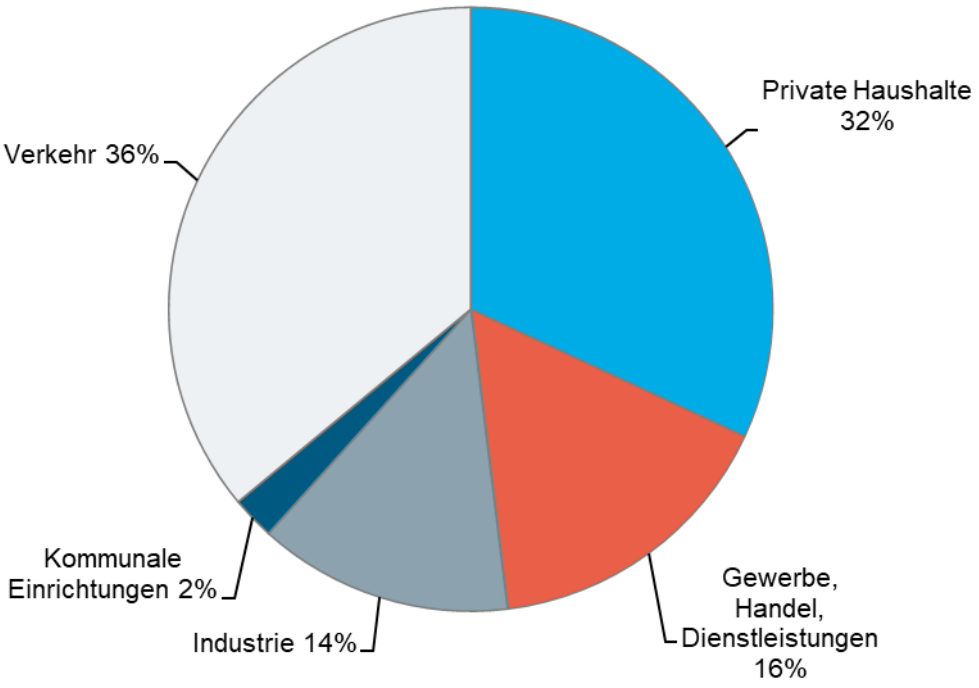
Kennzahl	Schwelm	Minimum	1.Viertel-wert	2.Viertel-wert (Median)	3.Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Treibhausgas--Emissionen Stadt-gebiet je EW* in kg CO_2eq	6.745	4.694	6.402	7.804	10.216	17.583	15

* Einwohnerinnen und Einwohner

Im interkommunalen Vergleich ist zu erkennen, dass die THG-Emissionen auf dem gesamten Stadtgebiet beim ersten Viertelwert liegen.

In den unterschiedlichen Sektoren ergibt sich folgende Verursachung von THG-Emissionen:

THG-Emissionen nach Sektoren Schwelm 2022



Es ist deutlich zu erkennen, dass in dem kommunalen Sektor der kleinste Anteil an Treibhausgasen verursacht wird. Somit bestehen im Konzern der Stadt Schwelm auch nur geringe Möglichkeiten, die Gesamtbilanz spürbar durch Einsparungen zu beeinflussen. Gleichwohl kommt der Stadt Schwelm eine besondere Bedeutung zu. So hat sie eine Vorbildfunktion und sollte mit

der verbindlichen Umsetzung ihrer Maßnahmen mit gutem Beispiel vorangehen (siehe auch Ausführungen im Kapitel 5.5.3 „Planung von Klimaschutzmaßnahmen“).

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.

→ Die Stadt Schwelm kennt ihren Gebäudebestand und kann diesen den unterschiedlichen Nutzungsarten zuordnen. Die Gebäudefläche ist im interkommunalen Vergleich gering.

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

In der **Stadt Schwelm** leben auf einer Fläche von ca. 21 qkm rund 28.000 Einwohner und Einwohnerinnen. Mit rund 1.400 Einwohnern je qkm gehört sie damit zu den dicht besiedelten Städten in Nordrhein-Westfalen. Ausschlaggebend hierfür ist die kleine Gebietsfläche. Im interkommunalen Vergleich mit allen mittleren kreisangehörigen Städten hat die Stadt Schwelm die kleinste Gebietsfläche.

Strukturkennzahlen 2024

Kennzahlen	Schwelm	Minimum	1.Viertelwert	2.Viertelwert (Median)	3.Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW*	28.046	16.657	26.865	34.566	44.405	61.847	131
Gebietsfläche in qkm	20,50	20,50	44,98	72,06	101	303	131
EW je qkm (Bevölkerungsdichte)	1.368	81	324	498	754	2.122	131

*EW = Einwohnerinnen bzw. Einwohner

Die Stadt Schwelm verfügt insgesamt über 64 städtische Gebäude mit einer Bruttogrundfläche (BGF) von rund 75.000 qm. Einen kleinen Teil davon, ca. 1.500 qm, hat die Stadt insbesondere für soziale Einrichtungen angemietet. Die Schulen stellen mit über 43.000 qm den überwiegenden Teil der Fläche.

Gebäudebestand der Stadt Schwelm 2024

Gebäudenutzung	Anzahl Gebäude	BGF in qm	Anteil BGF in Prozent
Schulen	19	43.243	58,2
Jugend	7	3.175	4,3
Sport und Freizeit	4	4.978	6,7
Verwaltung	2	9.652	13,0
Feuerwehr und Rettungsdienst	2	3.998	5,4
Kultur	6	3.968	5,3
Soziales	14	3.036	4,1
Wohngebäude	4	651	0,9
Sonstige Nutzungen	5	1.549	2,1
Gesamt	**64**	**74.250**	**100**

Die Gesamtfläche der städtischen Gebäude entspricht umgerechnet rund 425 durchschnittlichen Einfamilienhäusern. Hierdurch wird deutlich, welchen Beitrag die Stadt Schwelm mit ihrer Vorbildfunktion für einen funktionierenden Klimaschutz im eigenen Gebäudebestand leisten kann.

Bruttogrundfläche Gebäudebestand 2024

Kennzahl	Schwelm	Minimum	1.Viertelwert	2.Viertelwert (Median)	3.Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bruttogrundfläche Gebäudebestand je 1.000 EW* in qm	2.647	2.268	3.181	3.622	4.032	5.538	35

Der Gebäudebestand der Stadt Schwelm ist im interkommunalen Vergleich gering. Gleichwohl bestimmt sich der Bedarf an Gebäudeflächen anhand einer Vielzahl von Einflussfaktoren. Da die von der Stadt Schwelm bereitgestellten Einrichtungen über den städtischen Haushalt finanziert werden, bietet sich grundsätzlich in einer Reduzierung der Gebäudeflächen ein Konsolidierungspotenzial. Weitere Ausführungen zum grundsätzlichen Konsolidierungsbedarf ergeben sich aus dem Bericht zur Finanzprüfung, Kapitel 1.5 „Haushaltssituation“.

5.5.2 Organisation

- Die Zuständigkeiten des Klimaschutzes allgemein und in der Gebäudewirtschaft sind bei der Stadt Schwelm klar geregelt. Die beteiligten Bereiche tauschen sich regelmäßig aus.

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

Das Thema Klimaschutz innerhalb des Gebäudemanagements wird in der **Stadt Schwelm** im Geschäftsbereich technisches Baudezernat (GB III) und hier im Bereich „Technisches Immobilienmanagement“ (330) bearbeitet. Hier werden insbesondere die Unterhaltung und Sanierung der städtischen Gebäude organisiert. Eine weitere wichtige Aufgabe ist der Aufbau eines Energiemanagementsystems. Hierfür ist ein Energiemanager verantwortlich. Weitere Ausführungen zur Einführung dieses Systems ergeben sich aus dem folgenden Kapitel 5.5.3.

Das übergeordnete Thema Klimaschutz ist in der Stadtverwaltung bei der Stabsstelle Klimamanagement angesiedelt. Diese ist organisatorisch dem Bürgermeister zugeordnet. In dieser Stabsstelle wird das Thema Klimaschutz für die gesamte Stadt koordiniert. Weiterhin sind in der Stabsstelle die Aufgaben der kommunalen Wärmeplanung sowie der Klimafolgenanpassung angesiedelt. Die hier tätigen Klimamanager arbeiten in enger Kooperation mit dem Energiemanager des Immobilienmanagements zusammen.

5.5.3 Planung von Klimaschutzmaßnahmen

- **Feststellung**
  Die Stadt Schwelm hat bisher unterschiedliche Maßnahmen umgesetzt oder plant diese. Mit der Einführung eines Energiemanagementsystems wird die Steuerung optimiert. Das vorgesehene Energiesparcontracting wurde im Vergabeverfahren beendet. Eine alternative Strategie ist aktuell noch nicht vorhanden.

Sobald die strategischen Vorgaben zur Erreichung der Klimaneutralität 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 **Stadt Schwelm** hat in der Vergangenheit bereits unterschiedliche Maßnahmen in ihrem Gebäudebestand geplant oder auch umgesetzt.

So wurde bereits im Jahr 2017 beschlossen, ein Energiemanagement für städtische Liegenschaften aufzubauen. Diese Maßnahme ist auch im integrierten Klimaschutzkonzept definiert (Maßnahmen-Nr. 8). Hier ist als Ziel formuliert: „Ziel eines kommunalen Energiemanagements ist eine systematische und kontinuierliche Erfassung, Steuerung und fortlaufende Verbesserung der energetischen Leistung kommunaler Energieverbräuche.“ Dabei sind die Vermeidung und Reduzierung von Verbräuchen sowie der stetige Umbau auf erneuerbare und klimafreundliche Energieträger für die Eigenversorgung im Fokus. Aktuell befindet sich das Energiemanagementsystem im Aufbau.

In 2021 ist das Projekt „KSI-Energiesparmodelle in Schwelmer Schulen und Kitas“ gestartet. In insgesamt neun Einrichtungen werden ein Energiecontrolling aufgebaut und insbesondere pädagogisch-organisatorische Optimierungsmaßnahmen durchgeführt.

Anfang 2022 hat die Stadt Schwelm eine energetische Gebäudeleitlinie für ihre Gebäude vorgelegt. Darin heißt es: „Grundsätzlich gibt die Leitlinie die gesamtheitliche Betrachtung des Gebäudes – Gebäudehülle und Anlagentechnik – als eine Gebäudeeinheit vor. Die einzusetzende Anlagentechnik ist auf die Nutzung von erneuerbarer Energie ausgerichtet, um ein möglichst maximales CO_2-emissionsfreies Betreiben des Gebäudes zu ermöglichen.“ Die Gebäudeleitlinie gilt sowohl für Bestandsgebäude als auch für Neu-, An- und Erweiterungsbauten.

Seit 2022 nimmt die Stadt Schwelm an dem Modellvorhaben „CO2-ntracting: built the future!“ teil. Hierdurch werden Analysen und Maßnahmen zur Gebäudehülle, Heizungs- und Beleuchtungstechnik, Automatisierung sowie zum Ausbau erneuerbarer Energien (z.B. Photovoltaik und Solarthermie) durchgeführt.

Ein wesentlicher Meilenstein liegt aktuell bei dem interkommunalen Projekt eines Energiespar-Contractings. Die Städte Schwelm, Ennepetal und Gevelsberg haben sich 2021 zusammengeschlossen und führen gemeinsam ein „Interkommunales Energiespar-Contracting Plus Projekt (ESC Plus)“ durch.

Das Grundprinzip des ESC besteht darin, dass der Contractor dabei die Investitionskosten bzw. einen zu vereinbarenden Teil der Investitionskosten sowie die Planung und Umsetzung der Maßnahmen übernimmt. Die durch die Maßnahmen erzielte Einsparung fließt im Gegenzug an den Contractor.

Die Stadt Schwelm hat 18 der insgesamt 64 städtischen Gebäude in das ESC-Projekt integriert. Diese bilden mit rund 50.500 qm Bruttogrundfläche fast 70 Prozent des gesamten städtischen Gebäudebestandes ab. Bei den Liegenschaften handelt es sich vorwiegend um Schulen, Turnhallen und Kindertagesstätten.

Auf Grundlage der bisherigen Verbrauchswerte und möglichen Sanierungen wurde ein Sollwert für den Strom- und Wärmeverbrauch und hierüber das Einsparpotenzial hinsichtlich der Verbräuche und Energiekosten für die Gebäude ermittelt. Um dieses Einsparpotenzial zu erreichen, werden entsprechende Investitionsmaßnahmen definiert.

Nach den vorliegenden Berechnungen für die ausgewählten Liegenschaften ergeben sich Investitionen in Höhe von rund 48 Mio. Euro. Durch die Umsetzung der Maßnahmen sollen sich die Energiekosten um rund 64 Prozent und die THG-Emissionen um 72 Prozent reduzieren.

Aktuell läuft die Ausschreibung für dieses Projekt mit den entsprechenden Maßnahmen. Eine Entscheidung ist im Frühjahr 2026 vorgesehen.

Aufgrund der hohen Investitionssummen sowie der angespannten finanziellen Rahmenbedingungen der Stadt Schwelm hat der Rat zum Ende der Prüfung in seiner Sitzung am 29. Januar 2026 beschlossen, das Vergabeverfahren Energiesparcontracting zu beenden und das ESC-Projekt nicht weiter fortzuführen. Allerdings soll die Verwaltung bei zukünftigen baulichen Maßnahmen an bzw. in städtischen Liegenschaften die Erkenntnisse aus dem ESC-Projekt mit betrachten.

Diese Entscheidung hat gravierende Auswirkungen für die Umsetzung der ursprünglich geplanten Projekte. Insbesondere auf die Reduzierung der Treibhausgasemissionen und damit verbunden auf die Zielerreichung der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Schwelm sollte zeitnah eine alternative Strategie mit einer entsprechenden Prioritätenplanung erstellen.

5.5.4 Finanzmitteleinsatz für die Sanierung städtischer Gebäude

➔ **Feststellung**
Die Stadt Schwelm hat die benötigten Finanzmittel für die notwendigen Maßnahmen im gesamten eigenen Gebäudebestand noch nicht beziffert. Die Prognose der gpaNRW zeigt, dass der zukünftig erforderliche Finanzmitteleinsatz langfristig auf einem hohen Niveau bleiben müsste.

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

Aktuell kann die **Stadt Schwelm** zum Finanzmittelbedarf, der für die Erreichung der THG-Neutralität im eigenen Gebäudebestand notwendig ist, keine Aussagen treffen. Eine Berechnung aller notwendiger Maßnahmen in den gesamten, eigenen Gebäudebestand besteht nicht.

Die gpaNRW sieht in der Bezifferung und auch der tatsächlichen Berücksichtigung notwendiger Maßnahmen in der städtischen Haushaltsplanung eine wichtige Voraussetzung, um das Ziel der THG-Neutralität für den Gebäudebestand bis zum Jahr 2045 zu erreichen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Schwelm sollte den Finanzmittelbedarf beziffern und die entsprechenden Mittel in ihrer Planung berücksichtigen.

Um den Finanzmittelbedarf zu beurteilen, der für die Sanierung des städtischen Gebäudebestands der Stadt Schwelm hin zur THG-Neutralität notwendig wird, hat die gpaNRW eine Kalkulation anhand eines Wertekorridors in Verbindung mit der Fläche der Gebäude vorgenommen.

Der Wertekorridor gibt einen finanziellen Rahmen mit von- / bis-Werten an sowie einem Basiswert. Dabei handelt es sich um Orientierungswerte, die auf Erfahrungswerten anderer Kommunen sowie auf Fachliteratur basieren[33], die durchaus nach unten wie auch nach oben, je nach Vorhaben, abweichen können.

[33] Diese Werte basieren insbesondere auf Baukostenberechnungen für öffentliche Gebäude sowie auf Standards der **DIN 276**, die die Bauwerkskosten (KG 300) und die Kosten für technische Anlagen (KG 400) detailliert beschreibt.

Wertekorridor für die Sanierung städtischer Gebäude in Euro je qm BGF

von	Durchschnittswert	bis
1.600	2.500	3.400

Der Durchschnittswert liegt bei 2.500 Euro je qm Bruttogrundfläche (BGF). Dieser beinhaltet Finanzmittel für Umbauten, Modernisierungen oder Instandsetzungen oder auch Kombinationen aus den vorgenannten Maßnahmen. Dabei handelt es sich nicht ausschließlich um Maßnahmen, die dem Klimaschutz dienen. Eine Differenzierung ist für diese Überschlagskalkulation nicht möglich. Nicht enthalten sind Nebenkosten wie z.B. eigene Personalaufwendungen in den Ämtern oder Planungskosten für externe Dritte.

Es handelt sich um einen Schätzwert und soll lediglich eine Prognose darstellen. Die tatsächlichen Kosten für den Umbau des Gebäudebestandes können durchaus höher liegen. Da aber voraussichtlich nicht alle Gebäude angepasst werden müssen, aber der gesamte Flächenanteil mit diesem Wert multipliziert wird, ist der Basiswert als Schätzwert angemessen.

Finanzmittelbedarf im städtischen Gebäudemanagement in Mio. Euro

Jahr	Prognostizierter Finanzmittelbedarf pro Jahr	Prognostizierter Finanzmittelbedarf insgesamt
2025 bis 2045	8,7	182

Der eigene Gebäudebestand der Stadt Schwelm (ohne angemietete Fläche) umfasst eine Fläche von rund 73.000 Quadratmeter (BGF). Multipliziert mit dem Basiswert von 2.500 Euro je qm ergibt sich ein Finanzmittelbedarf von insgesamt rund 182 Mio. Euro, der für die Zielerreichung der Treibhausgasneutralität im eigenen Gebäudebestand bis zum Jahr 2045 aufgewendet werden muss. Bis zum Zieljahr 2045 verbleiben der Stadt Schwelm noch 21 Jahre (inkl. 2025). Umgerechnet auf die verbleibenden Jahre bis zum Zieljahr ergibt sich ein jährlicher Finanzmittelbedarf von rund 8,7 Mio. Euro.

Neben dem erforderlichen Finanzmittelbedarf für die kommenden Jahre bis zum Erreichen der THG-Neutralität, haben wir uns auch den bisherigen Finanzmitteleinsatz in den eigenen Gebäudebestand angesehen.

Finanzmitteleinsatz für städtischen Gebäudebestand Schwelm in Mio. Euro

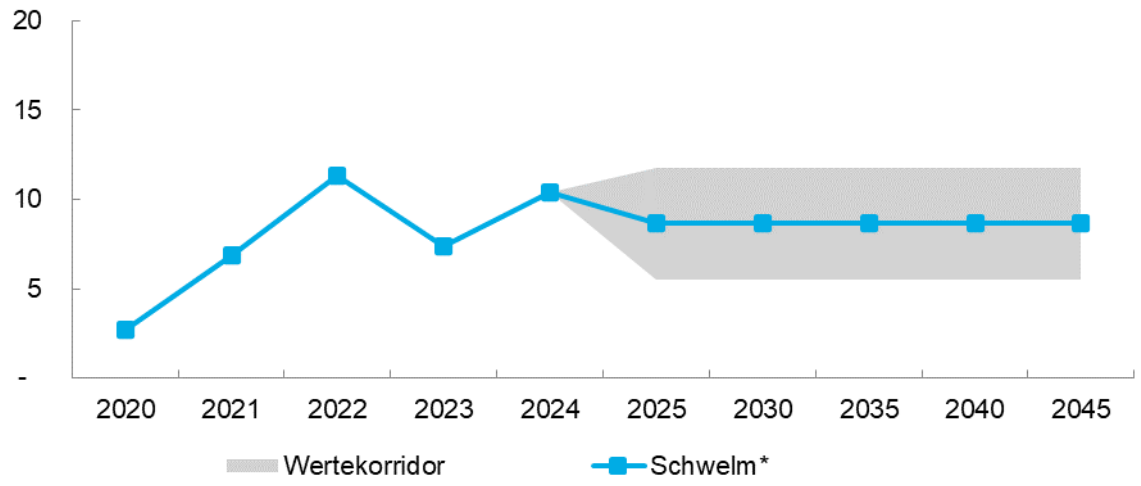
	2020	2021	2022	2023	2024
Finanzmitteleinsatz	2,7	6,9	11,3	7,4	10,4

In dem hier dargestellten Zeitraum hat die Stadt Schwelm durchschnittlich rund 7,7 Mio. Euro (konsumtiv und investiv) pro Jahr zur Erhaltung der städtischen Liegenschaften ausgegeben.

Die hohen Werte in den Jahren 2021 bis 2024 sind insbesondere auf den Neubau des Rathauses sowie des Kulturhauses zurück zu führen.

In der folgenden Grafik haben wir den bisherigen Finanzmitteleinsatz dem Finanzmittelbedarf gegenübergestellt.

Finanzmitteleinsatz und Finanzmittelbedarf im städtischen Gebäudemanagement in Mio. Euro



* bis 2024: Ist, ab 2025: kalkulierter Finanzmittelbedarf

Die gestiegenen Investitionen haben sich durch die Neubaumaßnahmen ergeben. Um das Ziel der THG-Neutralität bis zum Jahr 2045 realistisch und auch tatsächlich zu erreichen, müsste bzw. muss die Stadt Schwelm ihre Finanzmittel in den eigenen Gebäudebestand langfristig auf dem hohen Niveau halten.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der oben dargestellten Berechnung ausschließlich um Sanierung oder Neubau von Bestandsgebäuden handelt. Mittel, die sich aus weiteren Aufgaben ergeben (z.B. Schulneubau aufgrund gestiegener Schülerzahlen), muss die Stadt Schwelm zusätzlich einplanen.

Haushaltsermächtigungen für städtischen Gebäudebestand Schwelm in Mio. Euro

	2025	2026	2027	2028
Haushaltsermächtigungen für städt. Gebäudebestand	42	47	38	31

Bei den hier dargestellten Beträgen handelt es sich um vorläufige Planzahlen. Die Beschlussfassung des Etats erfolgt im ersten Halbjahr 2026.

In den Planansätzen sind die Finanzmittel u.a. für folgende Bauprojekte vorgesehen: Feuerwehrgerätehäuser, Feuer-/Rettungswache (Hauptwache), div. Schulanbauten, Hallenbad. Die Schwankungen ergeben sich aus den unterschiedlichen Gesamtvolumina der einzelnen Bauprojekte sowie aus den unterschiedlichen Baufortschritten und den demzufolge unterschiedlichen Mittelabflüssen. Die Größenordnung der geplanten Maßnahmen liegt deutlich über den bisher in den vergangenen Jahren durchgeführten Projekten. Daher sind die dafür erforderlichen Personalressourcen in einem angemessenen Umfang zu berücksichtigen.

Grundsätzlich können im Haushalts- bzw. Wirtschaftsplan noch nicht alle Maßnahmen enthalten sein. Das gilt vor allem für finanzwirtschaftliche Auswirkungen, die sich noch nicht hinreichend konkretisieren lassen oder über den Planungszeitraum des Haushaltsplans hinausgehen. Aufgrund der voraussichtlich erheblichen Größenordnung sollte die Stadt Schwelm auch diese Maßnahmen jedoch in ihren finanzwirtschaftlichen Planungen außerhalb des Haushaltsplans im Blick haben. Dadurch kann sie frühzeitig Auswirkungen auf spätere Haushalte zumindest grob einschätzen und gegebenenfalls notwendige Prioritätensetzungen einleiten.

Sollte die Stadt Schwelm die erforderlichen Finanzmittel in der notwendigen Höhe nicht bis 2045 aufbringen können, hätte dies gravierende Auswirkungen auf das Ziel der gebäudewirtschaftlichen Treibhausgasneutralität.

Neben den notwendigen Finanzmitteln erschweren allerdings die aktuellen Rahmenbedingungen und äußeren Faktoren die Umsetzung der Maßnahmen. Als Risiken sind hier die klimapolitischen Herausforderungen, Preisänderungsrisiken oder auch Finanzierungsrisiken zu nennen. Lieferengpässe, Fachkräftemangel und Förderungsunsicherheit können zusätzlich erschwerende Auswirkungen nach sich ziehen. Insbesondere sind für die Planung und Realisierung der Maßnahmen entsprechende Personalressourcen erforderlich.

5.5.5 Treibhausgasbilanz

→ Der Stadt Schwelm sind die Treibhausgasemissionen ihres Gebäudebestands bekannt. Im Vergleich liegen diese im oberen Bereich.

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

Die **Stadt Schwelm** hat für Ihren Gebäudebestand eine Treibhausgasbilanz erstellt. Dabei errechnet die Stadt die Emissionen eigenständig anhand der Verbrauchswerte der Liegenschaften und dem CO_2-Ausstoß der jeweiligen Energieträger (energieträgerspezifische Umrechnungsfaktoren).

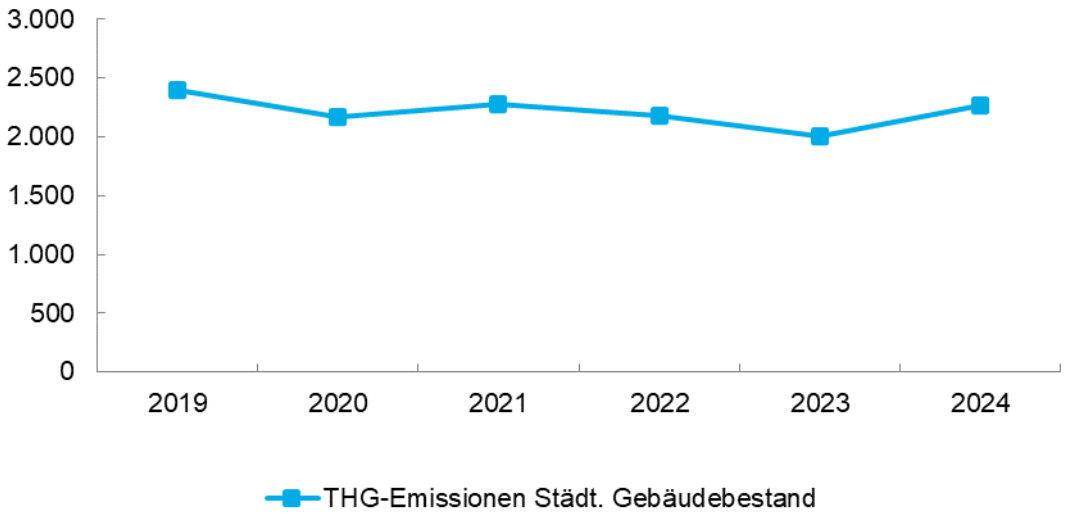
Treibhausgas-Emissionen Gebäudebestand 2024

Kennzahl	Schwelm	Minimum	1.Viertelwert	2.Viertelwert (Median)	3.Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Treibhausgas-Emissionen Gebäudebestand je qm BGF in kg CO_2eq	30,71	5,00	16,04	20,47	25,17	48,75	18

Im interkommunalen Vergleich bildet die Stadt Schwelm bei den THG-Emissionen im Gebäudebestand einen hohen Wert ab. Hier zeigt sich, dass bisher eher wenige energetische Maßnahmen umgesetzt wurden.

Für den Zeitraum 2019 bis 2024 ergibt sich folgende Entwicklung der THG-Emissionen:

THG-Emissionen Gebäudebestand Schwelm in t CO_{2eq}/a 2019 bis 2024



Die THG-Emissionen im städtischen Gebäudebestand haben sich in dem hier dargestellten Zeitraum von fünf Jahren um ca. 130 Tonnen CO_{2eq} reduziert. Dies entspricht einem Rückgang von ca. fünf Prozent. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Stadt Schwelm im Jahr 2023 einige Gebäude der technischen Betriebe übernommen hat. Dadurch ist auch die leichte Steigerung von 2023 nach 2024 zu erklären. Wird das Jahr 2023 zu Grunde gelegt, ergibt sich bis dahin eine Reduzierung um ca. 16 Prozent (- 393 Tonnen).

5.6 Anlage: Ergänzende Tabelle

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2025/2026 - Gebäudewirtschaft-Klimaschutz

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Planung von Klimaschutzmaßnahmen					
F1	Die Stadt Schwelm hat bisher unterschiedliche Maßnahmen umgesetzt oder plant diese. Mit der Einführung eines Energiemanagementsystems wird die Steuerung optimiert. Das vorgesehene Energiesparcontracting wurde im Vergabeverfahren beendet. Eine alternative Strategie ist aktuell noch nicht vorhanden.	148	E1	Die Stadt Schwelm sollte zeitnah eine alternative Strategie mit einer entsprechenden Prioritätenplanung erstellen.	150
Finanzmitteleinsatz für die Sanierung städtischer Gebäude					
F2	Die Stadt Schwelm hat die benötigten Finanzmittel für die notwendigen Maßnahmen im gesamten eigenen Gebäudebestand noch nicht beziffert. Die Prognose der gpaNRW zeigt, dass der zukünftig erforderliche Finanzmitteleinsatz langfristig auf einem hohen Niveau bleiben müsste.	150	E2	Die Stadt Schwelm sollte den Finanzmittelbedarf beziffern und die entsprechenden Mittel in ihrer Planung berücksichtigen.	150

6. Kommunales Krisenmanagement

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Schwelm** 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 Schwelm hat bereits verschiedene **Risiken für ihr Stadtgebiet identifiziert** und konkrete Maßnahmen wie u.a. die Einrichtung des Stabes für außergewöhnliche Ereignisse umgesetzt.

Eine **Dienstanweisung** für den Stab für außergewöhnliche Ereignisse (SAE) liegt im Entwurf vor. Die Stadt Schwelm sollte erkannte Anpassungsbedarfe wie die in Teilen erforderliche Schärfung der Rollen kurzfristig erledigen und dann die Stabsdienstordnung verabschieden. So kann sie die Handlungssicherheit für alle Beteiligten sicherstellen.

Weitere organisatorische Grundlagen, wie z. B. ein **funktionsfähiger Stabsraum** sind vorhanden. Jedoch steht die zwingend erforderliche belastbare Versorgung des Stabsraumes mit Notstrom noch aus. Diese sollte Schwelm schnellstmöglich installieren, damit die Stadt auch unter den Bedingungen eines Stromausfalls handlungsfähig bleibt.

Darüber hinaus bestehen weitere Optimierungspotenziale.

Die identifizierten Risiken sollten um die **Handlungsanweisungen und Checklisten** für die jeweiligen Lagen ergänzt werden.

Die **Festlegung der Leistungen im Sinne der Daseinsvorsorge im Krisenfall** ist zwar bekannt, bislang aber nicht schriftlich fixiert. Die ermittelten Bereiche sollte die Stadt Schwelm zusätzlich schriftlich verankern, um die Aufrechterhaltung kritischer Fachaufgaben in akuten Krisenzeiten sicherstellen zu können.

Die für den SAE vorgesehenen Mitarbeitenden hat die Stadt Schwelm noch nicht geschult und auch keine umfassenden Übungen durchgeführt. Da es sich hierbei jedoch um wesentliche Elemente eines funktionierenden kommunalen Krisenmanagements handelt, sollte Schwelm die **Schulungen und Übungen** zeitnah durchführen.

Verbindliche **Kommunikationsregeln** für den Krisenfall hat die Stadt Schwelm festgelegt. Während des Prüfungszeitraums hat sie auch vorgefertigte Kommunikations-Checklisten in Bezug auf erkannte Risiken erarbeitet. Hiermit lässt sich eine schnelle und präzise Informationsweitergabe an die Medien und Bevölkerung sicherstellen.

Um das kommunale Krisenmanagement stetig weiterzuentwickeln, sollte die Stadt Schwelm Einsätze und Übungen des SAE **strukturiert nachbereiten.**

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

Bezeichnung	Stadt Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW*	28.711	16.315	27.450	34.604	44.390	61.252	131
Pendelndensaldo	-901	-9.729	-4.360	-1.991	144	7.679	131
Gebietsfläche in ha	2.050	2.050	4.498	7.206	10.075	30.310	131
Störfallbetriebe[34]	1	0	0	1	2	11	131

*Einwohnerinnen und Einwohner

Die **Stadt Schwelm** zeigt sich bei den örtlichen Strukturen im interkommunalen Vergleich insgesamt unauffällig. Lediglich die Gebietsfläche ist geringer als in den Vergleichsstädten. In Schwelm gibt es einen Störfallbetrieb. Dieser erfordert besondere Sensibilität seitens der Stadt hinsichtlich der Gefahrenlage. Sie muss hier auf mögliche Industrieunfälle und Gefahrgutfreisetzungen vorbereitet sein.

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

Die Stadt Schwelm ist über den Autobahnanschluss „Wuppertal-Langerfeld/Schwelm“ an die Bundesautobahn 1 (BAB 1) angebunden. Nordwestlich von Schwelm liegt das Autobahnkreuz „Wuppertal-Nord“, dass die Anbindung zusätzlich an die A1, die A43 und die A46 bietet. Durch das Stadtgebiet verläuft die überwiegend vierspurige Bundesstraße 7, die Schwelm mit dem Großraum Wuppertal und dem Sauerland verbindet. Zusätzlich gibt es noch eine Verbindung zur Bundesstraße 483. Zusätzlich ist Schwelm über einen Bahnhof an den Schienennahverkehr angebunden. Auch verläuft eine ICE-Strecke durch das Stadtgebiet. Diese Verkehrsanbindungen sind ein wichtiger Aspekt in den Punkten Logistik und Verkehr und stellen gleichzeitig auch potenzielle Gefahrenquellen dar.

Die Stadt sieht auch in der Einwohnerdichte im Stadtgebiet weitere Herausforderungen bei etwaigen Krisensituationen. Ebenso hat sie die Helios-Klinik mit über 400 Betten als Besonderheit bei Lagen identifiziert.

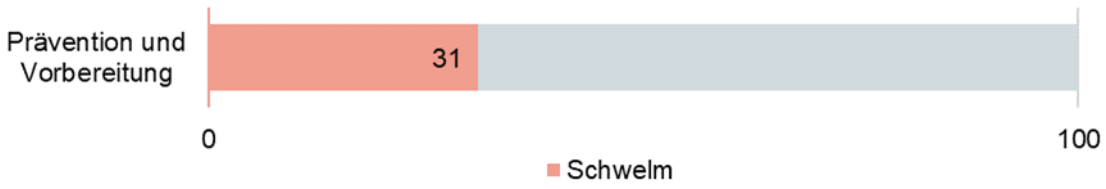
Gerade bei Starkregen können durch die Flüsse Schwelme, Wolfsbecke, Fastenbecke und Brambecke Hochwasserszenarien entstehen. Hieraus erwächst die Notwendigkeit Maßnahmen und Vorplanungen zu treffen.

Das Schwelmer Heimatfest, das Altstadtfest, das Fest der Kulturen und der zweimal im Jahr stattfindende Trödelmarkt und weitere Veranstaltungen ziehen jährlich zahlreiche Touristen und Einheimische an. Dabei ist es wichtig, dass die Stadt dies in der Krisenprävention und -bewältigung berücksichtigt. Besonders entscheidend ist hierbei auch die Kommunikation mit Personen, die nicht aus dem Stadtgebiet stammen.

6.5 Prävention und Vorbereitung

Die Prävention und Vorbereitung sind Bestandteile eines ganzheitlichen Krisenmanagements. Präventive Risikoermittlung und die Erstellung dazugehöriger Notfallpläne stärken die Resilienz einer Stadt. Sie stellen darüber hinaus die Handlungsfähigkeit auch bei außergewöhnlichen Ereignissen sicher.

Erfüllungsgrad Prävention und Vorbereitung in Prozent 2025

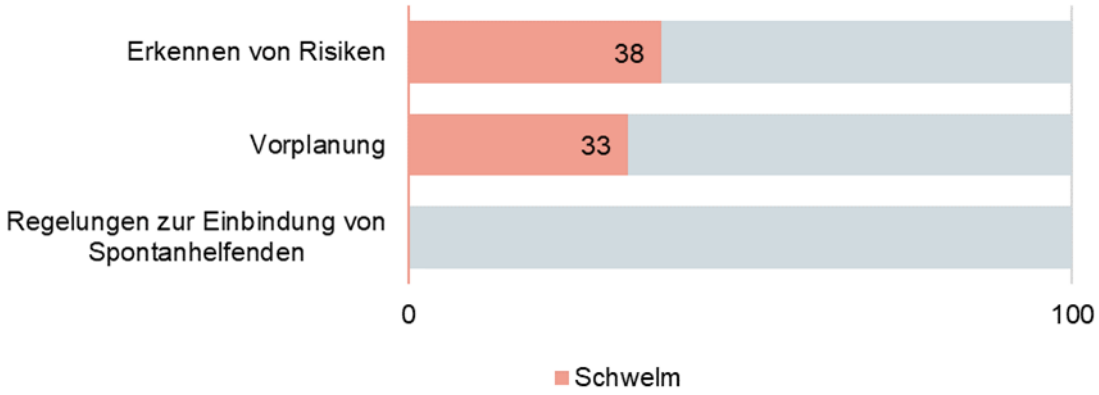


In den interkommunalen Vergleich sind 76 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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. 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 Schwelm hat bestehende Risiken für sich identifiziert. Diese hat sie jedoch nicht nach Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß bewertet. Eine Analyse der Rahmenbedingungen und die Einschätzung und Beurteilung von Risiken ist bislang nicht erfolgt.

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 Schwelm** hat folgende Risiken für sich identifiziert:

- Ausfall der Infrastruktur (inkl. Telefonverbindungen, Gas-, Wasser- und Stromversorgung),
- Kampfmittelfunde,
- Freisetzung von Gefahrstoffen,
- Verkehrsunfälle,
- Amoklagen,

- Terroranschläge,
- Cyberangriffe,
- Waldbrände,
- Pandemien,
- Tierseuchen,
- Unwetterereignisse (Starkregen, Hitze, Sturm, Kälte und Hochwasser,
- Gefährdungslagen im Zusammenhang mit Großveranstaltungen und
- Flugverkehrsunfälle.

Diese erkannten Gefährdungen beabsichtigt sie nun entsprechend für das Stadtgebiet zu untersuchen. Bereits jetzt hat sie denkbare Szenarien ausgearbeitet. Ergänzend werden diese durch erlebte Krisen in den vergangenen Jahren. Hieraus hat sie einige Handlungsanweisungen für verschiedene Lagen erstellt. An den Planungen war neben der Stadtverwaltung auch die Feuerwehr beteiligt. Diese Überlegungen und Identifikationen will Schwelm nun in einer umfassende Gesamtplanung zusammenführen.

Die Stadt Schwelm hat sich zum Ziel gesetzt, Risiken jährlich zu untersuchen und die Planung bei Bedarf zu aktualisieren.

Eine systematische Risikoanalyse mit Bewertung von Eintrittswahrscheinlichkeiten und möglichem Schadensausmaß hat die Stadt noch nicht durchgeführt. Angesichts der zunehmenden Sensibilisierung für potenzielle Gefahren und Risiken wird die Durchführung umfassender Risikoanalysen immer dringlicher. So ist auch die Stadt Schwelm gefordert, diese Analysen professionell durchzuführen und die Ergebnisse entsprechend zu nutzen. Die Stadt sollte ein umfassendes Bewusstsein für die identifizierten Risiken sowohl in der Öffentlichkeit als auch bei den verantwortlichen Akteuren der Kommunalpolitik fördern. Letzteres gelang ihr bereits durch die Vorstellung akuter Krisen der Vergangenheit (Energiemangellage und Cyberangriff) in den politischen Gremien.

Insgesamt verfügt die Stadt Schwelm über eine solide Basis für die Identifikation ihrer eigenen Risiken. Die gpaNRW sieht jedoch Verbesserungspotenzial in der systematischen Aufbereitung der möglichen Risiken sowie in der Bewertung des Schadensausmaßes. Dies würde es ermöglichen, eine belastbare Analyse verfügbarer Ressourcen und geeigneter Maßnahmen im Voraus zu planen und gegebenenfalls einzusetzen. Diese Erkenntnisse könnte die Stadt in einem Bericht zusammenfassen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt sollte die ermittelten Risiken hinsichtlich ihres Schadenspotenzials bewerten und die politischen Gremien weiterhin über Erkenntnisse aus ihrer Risikoanalyse informieren.

Schwelm sollte hierbei auch die erkannten Risiken priorisieren, um besonders dringende Vorplanungen vorrangig zu bearbeiten.

6.5.2 Vorplanung

- **Feststellung**
  Die Stadt Schwelm hat bereits verschiedene konzeptionelle, organisatorische und verfahrensmäßige Voraussetzungen für ein effektives und effizientes Krisenmanagement geschaffen bzw. aktuell in der Vorbereitung. Entsprechende Planungen bestehen jedoch noch nicht für alle relevanten Risiken.

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-Westfalen[35] Arbeits-, Informations- und Kommunikationsstrukturen zwischen Kreis und kreisangehöriger Stadt abzustimmen.

In der **Stadt Schwelm** ist der Bereich 212 – Ordnung im Geschäftsbereich II für die konzeptionelle, organisatorische und verfahrensmäßige Vorbereitung effektiver Krisenmanagementstrukturen federführend verantwortlich. Basierend auf den identifizierten Risiken und dem Dialog mit anderen Beteiligten hat die Stadt bereits verschiedene Maßnahmen zur Krisenprävention und -bewältigung ergriffen. Sie hat begonnen, Pläne und Maßnahmen für die genannten Risikoszenarien zu entwickeln, um im Falle einer akuten Krise schnellstmöglich wieder in den Normalzustand zurückkehren zu können. Zunächst wurde ein SAE[36] eingerichtet und die technische Ausstattung für die Kommunikation verbessert. Darüber hinaus arbeitet die Verwaltung auskunftsgemäß an der Aufrechterhaltung der zentralen Einheiten durch eine Notstromversorgung (z.B. Versorgung des Stabraumes).

Schwelm hat zu einigen o.g. Risiken Handlungskonzepte mit konkreten Anweisungen zur Bewältigung erstellt. Wie bereits im Unterkapitel 6.5.1 „Erkennen von Risiken“ erwähnt, sollte die Stadt daraufhin weitere Planungen sowie Maßnahmen zur Risikobewältigung und -minimierung entwickeln. Besonders wichtig ist die Berücksichtigung von klimabedingten Risiken und Versorgungsmangellagen, da diese in den letzten Jahren zugenommen haben und ein erhebliches Schadenspotenzial mit sich bringen können. Auch die in Schwelm bereits erlebten Auswirkungen durch einen Cyberangriff haben die Stadt zu entsprechend konkreten Vorplanungen veranlasst.

Im Allgemeinen lässt sich sagen, dass eine Stadtverwaltung sich nicht auf alle möglichen Szenarien im Detail vorbereiten kann, wenn es um Krisen oder Katastrophen geht. Deshalb ist es umso wichtiger, dass die Verwaltung Strukturen schafft, die es ermöglichen, auch unvorhergesehene Ereignisse effektiv und effizient zu bearbeiten.

Daher sollte die Stadt Schwelm neben den konzeptionellen Planungen auch weitere Grundlagen für die Krisenbewältigung und -prävention bereithalten. So richtet die Stadt Schwelm aktuell für die Bevölkerung in Krisensituationen mehrere Notfallpunkte ein, die sich an den Standorten der Feuerwehr und an drei Grundschulen im Stadtgebiet befinden sollen. Dort sollen die

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

[36] vgl. hierzu Kapitel 5.6.1 Stab für außergewöhnliche Ereignisse

Einwohnerinnen und Einwohner im Ereignisfall Informationen sowie Verhaltenshinweise zur aktuellen Lage erhalten können.

Durch diese Vorplanung arbeitet die Stadt an modularen und flexiblen Strukturen, die für verschiedene Krisensituationen eingesetzt werden können. Dies wird von der gpaNRW grundsätzlich positiv bewertet. Dennoch hat die Stadt Schwelm bisher für nicht alle identifizierten Risiken entsprechende Vorplanungen und Maßnahmen abgeschlossen.

- **Empfehlung**
  Basierend auf einer strukturierten Risikoanalyse sollte die Stadt konsequent konkrete, szenarienbasierte Vorplanungen entwickeln. Maßnahmen, wie die Definition der Notfallpunkte, den Strukturen für den SAE und dem Ausbau der Notstromversorgung, sollte sie in eine umfassende Gesamtplanung integrieren.

Nach Auskunft der Stadt gibt es Arbeits-, Informations- und Kommunikationsstrukturen für unvorhersehbare Ereignisse mit dem Ennepe-Ruhr-Kreis. Die notwendigen Kontaktdaten sind bekannt. Zudem kann Schwelm auf mehrere Satellitentelefone im Krisenfall zurückgreifen. Generell ist eine Kontaktaufnahme durch die Stadt auch über die Kreisleitstelle möglich.

6.5.3 Regelungen zur Einbindung von Spontanhelfenden

- **Feststellung**
  Die Stadt Schwelm hat bislang keine Regelungen zur Einbindung von Spontanhelfenden erstellt.

Eine Stadt sollte Vorkehrungen treffen, um im Ereignisfall Hilfsangebote von Spontanhelfenden[37] 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 Schwelm** hat bislang keine Regelungen zur Einbindung von Spontanhelfenden entwickelt. Eine besondere Herausforderung im Umgang mit diesen Helfenden hat sich in der Kommunikation und Koordination während vergangener Krisen schon in Vergleichsstädten gezeigt. Spontanhelfende bieten ihre Unterstützung vor Ort, über soziale Medien, im Rathaus oder bei der Feuerwehr an. Daher ist eine zentrale Anlaufstelle zur Aufnahme und Koordination notwendig. Zudem sollten ausreichend Materialien zur Registrierung bereitgestellt werden. Einige Kommunen versuchen bereits, potenzielle Spontanhelfende vor dem Eintreten einer Krise zu identifizieren. Diese Helfenden können sich im Vorfeld bei der Kommune registrieren und gegebenenfalls spezielle Fähigkeiten angeben. Dies ermöglicht es den Städten, diese Helfenden in einer Krisensituation gezielt einzusetzen und die erforderliche Schutzausrüstung bereitzustellen. Außerdem sollte Schwelm festlegen, welche Aufgaben Spontanhelfende übernehmen dürfen.

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

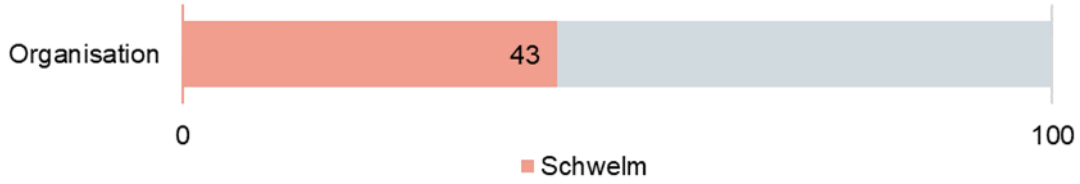
Empfehlung
Die Stadt Schwelm sollte Regelungen zur Einbindung von Spontanhelfenden entwickeln, um deren Unterstützung bei der Krisenbewältigung bestmöglich nutzen zu können.

Die Stadt Schwelm hat auch hier bereits die Handlungsnotwendigkeit erkannt. Durch zwischenzeitliche besuchte Schulungen und dem Austausch mit Ennepe-Ruhr-Kreis hat sie für sich Erkenntnisse gewinnen können und will nun die Einbindung von Spontanhelfenden entsprechend vorplanen.

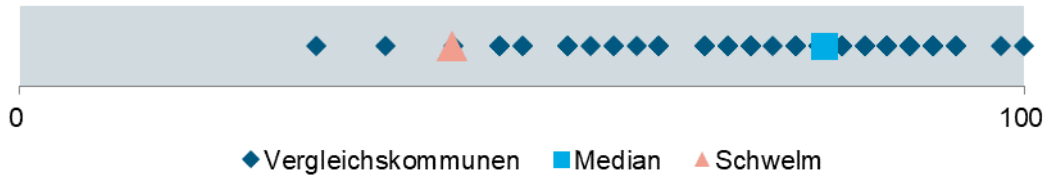
6.6 Organisation

Die organisatorische Vorbereitung einer Stadt auf außergewöhnliche Ereignisse bildet die Grundlage, um in Ad-hoc-Lagen schnell und zielgerichtet handeln zu können. Klare Strukturen, Vorgaben und Abläufe sind zentrale Steuerungsinstrumente, die für Orientierung und Handlungssicherheit, insbesondere in stressbelasteten Situationen sorgen.

Erfüllungsgrad Organisation in Prozent 2025

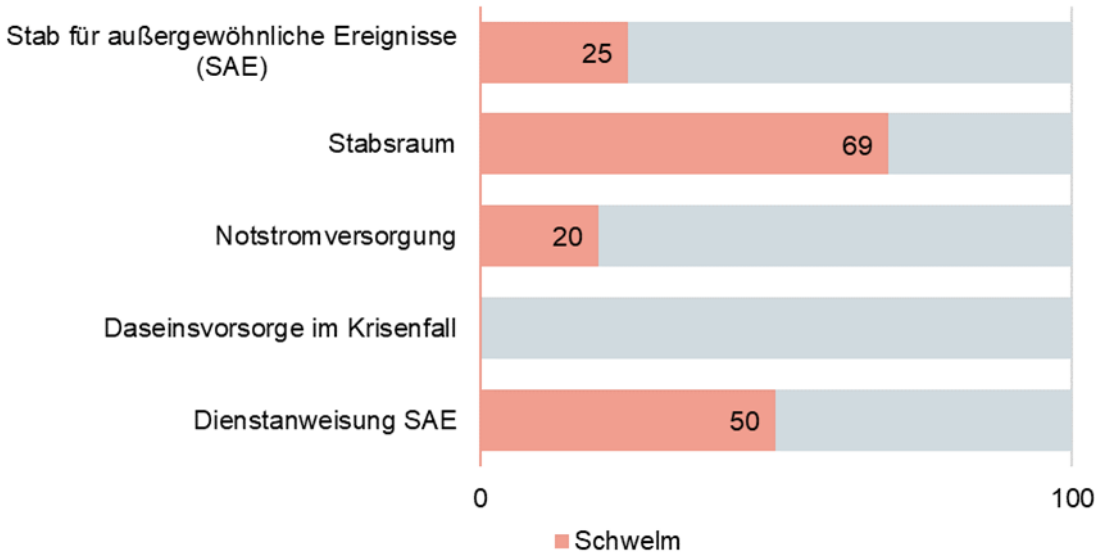


In den interkommunalen Vergleich sind 75 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Grafik sind nicht alle Vergleichswerte einzeln sichtbar, da mehrere Städte gleiche Erfüllungsgrade erreichen und sich die Werte dadurch überlagern. Der Median beträgt 80 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)

→ **Feststellung**
Die Stadt Schwelm hat die grundlegenden Voraussetzungen für die Einrichtung eines SAE geschaffen. Verantwortlichkeiten wurden bereits definiert. Teilweise steht die Schärfung der Rollen im Stab noch aus.

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 Schwelm** hat einen Stab für außerordentliche Ereignisse (SAE) eingerichtet. Eine Mehrschichtfähigkeit ist über ein Wechselschichtsystem nach Auskunft der Stadt sichergestellt.

Im Entwurf der „Dienstanweisung - Stab für außergewöhnliche Ereignisse der Stadt Schwelm (Stabsdienstordnung)“ beschreibt die Stadt die Zusammensetzung. Demnach besteht der SAE aus folgenden Akteuren:

- der Leitung des SAE,
- der Koordinierungsgruppe SAE (KGS) mit den Bereichen „Innerer Dienst“ und „Lage und Dokumentation“,
- dem Zuständigen für die Bevölkerungsinformation und Medienarbeit (BuMA),
- den ständigen Mitgliedern des SAE (SMS) und

- den ereignisspezifischen Mitgliedern des SAE (EMS).

Für die Funktionen im SAE hat die Stadt Schwelm bereits Personal rekrutiert. Im Entwurf zur o.g. Dienstanweisung hat die Stadt die Zuständigkeiten der einzelnen Funktionen organisatorisch in den Verwaltungsbereichen festgelegt. So bringen die SAE-Mitglieder die notwendige Fachkompetenz und Entscheidungsbefugnis in akuten Lagen mit. Darüber hinaus beteiligt die Stadt je nach Lage externe Beteiligte wie z.B. Stadtwerke oder Polizei.

Der SAE ist in der Vergangenheit bereits im Zuge der Covid-19-Pandemie, der Energiemangellage, der Unwetterlage „Bernd“ und zuletzt im Zuge einer Bombenentschärfung aktiviert worden.

Die Aufgaben der einzelnen Funktionen im SAE hat die Stadt im Entwurf der Dienstanweisung beschrieben. Somit sind die individuellen Aufgabenbereiche klar strukturiert und transparent zugeordnet. Einzelne Rollen, z.B. im Bereich der Koordinierungsgruppe sollen jedoch noch nachgeschärft werden. Dies ist für Sommer 2026 geplant.

→ **Empfehlung**
Schwelm sollte wie geplant, die Erkenntnisse aus Fortbildungen und Lagen der jüngeren Vergangenheit aufbereiten und dem SAE als Anlagen zur Verfügung stellen.

Die Stadt Schwelm arbeitet mit aufwachsenden SAE-Strukturen. In Abhängigkeit der konkreten Lage und der damit einhergehenden Dynamik unterscheidet der zunächst einberufene engere SAE über die Notwendigkeit einer Nachalarmierung weiterer Mitglieder des Stabes. Ggf. wird auch der Ennepe-Ruhr-Kreis unterrichtet.

6.6.2 Stabsraum

→ **Feststellung**
Die Stadt Schwelm hält einen Stabsraum vor, der kurzfristig einsatzbereit ist. Über zusätzliche Ausweichmöglichkeiten verfügt sie bislang nicht. Die Prüfung der Funktionsfähigkeit des Stabsraumes wird bislang nicht dokumentiert.

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 Schwelm** hält einen überschwemmungssicheren Stabsraum für ihren SAE an einem zentralen Ort vor. Dieser ist auskunftsgemäß kurzfristig einsatzbereit und verfügt über eine funktionale und technische Ausstattung. Der Raum ist ausreichend groß und bietet allen Stabsmitgliedern genügend Platz. Neben dem eigentlichen Stabsraum stehen weitere Räume in direkter Nähe zur Verfügung. Diese können die SAE-Mitglieder in den Arbeitsphasen, zum Beispiel für Besprechungen oder für unmittelbar zu erfolgende Arbeiten nutzen.

Die Funktionsfähigkeit des Stabsraumes stellt die Stadt grundsätzlich durch die regelmäßige Nutzung des Raumes und der Technik sicher.

Empfehlung
Die Stadt Schwelm sollte zukünftig eine verbindliche Kontrolle mit Dokumentation installieren und in die Verantwortlichkeiten hierfür in der Dienstanweisung verankern.

Die Zugangsberechtigungen zum Stabsraum kann die Stadt über die Schließanlage steuern. In einer Krisensituation besteht zudem die Möglichkeit eine Zugangskontrolle durch eigenes Personal einzurichten. Die Mitglieder des Stabes können ihre Handys, Tablets und Notebooks aus dem Arbeitsalltag im SAE nutzen. Die Nutzung dieser Geräte im Arbeitsalltag stellt sicher, dass die Geräte und deren Software stets aktuell und einsatzbereit sind. Um die Handlungs- und Arbeitsfähigkeit auch unabhängig von der digitalen Infrastruktur sicherzustellen, plant die Stadt zukünftig auch analoge Arbeitsmittel, wie z.B. Moderationskoffer, Flipcharts, Magnetwände und Schreibmaterialien im Stabsraum vorzuhalten.

Für den Fall, dass der Stabsraum durch besondere Ereignisse, z.B. durch ein Brandereignis oder eine Bombenentschärfung nicht zur Verfügung steht, hat die Stadt Schwelm bislang keine Redundanz und kann somit nicht auf einen anderen Stabsraum im Stadtgebiet zurückgreifen. Jedoch sollen kurzfristig Räumlichkeiten so ertüchtigt werden, dass sie dem Stab als Ausweichmöglichkeit zur Verfügung stehen. Nur so kann sie schnell und effektiv in Lagen agieren.

Empfehlung
Um in Krisensituationen handlungsfähig zu bleiben, muss die Stadt kurzfristig redundante Räumlichkeiten für den SAE schaffen.

6.6.3 Notstromversorgung

Feststellung
Die Stadt Schwelm hat noch nicht alle wichtigen städtischen Einrichtungen mit Notstrom versorgt. Übungen unter den Bedingungen eines Stromausfalls fanden bisher noch nicht statt.

Eine Stadt sollte definieren, welche städtischen Einrichtungen mit Notstrom zu versorgen sind. Hierfür sollte eine Stadt Notstromaggregate/ Netzersatzanlagen vorhalten und sowohl die Wartung als auch die Versorgung mit Betriebsstoffen für mindestens 72 Stunden verlässlich sicherstellen können. Die Funktionsfähigkeit der Notstromeinspeisung sollte die Stadt regelmäßig überprüfen.

Die **Stadt Schwelm** hat definiert, welche städtischen Einrichtungen sie bei einem Stromausfall möglichst mit Notstrom versorgen will. Dabei hat sie sich folgende Ziele gesetzt: das Leben der Bürgerinnen und Bürger schützen, den Rettungsdienst und den Feuerschutz aufrechterhalten und eine verlässliche Kommunikationsstruktur aufbauen.

Bisher konnte die Stadt noch nicht alle wichtigen Einrichtungen mit Notstromaggregaten versorgen. So ist auch der Stabsraum nicht notstromversorgt. Hier sieht die gpaNRW ein Risiko gerade bei Alarmierung des SAE bei Dunkelheit und Kälte. Aktuell ist lediglich die Feuerwache mit Notstrom versorgt. Die Stadt plant kurzfristig eine Versorgung des Rathauses, der Feuerwehrgerätehäuser und einige Schulen als Anlaufpunkte für die Bevölkerung mit Notstrom auszustatten. Die erforderlichen Mittel sind im Haushalt eingestellt.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Schwelm sollte kurzfristig die Versorgung der definierten Einrichtungen mit Notstrom sicherstellen.

Um dann auch eine zuverlässige Notstromversorgung zu gewährleisten, sind auch Regelungen zur Treibstoffversorgung der Notstromaggregate unverzichtbar. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) definiert eine verlässliche Notstromversorgung als einen vorgeplanten Notbetrieb von mindestens 72 Stunden ohne zusätzliche Kraftstoffzufuhr, um der Behörde Handlungsspielraum zu verschaffen. Hieran sollte sich die Stadt Schwelm bei ihren Planungen zur Notstromversorgung orientieren.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Schwelm sollte die Treibstoffverbräuche der benötigten Notstromaggregate ermitteln und für einen vorgeplanten Notbetrieb von 72 Stunden hochrechnen. Um die ausreichende Treibstoffversorgung sicherzustellen, kann sie z.B. Verträge mit den örtlichen Tankstellen schließen. Denkbar ist auch eine Eigenlagerung unter Beachtung von Verfallszeiten und Betankungszyklen. Auf diese Weise kann sie die Versorgung absichern.

In einem nächsten Schritt sollte sie dann konkrete Übungen unter den Bedingungen eines Stromausfalles unter Volllast durchführen. Theoretisch sollte bei einem Stromausfall die Notstromversorgung schnell wieder anlaufen und alle Geräte und Einrichtungen weiter funktionieren. Übungen in anderen Kommunen haben aber gezeigt, dass zum Teil Geräte und technische Einrichtungen durch den Spannungsabfall beziehungsweise durch die Spannungsspitzen beim Anlaufen des Notstromaggregates Schaden nehmen und nicht mehr funktionieren. Daher ist es wichtig, auch den Notstrombetrieb zu üben und daraus Informationen für den Krisenfall zu ziehen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Schwelm sollte regelmäßig unter den Bedingungen eines Stromausfalles üben, um sicherzustellen, dass die Notstromversorgung und die Abläufe auch unter Krisenbedingungen funktionieren.

6.6.4 Daseinsvorsorge im Krisenfall

→ **Feststellung**
Die Stadt Schwelm hat für sich definiert, welche städtischen Leistungen in einer Krise aufrechterhalten werden sollen. Schriftlich fixiert wurde diese Zusammenstellung bisher noch nicht.

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.

Damit die **Stadt Schwelm** in Krisensituationen handlungsfähig bleibt, ist es erforderlich, dass sie sich intensiv mit der Struktur ihrer Verwaltung auseinandersetzt. Hierzu gehört eine Planung der organisatorischen Maßnahmen, um kritische Fachaufgaben auch in Lagen weiterführen zu können. So kann sie ein schnelles und zielgerichtetes Handeln im Ereignisfall gewährleisten.

Die Stadt teilte mit, dass ihr bekannt ist, in welchen Bereichen die Arbeitsfähigkeit erhalten bleiben muss. Eine abschließende schriftliche Fixierung des Ergebnisses steht jedoch noch aus, diese sollte aus Sicht der gpaNRW jedoch kurzfristig erfolgen.

Hierbei sollte Schwelm folgende Aspekte beleuchten:

- Welche Arbeitsplätze sollen weiter betrieben werden?
- Welche Aufgaben sind diesen Arbeitsplätzen zugeordnet?
- Mit welchen Personen werden die Arbeitsplätze besetzt?
- Was geschieht mit Beschäftigten, deren Arbeitsplatz im jeweiligen Ereignisfall nicht weitergeführt wird?
- Wie ist die Führungsorganisation strukturiert?
- Wie wird die Erreichbarkeit sichergestellt?

→ **Empfehlung**
Die Stadt Schwelm sollte zentrale Funktionen im Sinne der Daseinsvorsorge für den Krisenfall verbindlich definieren und die hierfür erforderlichen personellen, technischen und organisatorischen Ressourcen vorplanen. Wichtig ist, dass die Stadt Schwelm diese Punkte regelmäßig auf erforderliche Änderungen prüft und ggf. fortschreibt. Zudem sollte sie sicherstellen, dass alle betroffenen Beschäftigten mit den Regelungen vertraut sind.

6.6.5 Dienstanweisung SAE

→ **Feststellung**
Der Entwurf Dienstanweisung für den SAE der Stadt Schwelm regelt die Zuständigkeiten und Abläufe im Krisenfall. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen sowohl bei Festlegung der Einsatzbereitschaft im Fall der Alarmierung und der Versorgung des Stabes mit Lebensmitteln.

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 Schwelm** trifft im Entwurf zu ihrer Dienstanweisung des Stabes für außergewöhnliche Ereignisse (SAE) Regelungen zu Geltungsbereich, Zuständigkeiten, der Organisation des SAE, seinen Funktionen und Aufgaben, den Arbeitsabläufen sowie der Öffentlichkeitsarbeit. Aus Sicht der gpaNRW ist die Struktur der Dienstanweisung gelungen. Zudem sind die im Krisenstabserlass NRW festgelegten Mindestinhalte vollständig und konkret behandelt. Dazu gehören:

- die Einberufung des SAE,
- die personelle Besetzung des SAE,
- die Alarmierung und Erreichbarkeit,
- das Bereithalten der erforderlichen Kommunikationsmittel und

- die räumliche Unterbringung des SAE.

Die Stadt Schwelm beschreibt die internen Zuständigkeiten und Abläufe im Krisenfall präzise. Allerdings hat sie die zeitlichen Vorgaben für die Herstellung der Einsatzbereitschaft des SAE nach Alarmierung im Entwurf der Dienstanweisung bislang nicht geregelt. Bisher galt die informelle Erwartung, dass die Einsatzbereitschaft „unverzüglich“ (je nach Lage zwischen 30 und 60 Minuten) erfolgen soll, was konkretisiert werden sollte.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Schwelm sollte die verbindlichen Regelungen zu den Verantwortlichkeiten, Abläufen und Strukturen innerhalb der Verwaltung um einen konkret bestimmten Zeitraum in der Dienstanweisung ergänzen, innerhalb dessen der SAE ab Alarmierung einsatzbereit sein soll.

In der Vergangenheit hat die Verpflegung des SAE im Krisenfall auskunftsgemäß durch örtliche Versorgungsunternehmen immer reibungslos funktioniert. Regelungen zur Verpflegung sind jedoch nicht aufgestellt. Dies könnte jedoch bei längeren Krisen zu Versorgungsproblemen des SAE führen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Schwelm sollte verbindliche Regelungen für ihren SAE entwickeln, die die bedarfsgerechte Versorgung für mehrere Tage sicherstellt.

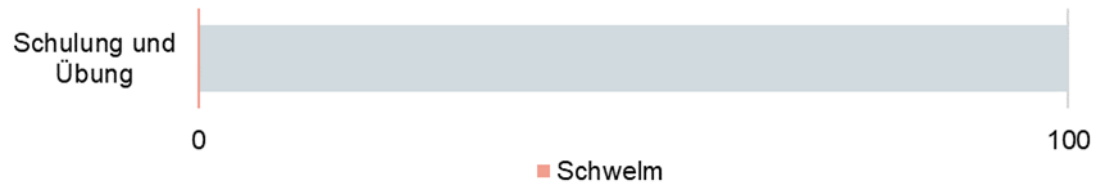
Letztlich ist es jedoch von besonderer Bedeutung, dass der Entwurf der Dienstanweisung nun in Kraft gesetzt und implementiert wird.

➔ **Empfehlung**
Um Handlungssicherheit für die Mitglieder des SAE sicherzustellen, sollte die Stadt Schwelm nunmehr wie geplant die Dienstanweisung in Kraft setzen.

6.7 Schulung und Übung

Schulungen und Übungen sind Schlüsselfaktoren für ein effektives Krisenmanagement. Nur wenn die Beteiligten umfassend geschult sind und regelmäßig üben, haben sie das nötige Fachwissen und kennen die festgelegten Abläufe bei außergewöhnlichen Ereignissen. Das gewährleistet die Handlungsfähigkeit der Stadt auch in Ad-hoc-Lagen.

Erfüllungsgrad Schulung und Übung in Prozent 2025

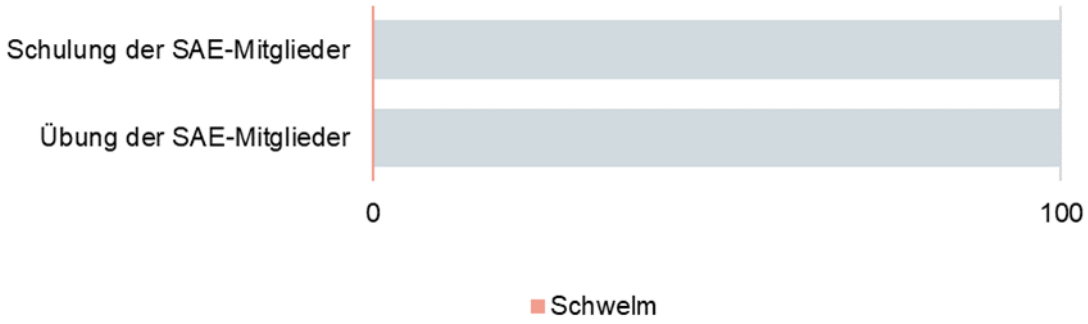


In den interkommunalen Vergleich sind 77 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Grafik sind nicht alle Vergleichswerte einzeln sichtbar, da mehrere Städte gleiche Erfüllungsgrade erreichen und sich die Werte dadurch überlagern. Der Median beträgt 42 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**
Schulungen für die Mitglieder des SAE fanden in Schwelm noch nicht statt. Zukünftige Inhalte und Häufigkeiten werden aktuell festgelegt und verschriftlicht.

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 Schwelm** verfügt aktuell über keine klaren und fixierten Regelungen zu Häufigkeit und Inhalt der Schulungen für die Aufgaben im SAE. Der Stadt ist bewusst, dass sie sich hier noch weiterentwickeln kann. Sie sieht den Bedarf, dass Mitglieder des SAE die Dienstanweisung für den SAE kennen und sich mit dieser auf ihre Aufgaben im SAE vorbereiten. Ohne klare Vorgaben und vorherige Schulungen der Mitglieder des SAE ist die Funktionsfähigkeit des SAE der Stadt Schwelm in einer Krisensituation nicht gegeben. Neben allen Mitgliedern des SAE sollte auch der Verwaltungsvorstand der Stadt Schwelm an Schulungen teilnehmen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt sollte klare Vorgaben zu den Inhalten und der Häufigkeit der Schulungen für den SAE festlegen, um die Ausbildung und Qualifikation der einzelnen Funktionen gezielt zu

steuern und sicherzustellen. Eine Einbeziehung des Verwaltungsvorstandes in die Schulungen ist hierbei ein wichtiger Bestandteil.

6.7.2 Übung der SAE-Mitglieder

→ **Feststellung**
Die Stadt Schwelm führt derzeit noch keine regelmäßigen Übungen durch.

Eine Stadt sollte regelmäßig Übungen durchführen, um die Einsatzbereitschaft des SAE zu überprüfen und die Fähigkeiten der SAE-Mitglieder zu festigen. Diese Übungen sollten auch die Zusammenarbeit mit externen Akteuren (z.B. Kreis, Nachbarkommunen, Polizei, Feuerwehr, Hilfsorganisationen) beinhalten.

Die **Stadt Schwelm** hat bislang noch keine Übungen von Krisenfällen im SAE durchgeführt. Der bisherige SAE kam bisher nur im Ernstfall zusammen (siehe auch Kapitel 6.6.1 Stab für außergewöhnliche Ereignisse). Auch in finanziell angespannten Situationen sollte der SAE möglichst vorbereitet die Szenarien bearbeiten können.

Die gpaNRW sieht hierin Entwicklungserfordernisse im kommunalen Krisenmanagement der Stadt. Die Herausforderungen der vergangenen Jahre haben verdeutlicht, dass die praktische Anwendbarkeit und Umsetzung der verbindlichen Pläne für eine erfolgreiche Krisenbewältigung von entscheidender Bedeutung sind. In Krisensituationen müssen die Beteiligten unter Stress schnell und sicher agieren. Regelmäßige Übungen ermöglichen es, verschiedene Szenarien ohne Druck zu simulieren, wodurch die Mitglieder des SAE Routinen entwickeln können. Zudem bieten solche Übungen wertvolle Einblicke in Bereiche, in denen Optimierungsbedarf besteht.

Da ein SAE in der Regel aus Personen besteht, die im Alltag nicht regelmäßig zusammenarbeiten, fördern Übungen das Verständnis für die fachfremden Bereiche und verbessern die Zusammenarbeit. Dies stellt sicher, dass alle Mitglieder des SAE gut vorbereitet sind und sowohl theoretisch als auch praktisch in Krisensituationen handlungsfähig bleiben. Die Kombination von theoretischen Schulungsmodulen und praxisorientierten Übungen ist für die gpaNRW entscheidend, um die Handlungs- und Reaktionsfähigkeit des SAE zu stärken.

Übungen sollten nicht nur dazu dienen, die reibungslose Funktion aller organisatorischen, technischen und personellen Vorkehrungen zu bestätigen, sondern auch die Gesamtheit des SAE regelmäßig zu evaluieren. Identifizierte Schwachstellen sind wichtige Anhaltspunkte für die Weiterentwicklung des kommunalen Krisenmanagements. Darüber hinaus tragen Übungen dazu bei, die Fähigkeiten und Kompetenzen der SAE-Mitglieder zu steigern und zu verstetigen.

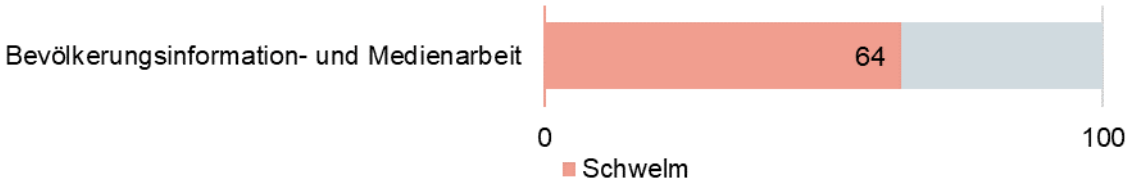
→ **Empfehlung**
Die Stadt Schwelm sollte verbindliche Regelungen zu den Übungen ihres SAE entwickeln und regelmäßig praxisnahe Übungen gemäß den geplanten Maßnahmen durchführen.

Darüber hinaus sollte Schwelm auch gemeinsame Übungen mit benachbarten Kommunen, dem Ennepe-Ruhr-Kreis sowie weiteren Dritten forcieren.

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 77 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 Schwelm hat einige Möglichkeiten zur strukturierten Kommunikation in Krisensituationen im Entwurf zur Stabsdienstordnung hinterlegt.

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 **Stadt Schwelm** hat im Entwurf zu ihrer Stabsdienstordnung des SAE klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die Kommunikation während außerordentlicher Ereignisse definiert. Zudem hat die Stadt festgelegt, dass der bzw. die BuMA-Zuständige den Zeitpunkt, den Inhalt und die Art von Veröffentlichungen innerhalb des SAE und mit dem Bürgermeister, der Leitung

SAE bzw. deren Vertretung vorab abstimmen muss. Damit hat die Stadt Schwelm grundsätzlich definiert, wer in einer Krisensituation zuständig und verantwortlich ist. Zudem ist vorgesehen, dass die zuständige Person für die Bevölkerungsinformation und Medienarbeit (BuMA) die Betreuung und Information der Presse sowie anderer Medien koordiniert. Diese Regelung befindet sich bislang jedoch noch nicht im Entwurf zur Stabsdienstordnung. Darüberhinausgehende ausführliche Informationen und Checklisten zur Aufgabenbeschreibung der Krisenkommunikation sind ebenfalls noch nicht enthalten.

→ **Empfehlung**
In einem ersten Schritt sollte die Stadt Schwelm den Entwurf zur Stabsdienstordnung um weitere Aspekte wie Abläufe und weitergehende Informationen und Checklisten in Bezug auf die Krisenkommunikation anreichern. In einem zweiten Schritt sollte sie durch die empfohlene zeitnahe Verabschiedung der Stabsdienstordnung Handlungssicherheit für die Beteiligten herstellen.

Der / die Verantwortliche für den BuMA-Bereich verfügt über die Zugriffsrechte der Homepage und für die Kanäle der sozialen Medien. Neben diesen Kanälen kann die Stadt Schwelm auf Warnapps, wie z. B. MoWaS[38] oder NINA[39] und Sirenen zurückgreifen. Somit kann die Stadt eine große Reichweite in ihrer Krisenkommunikation erzielen.

Zum Abschluss der operativen Prüfung hat die Stadt Schwelm mitgeteilt, dass mittlerweile Checklisten mit vorgefertigten Textbausteinen für identifizierten Krisenszenarien existieren. Auch diese sollte sie in die Stabsdienstordnung integrieren. Hierdurch kann die Stadt eine reibungslose und zügige Kommunikation gewährleisten.

6.8.2 Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung

→ **Feststellung**
Maßnahmen zur Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung der Stadt Schwelm sind aktuell in Vorbereitung. Grundlegende Informationen werden bereits zur Verfügung gestellt.

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.

Krisensituationen führen dazu, dass die vorhandenen Strukturen eingeschränkt sind oder gar nicht mehr funktionieren. Die **Stadt Schwelm** hat durch ihr Krisenmanagement Vorkehrungen zur Bewältigung von Krisen getroffen. Dennoch ist es wichtig, dass sich auch die Bevölkerung auf Krisensituationen vorbereitet, da die Stadt nur begrenzte eigene Ressourcen hat. Die Stadt stellt allgemeine Informationen zu Notfällen und zur Bevorratung zur Verfügung. Hierzu greift sie auf die Broschüren des Ennepe-Ruhr-Kreises bzw. des Landes Nordrhein-Westfalen zurück, die im Rathaus zur Mitnahme ausgelegt sind. Die Broschüre enthält Informationen zu Themen wie Stromausfall, Sturm und extreme Hitze. Möglich ist es auch, die Broschüre bei der An- bzw.

[38] Modulares Warn-System: System des BBK zur Warnung der Bevölkerung

[39] Notfall-Informations- und Nachrichten-App, BBK

Ummeldung im Stadtgebiet standardmäßig auszuhändigen und sie auf der städtischen Homepage zu verlinken.

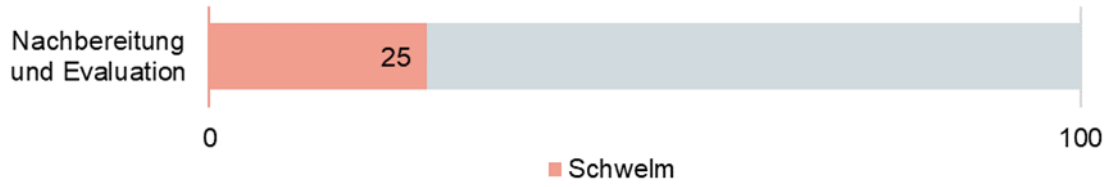
Andere Kommunen informieren regelmäßig über verschiedenste Kanäle wie auch soziale Medien die Bevölkerung, nehmen an Veranstaltungen teil und bieten in Zusammenarbeit mit Volkshochschulen Seminare für verschiedene Zielgruppen an. Dies ermöglicht die individuelle Vorbereitung auf Krisen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Schwelm sollte wie geplant auf das Stadtgebiet bezogene Informationen zur Krisenvorsorge für die Bevölkerung bereitstellen.

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 77 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 Schwelm bereitet außergewöhnliche Ereignisse bislang nur in Form von Besprechungen nach. Eine dokumentierte Auswertung ist in Planung.

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.

Nachbereitung und Evaluation sind ebenfalls Elemente für ein erfolgreiches Krisenmanagement. Sie dienen dazu, die Erfahrungen aus einer Krise oder Übung systematisch auszuwerten. Hierzu zählen z.B. die Analyse von Abläufen und Entscheidungen und Identifizierung von Stärken und Schwächen. Mit Hilfe einer gründlichen Nachbereitung kann die **Stadt Schwelm** Verbesserungen erkennen und die Maßnahmen entsprechend anpassen. Das erhöht grundsätzlich die Resilienz der Verwaltung und stellt sicher, dass die Kommunen aus den Erfahrungen lernt und somit das kommunale Krisenmanagement kontinuierlich verbessern kann. Aus Sicht der gpaNRW bieten sich hierfür verschiedenen Möglichkeiten an.

Denkbar sind:

- Auswertungstreffen mit allen relevanten Beteiligten nach einer Krisenlage oder Übung,
- Strukturierte (anonyme) Feed-Back-Bögen,
- Lessons-Learned-Datenbank (Die Erkenntnisse können z.B. in Intranet oder in einem internen Wiki festgehalten werden) und
- gezielte Abfrage von Themenbereichen: Kommunikation, Entscheidungskompetenzen, Zeitmanagement, Vollständigkeit von Unterlagen etc.

Viele Kommunen kehren nach überstandenen Krisenlagen schnell in den Alltagsbetrieb zurück, ohne die Erkenntnisse in einer Nachbereitung aufzuarbeiten. Dabei ist eine strukturierte Nachbereitung entscheidend, um aus den (auch negativen) Erfahrungen einer Krisensituation zu lernen und das individuelle kommunale Krisenmanagement nachhaltig zu verbessern. Zur Krisenfestigkeit gehört damit nicht nur die Bewältigung, sondern auch die konsequente Nachbereitung und Evaluation, um die Strukturen im Krisenmanagement anpassen zu können. Die regelhafte 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.

Anonymisierte Evaluationsbögen könnten hier hilfreiche und niederschwellige Instrumente sein, um ehrliches und konstruktives Feedback von allen beteiligten Akteuren zu erhalten. Sie ermöglichen eine offene Reflektion, z. B. auch in Bezug auf Unstimmigkeiten und Unklarheiten. Die gesammelten Erkenntnisse könnte Schwelm zentral auswerten und kommunizieren, um kontinuierliche Verbesserungen, aber auch das nötige Verständnis aller Beteiligten im Krisenmanagement zu gewährleisten.

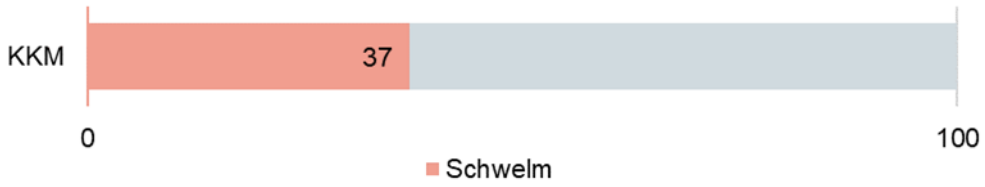
Bislang finden die Evaluation und Nachbereitung in Schwelm lediglich mündlich und ohne konkrete Dokumentation statt. Die Stadt hat jedoch hier Verbesserungspotenzial erkannt und bereitet aktuell eine strukturierte Analyse der Abläufe im Zuge der Krisenplanung vor. So kann sie zukünftig sicherstellen, dass gewonnene Erkenntnisse aus der Nachbereitung in die konzeptionelle Weiterentwicklung des kommunalen Krisenmanagements der Stadt Schwelm einfließen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Schwelm sollte die außergewöhnlichen Ereignisse und Übungen regelhaft und einheitlich nachbereiten und dokumentieren.

6.10 Anlage: Übersicht Erfüllungsgrad im kommunalen Krisenmanagement

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

Erfüllungsgrad Krisenmanagement in Prozent 2025

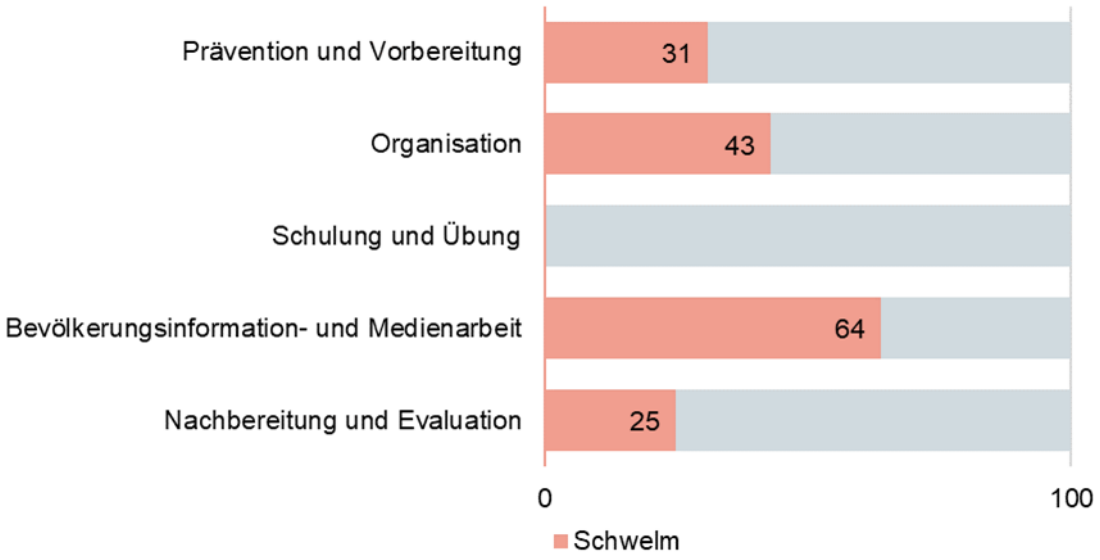


In den interkommunalen Vergleich sind 78 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Grafik sind nicht alle Vergleichswerte einzeln sichtbar, da mehrere Städte gleiche Erfüllungsgrade erreichen und sich die Werte dadurch überlagern. Der Median beträgt 71 Prozent. Der dargestellte Erfüllungsgrad setzt sich aus den nachstehenden Einzelergebnissen zusammen:

Erfüllungsgrade der einzelnen Teilaspekte in Prozent 2025



6.11 Anlage: Ergänzende Tabelle

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2025/2026 – Kommunales Krisenmanagement

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Erkennen von Risiken					
F1	Die Stadt Schwelm hat bestehende Risiken für sich identifiziert. Diese hat sie jedoch nicht nach Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß bewertet. Eine Analyse der Rahmenbedingungen und die Einschätzung und Beurteilung von Risiken ist bislang nicht erfolgt.	160	E1	Die Stadt sollte die ermittelten Risiken hinsichtlich ihres Schadenspotenzials bewerten und die politischen Gremien weiterhin über Erkenntnisse aus ihrer Risikoanalyse informieren.	161
Vorplanung					
F2	Die Stadt Schwelm hat bereits verschiedene konzeptionelle, organisatorische und verfahrensmäßige Voraussetzungen für ein effektives und effizientes Krisenmanagement geschaffen bzw. aktuell in der Vorbereitung. Entsprechende Planungen bestehen jedoch noch nicht für alle relevanten Risiken.	162	E2	Basierend auf einer strukturierten Risikoanalyse sollte die Stadt konsequent konkrete, szenarienbasierte Vorplanungen entwickeln. Maßnahmen, wie die Definition der Notfallpunkte, den Strukturen für den SAE und dem Ausbau der Notstromversorgung, sollte sie in eine umfassende Gesamtplanung integrieren.	163
Regelungen zur Einbindung von Spontanhelfenden					
F3	Die Stadt Schwelm hat bislang keine Regelungen zur Einbindung von Spontanhelfenden er-stellt.	163	E3	Die Stadt Schwelm sollte Regelungen zur Einbindung von Spontanhelfenden entwickeln, um deren Unterstützung bei der Krisenbewältigung bestmöglich nutzen zu können.	164
Stab für außergewöhnliche Ereignisse (SAE)					
F4	Die Stadt Schwelm hat die grundlegenden Voraussetzungen für die Einrichtung eines SAE geschaffen. Verantwortlichkeiten wurden bereits definiert. Teilweise steht die Schärfung der Rollen im Stab noch aus.	165	E4	Schwelm sollte wie geplant, die Erkenntnisse aus Fortbildungen und Lagen der jüngeren Vergangenheit aufbereiten und dem SAE als Anlagen zur Verfügung stellen.	166

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Stabsraum					
F5	Die Stadt Schwelm hält einen Stabsraum vor, der kurzfristig einsatzbereit ist. Über zusätzliche Ausweichmöglichkeiten verfügt sie bislang nicht. Die Prüfung der Funktionsfähigkeit des Stabsraumes wird bislang nicht dokumentiert.	166	E5.1	Die Stadt Schwelm sollte zukünftig eine verbindliche Kontrolle mit Dokumentation installieren und in die Verantwortlichkeiten hierfür in der Dienstanweisung verankern.	167
			E5.2	Um in Krisensituationen handlungsfähig zu bleiben, muss die Stadt kurzfristig redundante Räumlichkeiten für den SAE schaffen.	167
Notstromversorgung					
F6	Die Stadt Schwelm hat noch nicht alle wichtigen städtischen Einrichtungen mit Notstrom versorgt. Übungen unter den Bedingungen eines Stromausfalls fanden bisher noch nicht statt.	167	E6.1	Die Stadt Schwelm sollte kurzfristig die Versorgung der definierten Einrichtungen mit Notstrom sicherstellen.	168
			E6.2	Die Stadt Schwelm sollte die Treibstoffverbräuche der benötigten Notstromaggregate ermitteln und für einen vorgeplanten Notbetrieb von 72 Stunden hochrechnen. Um die ausreichende Treibstoffversorgung sicherzustellen, kann sie z.B. Verträge mit den örtlichen Tankstellen schließen. Denkbar ist auch eine Eigenlagerung unter Beachtung von Verfallszeiten und Betankungszyklen. Auf diese Weise kann sie die Versorgung absichern.	168
			E6.3	Die Stadt Schwelm sollte regelmäßig unter den Bedingungen eines Stromausfalles üben, um sicherzustellen, dass die Notstromversorgung und die Abläufe auch unter Krisenbedingungen funktionieren.	168
Daseinsvorsorge im Krisenfall					
F7	Die Stadt Schwelm hat für sich definiert, welche städtischen Leistungen in einer Krise aufrechterhalten werden sollen. Schriftlich fixiert wurde diese Zusammenstellung bisher noch nicht.	168	E7	Die Stadt Schwelm sollte zentrale Funktionen im Sinne der Daseinsvorsorge für den Krisenfall verbindlich definieren und die hierfür erforderlichen personellen, technischen und organisatorischen Ressourcen vorplanen. Wichtig ist, dass die Stadt Schwelm diese Punkte regelmäßig auf erforderliche Änderungen prüft und ggf. fortschreibt. Zudem sollte sie sicherstellen, dass alle betroffenen Beschäftigten mit den Regelungen vertraut sind.	169

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Dienstanweisung SAE					
F8	Der Entwurf Dienstanweisung für den SAE der Stadt Schwelm regelt die Zuständigkeiten und Abläufe im Krisenfall. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen sowohl bei Festlegung der Einsatzbereitschaft im Fall der Alarmierung und der Versorgung des Stabes mit Lebensmitteln.	169	E8.1	Die Stadt Schwelm sollte die verbindlichen Regelungen zu den Verantwortlichkeiten, Abläufen und Strukturen innerhalb der Verwaltung um einen konkret bestimmten Zeitraum in der Dienstanweisung ergänzen, innerhalb dessen der SAE ab Alarmierung einsatzbereit sein soll.	170
			E8.2	Die Stadt Schwelm sollte verbindliche Regelungen für ihren SAE entwickeln, die die bedarfsgerechte Versorgung für mehrere Tage sicherstellt.	170
			E8.3	Um Handlungssicherheit für die Mitglieder des SAE sicherzustellen, sollte die Stadt Schwelm nunmehr wie geplant die Dienstanweisung in Kraft setzen.	170
Schulung der SAE-Mitglieder					
F9	Schulungen für die Mitglieder des SAE fanden in Schwelm noch nicht statt. Zukünftige Inhalte und Häufigkeiten werden aktuell festgelegt und verschriftlicht.	171	E9	Die Stadt sollte klare Vorgaben zu den Inhalten und der Häufigkeit der Schulungen für den SAE festlegen, um die Ausbildung und Qualifikation der einzelnen Funktionen gezielt zu steuern und sicherzustellen. Eine Einbeziehung des Verwaltungsvorstandes in die Schulungen ist hierbei ein wichtiger Bestandteil.	171
Übung der SAE-Mitglieder					
F10	Die Stadt Schwelm führt derzeit noch keine regelmäßigen Übungen durch.	172	E10	Die Stadt Schwelm sollte verbindliche Regelungen zu den Übungen ihres SAE entwickeln und regelmäßig praxisnahe Übungen gemäß den geplanten Maßnahmen durchführen.	172
Krisenkommunikation					
F11	Die Stadt Schwelm hat einige Möglichkeiten zur strukturierten Kommunikation in Krisensituationen im Entwurf zur Stabsdienstordnung hinterlegt.	173	E11	In einem ersten Schritt sollte die Stadt Schwelm den Entwurf zur Stabsdienstordnung um weitere Aspekte wie Abläufe und weitergehende Informationen und Checklisten in Bezug auf die Krisenkommunikation anreichern. In einem zweiten Schritt sollte sie durch die empfohlene zeitnahe Verabschiedung der Stabsdienstordnung Handlungssicherheit für die Beteiligten herstellen.	174

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung					
F12	Maßnahmen zur Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung der Stadt Schwelm sind aktuell in Vorbereitung. Grundlegende Informationen werden bereits zur Verfügung gestellt.	174	E12	Die Stadt Schwelm sollte wie geplant auf das Stadtgebiet bezogene Informationen zur Krisenvorsorge für die Bevölkerung bereitstellen.	175
Nachbereitung und Evaluation					
F13	Die Stadt Schwelm bereitet außergewöhnliche Ereignisse bislang nur in Form von Besprechungen nach. Eine dokumentierte Auswertung ist in Planung.	175	E13	Die Stadt Schwelm sollte die außergewöhnlichen Ereignisse und Übungen regelhaft und einheitlich nachbereiten und dokumentieren.	176

7. gpa-Kennzahlenset

7.1 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW stützt die Analysen im Wesentlichen auf Kennzahlen. Dabei haben sich für die einzelnen Handlungsfelder der Städte bestimmte Kennzahlen als besonders aussagekräftig und steuerungsrelevant herausgestellt. Diese Schlüsselkennzahlen sind im gpa-Kennzahlenset zusammengefasst. Wir erheben die Kennzahlen kontinuierlich in unseren Prüfungen, um den Städten eine aktuelle Standortbestimmung zu ermöglichen.

Für Handlungsfelder, die wir in vorangegangenen Prüfungen untersucht haben, hat die gpaNRW in den aktuellen Prüfungen keinen Bericht erstellt. Analysen, Empfehlungen sowie Hinweise zu Konsolidierungsmöglichkeiten sind aus den vorangegangenen Prüfungsberichten bekannt oder übergreifend unter www.gpanrw.de in der Rubrik Prüfung veröffentlicht. Sofern wir das dargestellte Handlungsfeld aktuell geprüft haben, stehen Analysen sowie Feststellungen und Empfehlungen im jeweils genannten Teilbericht.

In einigen Fällen verzichten wir auf eine Fortschreibung der Kennzahlen aus der letzten Prüfungsrunde. Gründe hierfür sind äußere Einflüsse, die die Kennzahlen zu stark beeinflussen, wie beispielsweise Rechtsänderungen oder Krisen. Dies betrifft die Handlungsfelder Gebäudeportfolio, Einwohnermeldeaufgaben, Personenstandswesen, Schulen Flächenmanagement, Schülerbeförderung, Schulsekretariate, Sport Flächenmanagement und Straßenbeleuchtung.

Bei der Grunddatenerhebung und den Kennzahlenberechnungen hat die gpaNRW Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Damit ist die Validität der Daten und die interkommunale Vergleichbarkeit der Kennzahlenwerte sichergestellt. Hierzu dienen auch die mit den Verantwortlichen der Städte geführten Gespräche.

Die Definitionen der Grunddaten und Kennzahlen stellt die gpaNRW den Städten zur Verfügung. So können sie die Kennzahlen auch außerhalb der Prüfung fortschreiben. Die Städte können sie für die strategische und operative Steuerung nutzen und sie in die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse integrieren.

Im Laufe der Prüfungen im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen fließen sukzessive immer mehr Städte in die Vergleiche ein. Die gpaNRW aktualisiert das gpa-Kennzahlenset in regelmäßigen Abständen auf ihrer Internetseite. So ermöglicht die gpaNRW gerade Städten, die zu Beginn eines Segmentes geprüft wurden, die Standortbestimmung in einer größeren Vergleichsgruppe. Unter www.gpanrw.de steht das jeweils aktuelle gpa-Kennzahlenset mit interkommunalen Vergleichswerten zum Download zur Verfügung.

7.2 Aufbau des gpa-Kennzahlensets

Das gpa-Kennzahlenset enthält aus den aktuellen Prüfungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen - gegliedert nach den Handlungsfeldern -

- die Werte der jeweiligen Stadt,
- die interkommunalen Vergleichswerte,
- die Anzahl der Vergleichswerte,
- das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich sowie
- die Angabe zum Teilbericht sofern die gpaNRW das Handlungsfeld aktuell geprüft hat.

Sofern die gpaNRW die Kennzahlen bereits in einer vorangegangenen Prüfung erhoben hat, enthält die Übersicht auch diese Werte. Bei manchen Kennzahlen haben sich zwischenzeitlich die Grunddatendefinitionen geändert. Ebenso haben wir in dieser Prüfungsrunde einige Kennzahlen erstmals erhoben. In beiden Fällen bilden wir nur die aktuellen Kennzahlenwerte ab und geben in der Spalte für Vorjahre den Hinweis „keine Angabe (k. A.)“. Der Zusatz „k. A.“ deutet für die Vorjahre somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Stadt hin.

Die Stadt soll ihre Kennzahlenwerte gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Vergleichswerte dar:

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

Die 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.

Die Zahl der in den interkommunalen Vergleich eingegangenen Daten gibt einen Hinweis auf die statistische Sicherheit der Vergleichswerte. Von der gpaNRW durchgeführte Auswertungen haben gezeigt, dass sich beim weitaus überwiegenden Teil der Kennzahlen schon nach Einbeziehung von 12 bis 15 Vergleichswerten die statistischen Lagemaße ausreichend stabilisiert haben.

Die Kennzahlenwerte des interkommunalen Vergleichs und die zugehörigen Werte der Stadt basieren auf den jeweils aktuellsten vorliegenden Daten. Abhängig von den benötigten Grunddaten lagen während der Prüfung unterschiedliche Datenstände vor. Für jede Kennzahl ist deshalb das Jahr des interkommunalen Vergleichs angegeben. Der aktuelle Wert der Stadt bezieht sich ebenfalls auf das angegebene Vergleichsjahr.

Sofern die gpaNRW das Handlungsfeld aktuell geprüft hat, ist der betreffende Teilbericht in der letzten Spalte benannt.

7.3 gpa-Kennzahlenset

gpa-Kennzahlenset Stadt Schwelm

Handlungsfelder/Kennzahlen	Schwelm 2018	Schwelm aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Haushaltssituation										
Jahresergebnis je EW* in Euro	9,54	107	-144	9,82	97,88	142	341	33	2023	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	4,67	7,99	-24,90	15,26	23,93	38,08	62,93	34	2023	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	20,58	20,54	-6,21	39,97	47,55	61,87	82,39	34	2023	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro	4.263	5.386	1.221	2.962	3.796	4.632	7.602	26	2023	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	198	190	-813	-49,06	148	190	3.169	33	2023	Finanzen
Zahlungsabwicklung und Vollstreckung										
Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung	k. A.	19.388	7.287	12.121	13.727	19.149	31.207	27	2024	Zahlungsabwicklung und Vollstreckung
Ungeklärte Zahlungseingänge je 10.000 Einzahlungen	k. A.	1.754	21	144	303	850	1.778	27	2024	Zahlungsabwicklung und Vollstreckung
Bestand Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	2.128	132	468	751	1.373	4.536	34	2024	Zahlungsabwicklung und Vollstreckung
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	1.130	318	596	955	1.149	2.305	34	2024	Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

Handlungsfelder/Kennzahlen	Schwelm 2018	Schwelm aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Gremienarbeit										
Aufwendungen für Gremienmitglieder je EW in Euro	k. A.	12,22	5,34	8,67	10,07	11,28	15,29	41	2024	Gremienarbeit
Personal										
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW (Personalquote 1)	9,89	12,08	5,17	8,15	9,51	11,54	17,05	69	2024	Personal, Organisation und Informationstechnik
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW (Personalquote 2)	6,20	8,75	5,00	6,37	7,55	8,16	12,62	69	2024	Personal, Organisation und Informationstechnik
Informationstechnik (IT)										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro	k. A.	6.136	2.589	4.702	5.474	6.471	7.663	74	2024	./.
Schulen Bewirtschaftung										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	17,69[1]	14,98	9,04	13,86	15,55	18,09	35,02	75	2023	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	23,46[1]	20,66	11,52	18,61	27,38	41,39	74,57	40	2023	./.
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	10,00[1]	11,40	9,04	12,75	14,74	16,52	23,25	71	2023	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	57,16[1]	38,67	0,00	0,00	1,66	22,53	100	77	2023	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	5,90[1]	7,46	5,42	7,93	9,14	10,95	18,51	75	2023	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	107[1]	95,31	45,58	74,03	92,70	106	151	77	2023	./.

Handlungsfelder/Kennzahlen	Schwelm 2018	Schwelm aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	21,90[1]	17,87	8,80	11,99	14,01	16,17	30,48	77	2023	./.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	124[1]	149	65,21	119	144	172	309	77	2023	./.
Wohngeld										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	384	378	236	384	470	605	1.114	82	2024	./.
Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII										
Leistungsbeziehende je Vollzeit-Stelle Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII außerhalb von Einrichtungen	k. A.	104	82,96	145	170	204	418	82	2024	./.
Hilfe zur Erziehung										
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	1.138	2.033	564	860	1.057	1.311	2.033	46	2024	./.
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	18.787	35.469	20.479	27.243	30.894	34.893	49.880	46	2024	./.
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	67,59	63,13	40,84	54,58	61,44	65,93	70,88	47	2024	./.
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	49,96	37,29	27,44	38,08	43,96	52,93	73,15	46	2024	./.
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	60,59	57,33	15,42	29,05	33,82	41,59	57,83	47	2024	./.
Tagesbetreuung für Kinder										
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW von 0 bis unter 6 Jahre in Euro	2.571	3.679	1.824	3.357	3.582	3.896	4.791	63	2024	./.

Handlungsfelder/Kennzahlen	Schwelm 2018	Schwelm aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Verhältnis Elternbeiträge zu den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent	18	12,54	4,77	10,35	11,69	12,71	19,41	63	2024	./.
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro	2.101	4.663	2.106	4.001	4.492	4.849	6.058	63	2024	./.
Spiel- und Bolzplätze										
Fläche je EW unter 18 Jahre in qm	15,85	14,63	5,66	9,30	11,33	14,63	26,23	25	2023	./.
Aufwendungen je qm in Euro	3,88	5,97	1,65	4,09	5,25	6,28	9,12	24	2023	./.
Bauaufsicht										
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung	50	41	20	49	67	99	143	77	2024	./.
Gesamtlaufzeit Bauanträge (normales Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	70	47	91	111	140	471	69	2024	./.
Gesamtlaufzeit Bauanträge (vereinfachtes Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	60	39	70	85	121	265	71	2024	./.
Straßenbegleitgrün										
Fläche je EW in qm	4,11	3,64	1,18	4,67	9,81	16,05	63,50	24	2023	./.
Aufwendungen je qm in Euro	3,55	0,48	0,14	1,07	1,68	3,46	8,71	22	2023	./.

* Einwohnerin bzw. Einwohner

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