03263-26/2

13.10.2026

Stellungnahme der Verwaltung.

Fachbereich/e:	Ordnungsamt
Dezernent*in / Geschäftsführer*in:	Dahmen, Norbert
Verantwortlich:	Siekmann, Beate

Gremium	Termin	Zuständigkeit	Status
Ausschuss für Bürgerdienste, öffentliche Ordnung, Anregungen und Beschwerden	10.11.2026	Kenntnisnahme	öffentlich

Tagesordnungspunkt.

Sachstand und Evaluation der Ordnungsverfügungen gegen wiederholtes aggressives Betteln

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Anfrage der Fraktion B90/Die Grünen & Volt im Ausschuss für Bürgerdienste, öffentliche Ordnung, Anregungen und Beschwerden vom 29.09.2026 zum Tagesordnungspunkt „Sachstand und Evaluation der Ordnungsverfügungen gegen wiederholtes aggressives Betteln“ beantworte ich wie folgt:

Die Stadt Dortmund setzt seit rund einem Jahr Ordnungsverfügungen als zusätzliches Instrument gegen wiederholtes aggressives Betteln ein. Die Maßnahmen richten sich gezielt gegen Personen, die trotz wiederholter ordnungsrechtlicher Maßnahmen weiterhin durch entsprechendes Verhalten auffällig werden. Nach den bisherigen Erfahrungen hat sich das Instrument grundsätzlich als geeignet erwiesen, um gegenüber Intensiv- und Wiederholungstätern konsequenter vorzugehen und die bestehenden ordnungsrechtlichen Möglichkeiten zu erweitern.

Zu Frage 1:
Wie viele Ordnungsverfügungen wegen wiederholten aggressiven Bettelns wurden seit Einführung des Instruments insgesamt erlassen? Wie viele Personen waren davon betroffen und wie viele Verfügungen sind derzeit noch wirksam?
Seit Einführung des Instruments wurden insgesamt 20 Untersagungsverfügungen gegen 18 Personen erlassen.
Die Untersagungsverfügungen richten sich gezielt gegen Intensiv- und Wiederholungstäter im Bereich des aggressiven Bettelns. Voraussetzung für den Erlass ist insbesondere, dass sich durch wiederholte Feststellungen gezeigt hat, dass die bislang zur Verfügung stehenden ordnungsrechtlichen Maßnahmen gegenüber der jeweiligen Person nicht ausreichend waren.
Eine flächendeckende Anwendung gegenüber allen bettelnden Personen erfolgt ausdrücklich nicht. Die Ordnungsverfügungen stellen ein zusätzliches Instrument dar, um bei wiederholten und besonders auffälligen Verstößen konsequenter vorgehen zu können.

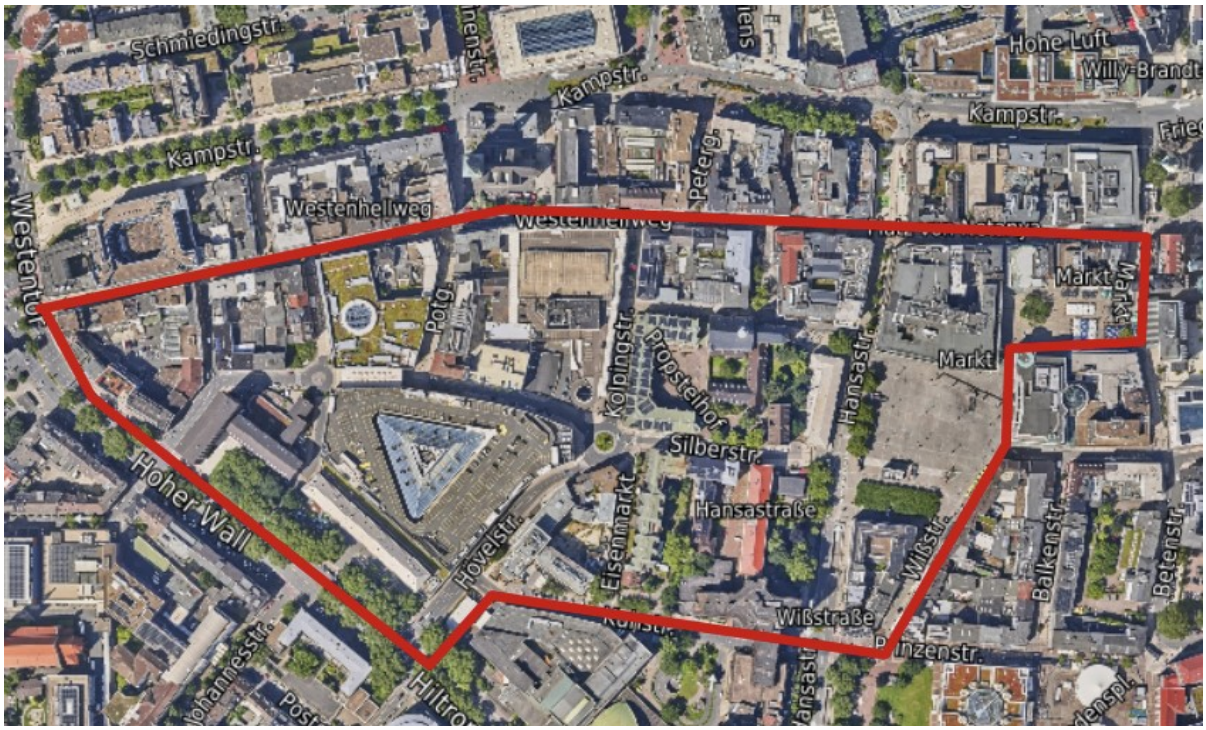
Zu Frage 2:
Wie viele Verstöße gegen die erlassenen Ordnungsverfügungen wurden seitdem festgestellt? Wie verteilen sich diese Verstöße auf die betroffenen Personen?
Seit Einführung der Untersagungsverfügungen wurden insgesamt 305 Zwangsgeldfestsetzungen wegen aggressiven Bettelns gegen 18 Personen vorgenommen (Stand: 06.10.2026).

Die Festsetzungen verteilen sich wie folgt:

- Person 1: 31 Festsetzungen
- Person 2: 29 Festsetzungen
- Person 3: 28 Festsetzungen
- Person 4: 27 Festsetzungen
- Person 5: 27 Festsetzungen
- Person 6: 27 Festsetzungen
- Person 7: 23 Festsetzungen
- Person 8: 16 Festsetzungen
- Person 9: 16 Festsetzungen
- Person 10: 14 Festsetzungen
- Person 11: 13 Festsetzungen
- Person 12: 13 Festsetzungen
- Person 13: 10 Festsetzungen
- Person 14: 9 Festsetzungen
- Person 15: 8 Festsetzungen
- Person 16: 8 Festsetzungen
- Person 17: 5 Festsetzungen
- Person 18: 1 Festsetzung

Die Zahlen verdeutlichen, dass ein Teil der betroffenen Personen auch nach Erlass einer Ordnungsverfügung wiederholt durch entsprechendes Verhalten auffällig geworden ist.

Zu Frage 3:
Nach welchen Kriterien wurden welche Tatbestände für Ordnungswidrigkeiten bei welchem Personenkreis festgestellt? Wo und wie häufig traten diese auf?
Maßgeblich für den Erlass einer Untersagungsverfügung ist das wiederholte aggressive Betteln. Die Maßnahme kommt insbesondere dann in Betracht, wenn die allgemeinen ordnungsrechtlichen Möglichkeiten gegenüber einer Person nicht zu einer nachhaltigen Verhaltensänderung geführt haben. Die Feststellungen erfolgen im Rahmen der regulären Kontrollen und Einsätze des Kommunalen Ordnungsdienstes. Schwerpunktmäßig betroffen sind die bekannten Bereiche der Dortmunder Innenstadt, in denen wiederholt aggressives Betteln festgestellt wurde. Der räumliche Geltungsbereich der Untersagungsverfügungen wurde entsprechend auf die besonders belasteten Bereiche ausgerichtet. Es handelte sich bei allen Tätern um Personen, die besonders häufig durch aggressives Betteln auffällig waren.



Zu Frage 4:
Wie viele Zwangsgelder wurden seit Einführung des Instruments

- **angedroht,**
- **festgesetzt,**
- **tatsächlich gezahlt bzw. erfolgreich beigetrieben?**

Welche Gesamtsumme wurde jeweils festgesetzt und welche Summe konnte tatsächlich vereinnahmt werden? In welcher Spanne wurden Zwangsgelder festgesetzt?
Im Zusammenhang mit den Untersagungsverfügungen wurden bislang 305 Zwangsgeldfestsetzungen vorgenommen.
Zahlungen erfolgten in keinem Fall, sodass auf das Instrument der Ersatzzwangshaft zurückgegriffen werden musste.

Zu Frage 5:
In der Beantwortung vom November 2025 hatte die Verwaltung mitgeteilt, dass zum damaligen Zeitpunkt trotz 47 Festsetzungsverfügungen gegen zwölf Personen noch keine ausstehenden Zwangsgelder eingezogen werden konnten. Wie hat sich die Situation seitdem entwickelt? Welche Erkenntnisse hat die Verwaltung insbesondere hinsichtlich der praktischen Vollstreckbarkeit von Zwangsgeldern gegenüber dem betroffenen Personenkreis gewonnen?
Wie bereits in Frage 4) aufgegriffen erfolgten Zahlungen in keinem Fall, sodass auf das Instrument der Ersatzzwangshaft zurückgegriffen werden musste.
Die Ersatzzwangshaftbefehle werden noch vollstreckt, sodass eine abschließende Bewertung noch nicht möglich ist.
In einem Verfahren erfolgte darüber hinaus eine Überprüfung im Beschwerdeverfahren durch das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen.
Zwischenzeitlich hat die Justizvollzugsanstalt mitgeteilt, dass die vorliegenden Haftbefehle des Verwaltungsgerichts (VG) Gelsenkirchen über deren Umsetzung durch die Gerichtsvollzieher in absehbarer Zeit erfolgen kann.

Zu Frage 6:
Wie hat sich das seinerzeit beim Verwaltungsgericht Gelsenkirchen anhängige Ersatzzwangshaftverfahren entwickelt? Wurde inzwischen eine gerichtliche Entscheidung getroffen? Wurden seitdem weitere Verfahren zur Anordnung von Ersatzzwangshaft beantragt und mit welchem Ergebnis?
Insgesamt wurden bislang zehn Anträge auf Anordnung von Ersatzzwangshaft beim Verwaltungsgericht Gelsenkirchen gestellt.

Hier stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:

- In einem Fall erging ein Beschluss einschließlich Haftbefehl durch das VG Gelsenkirchen. Die Vollstreckung erfolgte im April dieses Jahres durch den Gerichtsvollzieher; die betroffene Person verbüßte drei Tage Haft.
- In sieben Fällen ergingen ebenfalls Beschlüsse und Haftbefehle des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen. Der Vollzug durch die Gerichtsvollzieher steht noch aus.
- In einem weiteren Fall erging nach einem Beschwerdeverfahren ein entsprechender Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen. Auch hier steht der Vollzug durch den Gerichtsvollzieher noch aus.
- In einem Fall wurde der Antrag durch das Verwaltungsgericht abgelehnt. Ein Beschwerdeverfahren beim Oberverwaltungsgericht wurde nicht eingeleitet.

Damit wurden die von der Verwaltung beantragten Maßnahmen in neun von zehn Fällen bestätigt bzw. entsprechende Beschlüsse erlassen.

Zu Frage 7:
Wie bewertet die Verwaltung nach rund einem Jahr die Wirksamkeit der Ordnungsverfügungen? Insbesondere bitten wir um eine Einschätzung,

- **ob bei den betroffenen Personen eine nachhaltige Verhaltensänderung festgestellt werden konnte,**
- **ob sich der von der Verwaltung beschriebene Personenkreis durch das Instrument nachhaltig reduziert hat,**
- **ob sich die Zahl der festgestellten Verstöße nach Zustellung einer Ordnungsverfügung reduziert hat,**
- **wie hoch der Anteil der Personen ist, die trotz Ordnungsverfügung weiterhin wiederholt auffällig werden,**
- **und ob sich die Situation in den von der Verwaltung seinerzeit als besonders belastet beschriebenen Bereichen der Innenstadt aus ihrer Sicht messbar verbessert hat.**

Aus Sicht der Verwaltung ist die bisherige Entwicklung insgesamt positiv zu bewerten. Während der Dauer der Ersatzzwangshaft kann durch die/den Betroffenen keine Störung im öffentlichen Raum erfolgen, zudem ist der Kontakt mit Drogen nicht möglich. An dieser Stelle werden die rechtsstaatlichen Grundsätze genutzt und damit werden die Grundsätze der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ordnungsgemäß vollzogen.
Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass die Untersagungsverfügungen nicht isoliert als Instrument zur Lösung der gesamten Problemlage des betroffenen Personenkreises betrachtet werden können. Insbesondere bei Personen mit Drogenabhängigkeit oder anderen erheblichen sozialen Problemlagen liegen Ursachen vor, die durch ordnungsrechtliche Maßnahmen allein nicht beseitigt werden können. Eine belastbare Aussage darüber, in welchem Umfang sich die Situation in einzelnen Innenstadtbereichen allein aufgrund der Untersagungsverfügungen messbar verbessert hat, ist bislang noch nicht möglich. Die Maßnahmen sind Bestandteil des gesamten ordnungsbehördlichen Vorgehens des Kommunalen Ordnungsdienstes können nicht losgelöst von den übrigen Kontrollen und Maßnahmen bewertet werden.

Zu Frage 8:
Welche Erkenntnisse liegen der Verwaltung inzwischen zum Verhältnis von Aufwand und Wirkung des Instruments vor? Welcher personelle und administrative Aufwand entsteht insbesondere durch Erlass, Dokumentation und Überwachung der Ordnungsverfügungen sowie durch Zwangsgeld- und gegebenenfalls gerichtliche Vollstreckungsverfahren?
Die Erkenntnisse lassen sich nicht immer in Zahlen ausdrücken. Durch das Instrument wird die öffentliche Sicherheit und Ordnung wiederhergestellt. Mit dem Instrument ist ein zusätzlicher personeller und administrativer Aufwand verbunden. Dieser umfasst insbesondere die Ermittlung und Dokumentation wiederholter Verstöße, die Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen, den Erlass und die Zustellung des Ordnungsverfügung sowie die anschließende Festsetzung und Dokumentation von Zwangsgeldern.
Hinzu kommen bei ausbleibender Zahlung die Prüfung und Durchführung weiterer Vollstreckungsmaßnahmen sowie gegebenenfalls die Durchführung verwaltungsgerichtlicher Verfahren.
Dem zusätzlichen Aufwand steht gegenüber, dass mit der Ordnungsverfügung ein weiteres rechtliches Durchsetzungsinstrument zur Verfügung steht, dass über die unmittelbare Ahndung einzelner Verstöße hinausgeht. Die bisherigen gerichtlichen Entscheidungen zeigen zudem, dass die vorgesehenen weiteren Vollstreckungsmaßnahmen grundsätzlich auch tatsächlich durchsetzbar sind.
Eine isolierte Betrachtung des personellen Aufwands gegenüber der Zahl der tatsächlich beigetriebenen Zwangsgelder würde daher dem Zweck und der Wirkungsweise des Instruments nicht vollständig gerecht.

Zu Frage 9:
Welche Rolle spielen sozialarbeiterische und suchtbezogene Hilfsangebote im Umgang mit den von den Ordnungsverfügungen betroffenen Personen? Gibt es eine systematische Vermittlung in bestehende Hilfsangebote und liegen Erkenntnisse darüber vor, in welchem Umfang diese angenommen werden?
Die Verwaltung sieht die Untersagungsverfügungen als eine wichtige, aber nicht als alleinige Lösung der bestehenden Problemlagen. Sie richten sich gegen das konkrete ordnungswidrige Verhalten und stellen insbesondere gegenüber Intensiv- und Wiederholungstäter ein zusätzliches ordnungsrechtliches Instrument dar.
Parallel hierzu sind sozialarbeiterische und insbesondere suchtbezogene Hilfsangebote von besonderer Bedeutung. Ziel muss ein Zusammenspiel aus konsequentem ordnungsrechtlichem Vorgehen und der Vermittlung beziehungsweise dem Zugang zu geeigneten Hilfsangeboten sein.
Eine belastbare Übersicht darüber, wie viele der von den Untersagungsverfügungen betroffenen Personen tatsächlich in entsprechende Hilfsangebote vermittelt wurden und in welchem Umfang diese Angebote angenommen wurden, liegt dem Kommunalen Ordnungsdienst nicht vor.

Zu Frage 10:
Hat die Verwaltung ihre Anwendungspraxis seit Einführung der Ordnungsverfügungen aufgrund der bisherigen Erfahrungen verändert oder weiterentwickelt? Wenn ja, in welcher Form?
Die Anwendungspraxis wurde auf Grundlage der bisherigen Erfahrungen weiterentwickelt. Im Mittelpunkt steht inzwischen nicht mehr allein die Festsetzung von Zwangsgeldern, sondern eine konsequentere Ausschöpfung aller vorhandenen Vollstreckungsmöglichkeiten.
Insbesondere die Möglichkeit, bei nicht erfolgsversprechender Beitreibung eines Zwangsgeldes die Anordnung von Ersatzzwangshaft zu beantragen, hat sich als wichtige Ergänzung der Vollstreckungsinstrumentarien erwiesen.
Die bisherigen gerichtlichen Entscheidungen bestätigen grundsätzlich die Möglichkeit dieses Vorgehens.

Zu Frage 11:
Zu welcher Gesamtbewertung kommt die Verwaltung nach rund einem Jahr Anwendung? Hält sie die Ordnungsverfügungen weiterhin für ein geeignetes und wirksames Instrument, um wiederholtes aggressives Betteln nachhaltig zu unterbinden? Welche Schlussfolgerungen zieht sie aus den bisherigen Erfahrungen für den zukünftigen Einsatz?

Nach rund einem Jahr Anwendung fällt die Gesamtbewertung der Verwaltung positiv aus.
Die Untersagungsverfügungen haben sich als geeignetes zusätzliches Instrument erwiesen, um insbesondere gegenüber Intensiv- und Wiederholungstätern im Bereich des aggressiven Bettelns konsequenter vorzugehen. Seit Einführung des Instruments wurden bisher

- 20 Untersagungsverfügungen gegen 18 Personen erlassen,
- 305 Zwangsgeldfestsetzungen vorgenommen,
- 501.000 Euro an Forderungen festgesetzt und
- zehn Anträge auf Ersatzzwangshaft beim Verwaltungsgericht Gelsenkirchen gestellt.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen damit, dass das Instrument nicht lediglich auf dem Papier besteht. Vielmehr besteht unter den rechtlichen Voraussetzungen die Möglichkeit, die ordnungsrechtlichen Maßnahmen über die Festsetzung von Zwangsgeldern hinaus bis hin zu weiteren Vollstreckungsmaßnahmen durchzusetzen. Die überwiegende Bestätigung der beantragten Maßnahmen durch die Verwaltungsgerichte unterstreicht dies.
Gleichzeitig zeigen die wiederholten Festsetzungen gegen einzelne Betroffene, dass mit dem Instrument allein keine vollständige und nachhaltige Lösung erreicht werden kann. Ordnungsrechtliche Maßnahmen können allerdings soziale und suchtbedingte Problemlagen nicht beseitigen.
Die Verwaltung wird die Untersagungsverfügungen daher weiterhin gezielt gegenüber Intensiv- und Wiederholungstätern einsetzen und die vorhandenen Vollstreckungsmöglichkeiten konsequent ausschöpfen. Gleichzeitig bleibt es erforderlich, ordnungsrechtliche Maßnahmen mit sozialarbeiterischen und suchtbezogenen Hilfsangeboten zu flankieren.

Mit freundlichen Grüßen

Norbert Dahmen
Stadtrat