

1. Eine auf § 12 LHundG NRW gestützte Haltungsverbot ist in ihrer regelnden Wirkung nicht auf den Ort der Befehl bei Erlass der Anordnung beschränkt; Maßnahmen nach § 12 LHundG NRW sind nicht ortsbezogen, sondern vielmehr hunde- bzw. halterbezogen.
2. Die Rechtmäßigkeit einer auf § 12 Abs. 1, Abs. 2 Sätze 1 bis 3 LHundG NRW gestützten Haltungsverbot beurteilt sich wegen der von der Haltungsverbot fortdauernden Wirkung zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung in der letzten Tatsacheninstanz.
3. Eine generelle Untersagung der künftigen Hundehaltung kann auch ohne Anordnung einer konkreten, auf einzelne bestimmte Hunde bezogenen Haltungsverbot rechtmäßig auf § 12 Abs. 1 LHundG NRW gestützt werden (sog. isolierte erweiterte Haltungsverbot).
4. Eine nachträgliche Heranziehung einer anderen als der im angefochtenen Bescheid genannten Rechtsgrundlage ist nach den zur Zulässigkeit des Nachschiebens von Gründen entwickelten Grundsätzen solange zulässig und geboten, soweit die Regelung dadurch nicht in ihrem Wesen verändert wird, das „Normprogramm“ beider Vorschriften im Wesentlichen identisch ist und der Betroffene nicht in seiner Rechtsverteidigung beeinträchtigt wird.
5. Für das Vorliegen einer Gefahr im Sinne des § 12 LHundG NRW ist die allgemeine Unberechenbarkeit tierischen Verhaltens von vornherein nicht geeignet, die im konkreten Fall unzureichende Vorsorge vor unkontrolliertem Verhalten des Hundes zu rechtfertigen.

OVG NRW, Urteil vom 12.12. 2023 – 5 A 3146/21 –;
I. Instanz: VG Düsseldorf – 18 K 8302/19 –.

Die Klägerin wendet sich gegen die aufgrund von Beißvorfällen ausgesprochene Untersagung des Haltens und Führens von gefährlichen Hunden, Hunden bestimmter Rassen und großen Hunden im Sinne der §§ 3, 10 und 11 LHundG NRW. Klage und Berufung blieben erfolglos.

Aus den Gründen:

Der Senat entscheidet durch den Berichterstatter, weil sich die Beteiligten damit einverstanden erklärt haben (§ 87a Abs. 2 und 3, § 125 Abs. 1 VwGO).

Die zulässige Berufung der Klägerin ist unbegründet. Das VG hat die Klage zu Recht als unbegründet abgewiesen. Der Bescheid der Beklagten vom 22.10.2019 ist zum Zeitpunkt der Entscheidung des Senats noch wirksam und ist auch sonst nicht in seinem rechtlichen Bestand durch den Umzug der Klägerin von W. nach Q. in Frage gestellt (siehe I.). Der Bescheid ist außerdem weder hinsichtlich der in Ziffer 1 angeordneten Untersagung von Halten und Führen von gefährlichen Hunden, Hunden bestimmter Rassen und großen Hunden im Sinne der §§ 3, 10 und 11 LHundG NRW (siehe II.) noch hinsichtlich der Zwangsgeldandrohung in Ziffer 3 (siehe III.) oder der Gebührenfestsetzung (siehe IV.) rechtswidrig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

I. Die Ordnungsverfügung vom 22.10.2019 ist trotz des nach ihrem Ergehen erfolgten Umzugs der Klägerin von der beklagten Gemeinde nach Q. wirksam.

Die Beklagte war zunächst zum Erlass der Ordnungsverfügung gemäß § 13 Satz 1 LHundG NRW sachlich und örtlich zuständig, da die Klägerin in deren Bezirk als örtliche Ordnungsbehörde mehrere Hunde hielt. Die Haltungsuntersagung ist auch nach dem erfolgten Umzug wirksam und entfaltet bindende Rechtswirkungen für die Klägerin. Die Haltungsuntersagung ist nicht nach § 43 Abs. 2 VwVfG NRW unwirksam geworden, weil sie sich auf andere Weise als durch Rücknahme, Widerruf, Aufhebung oder Zeitablauf erledigt hätte. Ein Verwaltungsakt verliert seine Rechtswirkungen u. a. dann, wenn er aufgrund einer nachträglichen Änderung der Sach- oder Rechtslage seinen Regelungszweck nicht mehr erreichen kann. Der Geltungsanspruch des Verwaltungsakts, der darauf gerichtet ist, ein Rechtsverhältnis zu begründen, aufzuheben, inhaltlich zu ändern oder festzustellen, muss erloschen sein. Bei in die Zukunft gerichteten Untersagungsverfügungen setzt dies voraus, dass das untersagte Verhalten endgültig aufgegeben wurde oder nicht mehr aufgenommen werden kann.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 26.10.2017 – 8 C 18.16 –, BVerwGE 160, 193, juris, Rn. 11, und vom 27.2.2014 – 2 C 1.13 –, BVerwGE 149, 117, juris, Rn. 14.

Die in die Zukunft gerichtete Ordnungsverfügung, mit der der Klägerin das Halten und Führen von Hunden im Sinne der §§ 3, 10 und 11 LHundG NRW untersagt wird, bleibt auch nach dem Wegzug der Betroffenen als Regelungssubjekt aus dem örtlichen Zuständigkeitsbereich der Beklagten wirksam. Ihren Regelungszweck, der Klägerin das gegenständliche Verhalten dauerhaft und abstrakt – d. h. unabhängig vom Halten konkret bezeichneter einzelner Tiere – zu verbieten, kann die Verfügung weiterhin erfüllen. Eine auf § 12 LHundG NRW gestützte Anordnung gilt im gesamten Geltungsbereich des Gesetzes und ist in ihrer regelnden Wirkung nicht auf den Haltungsort bei Erlass der Anordnung beschränkt. Maßnahmen nach § 12 LHundG NRW sind nicht ortsbezogen, sondern vielmehr hunde- bzw. halterbezogen.

Ausdrücklich geregelt ist dies indes nur für einzelne einen Hundehalter begünstigende Bestimmungen. So gilt nach § 4 Abs. 5 Satz 1 LHundG NRW eine Erlaubnis zum Halten eines gefährlichen Hundes im gesamten Landesgebiet. Nach Satz 2 dieser Vorschrift ist im Falle des Wechsels des Haltungsorts die für den neuen Haltungsort zuständige Behörde zur Rücknahme oder zum Widerruf der Erlaubnis befugt, ferner zum Erlass von Nebenbestimmungen nach § 4 Abs. 4 Satz 2 LHundG NRW. Auch die behördlich verfügte Befreiung von der Anlein- und Maulkorbpflicht gilt nach § 5 Abs. 3 Satz 4 i. V. m. § 4 Abs. 5 LHundG NRW landesweit. Weitere auf einen Wechsel des Haltungsorts Bezug nehmende Vorschriften kennt das Gesetz mit § 8 Abs. 3 LHundG NRW, wonach bei einem Wechsel des Haltungsortes die bisher zuständige Behörde die nunmehr zuständige Behörde über Feststellungen nach § 3 Abs. 3 LHundG NRW (d. i. im Einzelfall gefährliche Hunde) sowie die Erteilung von Erlaubnissen und Befreiungen unterrichtet. Auch die landesübergreifende Anerkennungsmöglichkeit nach § 14 LHundG NRW bezieht sich nur auf Erlaubnisse, Befreiungen und Sachkundebescheinigungen. Ausweislich der gesetzgeberischen Erwägungen hierzu waren die genannten Bestimmungen insbesondere in § 4 Abs. 5 LHundG NRW „erforderlich, um den Vollzug einer landesweit gültigen Erlaubnis eindeutig zu regeln.“

Der Gewährleistung dieses Vollzugs dient nicht zuletzt der behördeninterne Informationsaustausch nach § 8 Abs. 3 LHundG NRW, wenn durch einen Wechsel deshaltungsorts auch die örtlich zuständige Behörde wechselt. Die gegenseitige Unterrichtung ermöglicht es nach der gesetzgeberischen Intention „der neu zuständigen Behörde, auf Informationen zurückzugreifen, die bei der vorher zuständigen Behörde vorliegen. Dadurch wird das Verwaltungsgeschehen vereinfacht, ein kontinuierlicher Vollzug gewährleistet und der Halterin oder dem Halter insbesondere bei Umzügen die ‚Ummeldung‘ des gefährlichen Hundes erleichtert“.

LT-Drs. 13/2387, S. 28.

Nähere Ausgestaltungen zur örtlichen Reichweite von Maßnahmen der zuständigen Behörden enthält das Gesetz nicht. Auch die Gesetzesbegründung ist insoweit unergiebig. Jedoch lässt sich der Gesetzesbegründung ein ausdrücklicher Anhaltspunkt dafür entnehmen, dass eine nach § 12 LHundG NRW angeordnete Maßnahme nicht per se in ihrer Wirksamkeit auf das Gebiet der Erlassbehörde beschränkt ist. So hat die zuständige Behörde sicherzustellen, dass die Ge- und Verbote des LHundG NRW befolgt werden, um präventiv weitere Beißvorfälle möglichst zu verhindern.

Vgl. LT-Drs. 13/2387, S. 18, 33.

Dies ist eine Konkretisierung des allgemeinen normativen Zwecks als spezielles Gefahrenabwehrgesetz, bezogen auf die potentiell mit der Unberechenbarkeit des Verhaltens von Hunden verbundene Gefährdung von Leben, Gesundheit und Eigentum Dritter. Dieser in der Gesetzesbegründung dokumentierten Zweckrichtung würde eine Auslegung, wonach zwar die Halter begünstigende, nicht aber diese belastende Verwaltungsakte landesweit Geltung beanspruchen, diametral entgegenstehen. Auf § 12 LHundG NRW gestützten Ordnungsmaßnahmen gegenüber Hundehaltern Wirksamkeit nur innerhalb des örtlichen Bereichs der Erlassbehörde zuzugestehen, hätte die Konsequenz nicht hinnehmbarer Schutzlücken im Fall eines – für die Halter jederzeit möglichen – Umzugs. Auch ohne ausdrückliche Ver-

ankerung im Gesetzeswortlaut gelten damit halterbelastende Ordnungsverfügungen nach einem Umzug aus dem Zuständigkeitsbereich der Erlassbehörde landesweit fort.

An diesem Auslegungsergebnis ändert sich nichts dadurch, dass die Untersagungsverfügung, worauf die Klägerin zu Recht hinweist, ein Verwaltungsakt mit Dauerwirkung ist. Ein solcher Verwaltungsakt weist die Besonderheit auf, dass seine Wirkung nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt, sondern während eines bestimmten Zeitraums eintritt. Seine Regelung aktualisiert sich während seiner Wirksamkeit ständig neu und seine Rechtsgrundlage verlangt, dass seine tatbestandlichen Voraussetzungen während des gesamten Wirkungszeitraums der Regelung vorliegen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 29.11.1979 – 3 C 103.79 –, BVerwGE 59, 148, juris, Rn. 78, Beschlüsse vom 29.10.2014 – 9 B 32.14 –, juris, Rn. 3 m. w. N., und vom 5.1.2012 – 8 B 62.11 –, NVwZ 2012, 510, juris, Rn. 13; OVG NRW, Beschluss vom 3.4.2023 – 19 B 191/23 –, NVwZ-RR 2023, 590, juris, Rn. 24 f.; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 6.12.2022 – 9 S 3232/21 –, juris, Rn. 64 m. w. N.

Der maßgebliche Zeitpunkt, auf den im Rahmen der verwaltungsgerichtlichen Rechtmäßigkeitsprüfung eines Verwaltungsakts für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage abzustellen ist, richtet sich grundsätzlich und in erster Linie nach dem jeweils einschlägigen materiellen Fachrecht. Dies gilt auch für sogenannte Dauerwaltungsakte.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 29.5.2019 – 6 C 8.18 –, BVerwGE 165, 251, juris, Rn. 16 m. w. N.

Die Rechtmäßigkeit einer auf § 12 Abs. 1, Abs. 2 Sätze 1 bis 3 LHundG NRW gestützten Haltungsuntersagung beurteilt sich danach wegen der von der Haltungsuntersagung fortdauernden Wirkung zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung in der letzten Tatsacheninstanz.

So bereits VG Aachen, Urteil vom 29.5.2006 – 6 K 3888/04 –, juris, Rn. 29, und Beschluss vom 28.12.2017 – 6 L 1429/17 –, juris, Rn. 32; offen gelassen von VG Minden, Urteil vom 14.9.2016 – 11 K 240/16 –, Rn. 36; vgl. OVG NRW, Beschluss vom 15.4.2014 – 5 B 82/14 –, juris, Rn. 15.

Anders ist dies etwa bei der tierschutzrechtlichen Haltungsverbot nach § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 TierSchG. Diese Vorschrift weist Parallelen zur Gewerbeuntersagung nach § 35 GewO auf und sieht wie bei der Gewerbeuntersagung ein getrenntes Untersagungs- und Wiedergestattungsverfahren vor. In derartigen getrennten Verfahren muss sich der Betroffene darauf verweisen lassen, etwaige nachhaltige Verbesserungen in der Sach- und Rechtslage zu seinen Gunsten in einem dem Untersagungsverfahren nachfolgenden gesonderten Wiedergestattungsverfahren geltend zu machen. Dem Umstand, dass das Haltungsverbot auf Dauer angelegt ist, wird in einem erfolgreichen Wiedergestattungsverfahren dadurch Rechnung getragen, dass das Verbot mit Wirkung für die Zukunft aufgehoben wird.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 15.4.2015 – 8 C 6.14 –, BVerwGE 152, 39, juris, Rn. 15; Nds. OVG, Urteil vom 20.4.2016 – 11 LB 29/15 –, NdsVBI 2016, 312, juris, Rn. 35; Bay. VGH, Beschluss vom 8.5.2019 – 23 ZB 18.756 –, AUR 2020, 268, juris, Rn. 12.

Entgegen der Auffassung der Klägerin rechtfertigt indes die fehlende Normierung eines § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 2. Halbsatz TierSchG vergleichbaren Wiedergestattungsverfahrens im LHundG NRW nicht die Annahme, dass eine hunderechtliche Haltungsverbot lediglich ortsbezogen und solange wirksam ist, wie sich der Betroffene im Zuständigkeitsbereich der Erlassbehörde aufhält. Die unterschiedlichen Regelungsansätze im TierSchG und im LHundG NRW weisen lediglich die Verantwortlichkeiten dafür, die Rechtmäßigkeit der Ordnungsverfügung vor dem Hintergrund der jeweils aktuellen tatsächlichen Umstände „unter Kontrolle zu halten“, unterschiedlichen Adressaten zu. Obliegt es nach § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 2. Halbsatz TierSchG dem Betroffenen selbst, zu seinen Gunsten eingetretene Veränderungen geltend zu machen und sich aktiv um eine Wiedergestattung

zu bemühen, ist es nach der Systematik des LHundG NRW Aufgabe der Behörde, aus eingetretenen sachlichen oder rechtlichen Änderungen die jeweiligen Konsequenzen für den Fortbestand der Haltungsuntersagung zu ziehen. Dass diese Aufgabe nach einem Umzug des Halters oder der Halterin der nach § 13 LHundG NRW nunmehr zuständig gewordenen Behörde obliegt, ist dabei nicht erheblich. Die noch wirksam bestehende Ordnungsverfügung ist von der (neu) zuständigen Behörde in ihren Rechtswirkungen zu kontrollieren; sie darf – entsprechend § 4 Abs. 5 Satz 2 LHundG NRW – die Untersagung nach Maßgabe der §§ 48, 49 VwVfG NRW aufheben oder modifizieren (vgl. § 48 Abs. 5, § 49 Abs. 5 VwVfG NRW).

Vgl. BVerwG, Urteil vom 22.3.2012 – 1 C 5.11 –, BVerwGE 142, 195, juris, Rn. 16; Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2022, § 48 Rn. 257 ff.

Dieser Auffassung ist auch das VG selbst, wenn es im Rahmen der Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit der Haltungsuntersagung ausführt, die zuständige Ordnungsbehörde werde nach einem gewissen Zeitraum einer etwaigen künftigen beanstandungsfreien Haltung sogenannter kleiner – von dem Haltungsverbot nicht umfasster – Hunde zu prüfen haben, ob die Voraussetzungen für die Haltungsuntersagung in Bezug auf Hunde im Sinne der §§ 3, 10 und 11 LHundG NRW weiterhin vorliegen und die Ordnungsverfügung gegebenenfalls mit Wirkung für die Zukunft aufzuheben haben (S. 12 f. des Urteils, juris, Rn. 58).

Schließlich ist für die Frage eines etwaigen, die Wirksamkeit der Haltungsuntersagung nicht berührenden Zuständigkeitswechsels die seitens der Klägerin aufgeworfene Problematik der Verwaltungsaktsbefugnis unerheblich. Diese bezeichnet lediglich die Ermächtigung der Behörde, zum Zweck der Aufgabenerfüllung das einseitig-hoheitliche Handlungsinstrument des Verwaltungsakts anwenden zu dürfen,

vgl. BVerwG, Urteil vom 7.12.2011 – 6 C 39.10 –, BVerwGE 141, 243, juris, Rn. 14; Niesler, in:

Brandt/Domgörgen, Handbuch Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, 5. Aufl. 2023, Kap. D Rn. 94,

und kann hier nach Wortlaut und Systematik von § 12 LHundG NRW nicht ernsthaft zweifelhaft sein.

II. Der Bescheid vom 22.10.2019 ist hinsichtlich der in Ziffer 1 angeordneten Untersagung von Halten und Führen von gefährlichen Hunden, Hunden bestimmter Rassen und großen Hunden im Sinne der §§ 3, 10 und 11 LHundG NRW auch im Übrigen rechtmäßig. Als Rechtsgrundlage kommt allerdings nicht § 12 Abs. 2 Satz 3 LHundG NRW, sondern allein § 12 Abs. 1 LHundG NRW in Betracht. Auf diese Rechtsgrundlage kann eine solche Untersagungsverfügung auch ohne Anordnung einer konkreten, auf einzelne bestimmte Hunde bezogenen Haltungsuntersagung rechtmäßig gestützt werden (siehe 1.). Die tatbestandlichen Voraussetzungen dieser sogenannten isolierten erweiterten Haltungsuntersagung liegen vor (siehe 2.). Auch die Ermessenserwägungen der Beklagten sind nicht zu beanstanden (siehe 3.).

1. Ermächtigungsgrundlage der sogenannten isolierten erweiterten Haltungsuntersagung ohne konkrete Haltungsuntersagung ist § 12 Abs. 1 LHundG NRW. Nach dieser Vorschrift kann die zuständige Behörde die notwendigen Anordnungen treffen, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit, insbesondere Verstöße gegen Vorschriften dieses Gesetzes, abzuwehren. Der Regelfall einer erweiterten Haltungsuntersagung als Annexmaßnahme zur konkreten (individual-)hundebezogenen Haltungsuntersagung findet seine Rechtsgrundlage in § 12 Abs. 2 Satz 3 LHundG NRW. Danach kann – im Anschluss an die Untersagungsbefugnisse nach § 12 Abs. 2 Satz 1 LHundG NRW („soll“ bezogen auf gefährliche Hunde oder Hunde im Sinne des § 10 Abs. 1 LHundG NRW) und Satz 2 („kann“ bezogen auf große Hunde im Sinne des § 11 Abs. 1 LHundG NRW) – mit der Untersagung die Untersagung einer künftigen Haltung gefährlicher Hunde, von Hunden im Sinne des § 10 Abs. 1 und § 11 Abs. 1 LHundG NRW verbunden werden. Diese sogenannte erweiterte – oder auch abstrakte – Haltungsuntersagung ist eine Annexmaßnahme zu einer konkreten Haltungsuntersagung eines oder

mehrerer individuell bestimmter Hunde und setzt diese voraus. Sie bezieht sich nach dem klaren Wortlaut des § 12 Abs. 2 Satz 3 LHundG NRW ausschließlich auf eine künftige Haltung von im Einzelnen noch unbekannten Hunden und ist genereller und abstrakter Natur.

Vgl. VG Köln, Beschluss vom 17.9.2021 – 20 L 1400/21 –, juris, Rn. 9; siehe auch LT-Drs. 13/2387, S. 32.

Die Ermächtigungsgrundlage des § 12 Abs. 2 Satz 3 LHundG NRW greift damit nur, wenn zugleich eine Haltungsverbot nach den Sätzen 1 oder 2 ausgesprochen wird, also beim Halter konkrete Tiere vorhanden und identifizierbar sind. Mit anderen Worten, eine nach pflichtgemäßem Ermessen anzuordnende erweiterte Haltungsverbot gegenüber einem Hundehalter ist auf § 12 Abs. 2 Satz 3 LHundG NRW zu stützen, wenn zum Zeitpunkt des Erlasses der Anordnung davon auszugehen ist, dass sich die Tiere – und welche – noch im Verantwortungs- und Zugriffsbereich des Halters befinden. Ist dies nicht (mehr) der Fall, kann auch ohne eine solche konkrete Haltungsverbot generell die künftige Haltung und das Führen von Hunden auf der Grundlage von § 12 Abs. 1 LHundG NRW untersagt werden. § 12 Abs. 1 LHundG NRW als spezialgesetzliche Generalklausel zur Abwehr von Gefahren durch Hunde,

vgl. LT-Drs. 13/2387, S. 32,

erfasst auch Haltungsverboten, für die es im Einzelfall keine speziellere Ermächtigungsgrundlage in § 12 Abs. 2 LHundG NRW gibt.

So auch schon OVG NRW, Beschluss vom 28.4.2023 – 5 B 467/22 –, juris, Rn. 18 ff.

Hingegen gibt es für einen generell abschließenden Charakter von § 12 Abs. 2 LHundG NRW keinen Anhaltspunkt. Die Zulässigkeit einer isolierten erweiterten Haltungsverbot auf der Grundlage von § 12 Abs. 1 LHundG NRW dient einer effektiven Gefahrenabwehr, die ihre Berechtigung gerade mit Blick auf die Person der Hundehalter selbst und nicht (auch) individualisierten Hunden findet. Soweit in

der Literatur teilweise die Zulässigkeit einer isolierten erweiterten Haltungsuntersagung auf der Grundlage von § 12 Abs. 1 LHundG NRW unter Verweis auf gewerberechtliche Vorschriften in Abrede gestellt wird,

vgl. Haurand, LHundG NRW, 8. Aufl. 2021, § 12
Ziffer 5, S. 170,

überzeugt dies nicht. Der Vergleich mit der erweiterten Gewerbeuntersagung nach § 35 Abs. 1 Satz 2 GewO bzw. § 35 Abs. 1 Satz 3 GewO ist schon wegen der unterschiedlichen Regelungsbereiche und des besonderen Grundrechtsrechtsschutzes der Gewerbefreiheit nicht tragfähig. Dies gilt ungeachtet der oben ausgeführten gesetzestechnischen Parallelen einer tierschutzrechtlichen Haltungsuntersagung nach § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 TierSchG zur Gewerbeuntersagung nach § 35 GewO.

Die Haltungsuntersagung in Ziffer 1 des Bescheids vom 22.10.2019 kann auf § 12 Abs. 1 LHundG NRW gestützt werden, auch wenn der Wortlaut der Ordnungsverfügung als Rechtsgrundlage § 12 Abs. 2 Satz 3 LHundG NRW nennt. Die VG haben umfassend zu prüfen, ob das materielle Recht die durch einen Verwaltungsakt getroffene Regelung trägt oder nicht. Hierzu gehört auch die Prüfung, ob ein angegriffener Verwaltungsakt kraft einer anderen als der angegebenen Rechtsgrundlage rechtmäßig ist. Erweist er sich aus anderen als in dem Bescheid angegebenen Gründen als rechtmäßig, ohne dass er durch den Austausch der Begründung in seinem Wesen geändert würde, dann ist der Verwaltungsakt im Sinne des § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO nicht rechtswidrig.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 30.6.1989 – 4 C 40.88 – , BVerwGE 82, 185, juris, Rn. 20; OVG NRW, Beschluss vom 7.12.2017 – 5 B 1472/16 –, n. v., S. 2 f. des Beschlussabdrucks; Urteil vom 6.10.2017 – 11 A 353/17 –, NWVBI 2018, 117, Rn. 34; Wolff, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 113 Rn. 86.

Eine solche nachträgliche Heranziehung einer anderen als der im angefochtenen Bescheid genannten Rechtsgrundlage ist nach den zur Zulässigkeit des Nachschiebens von Gründen entwickelten Grundsätzen solange zulässig und geboten, soweit die Regelung dadurch nicht in ihrem Wesen verändert wird, das „Normprogramm“ beider Vorschriften im Wesentlichen identisch ist und der Betroffene nicht in seiner Rechtsverteidigung beeinträchtigt wird. Eine Wesensänderung liegt nicht vor, wenn in der Sache die Ermessensgrundlage oder der Ermessensrahmen nicht verändert werden.

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 7.12.2017, a. a. O., vom 9.12.2015 – 15 A 121/15 –, juris, Rn. 10, und vom 5.8.2015 – 5 A 990/14 –, juris, Rn. 6; siehe auch BVerwG, Urteile vom 20.6.2013 – 8 C 46.12 –, BVerwGE 147, 81, juris, Rn. 34, und vom 16.6.1997 – 3 C 22.96 –, BVerwGE 105, 55, juris, Rn. 19 (zu ergänzender Ermessensbegründung und § 114 Satz 2 VwGO).

Danach ist hier ein Austausch der Rechtsgrundlage zulässig, ohne dass sich an dem angegriffenen Verwaltungsakt etwas Wesentliches geändert hätte. Die Ermessensausübung muss sich immer vom Zweck der Rechtsgrundlage leiten lassen und dafür muss man diese kennen. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass für den gleichen Sachverhalt die Zwecke zweier verschiedener Rechtsgrundlagen so eng beieinanderliegen, dass ein Austausch ausnahmsweise möglich erscheint, etwa wenn sachlich nur die „falsche Hausnummer“ korrigiert wird.

Vgl. Wolff, a. a. O., § 113 Rn. 86.

Entgegen der Auffassung der Klägerin ist dieser Austausch der rechtlichen Grundlage der Verfügung keine eigene, die behördliche Ermessensbetätigung ersetzende Ermessensausübung durch das Gericht, sondern Aufgabe der VG. Diese haben – innerhalb der oben genannten Grenzen – bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts alle einschlägigen Rechtsvorschriften und – nach Maßgabe der Sachaufklärungspflicht gemäß § 86 Abs. 1 VwGO – alle rechtser-

heblichen Tatsachen zu berücksichtigen, gleichgültig, ob die Normen und Tatsachen von der erlassenden Behörde zur Begründung des Verwaltungsakts angeführt worden sind oder nicht.

Die Beklagte untersagte auch unter Rückgriff auf die im Bescheid ausdrücklich genannte Rechtsgrundlage des § 12 Abs. 2 Satz 3 LHundG NRW die künftige Haltung von Hunden der genannten Kategorien. Hieran ändert sich durch den bereits vom VG vorgenommenen Rückgriff auf § 12 Abs. 1 LHundG NRW als normative Grundlage der Maßnahme inhaltlich nichts. Sachverhalt, Regelungsinhalt und hierzu anzustellende Ermessenserwägungen sind im konkreten Fall identisch. Unabhängig vom unterschiedlichen Anwendungsbereich der jeweiligen erweiterten Haltungsuntersagungen von § 12 Abs. 2 Satz 3 LHundG NRW einerseits und § 12 Abs. 1 LHundG NRW andererseits stellen jedenfalls hier beide Rechtsgrundlagen im Grundsatz identische tatbestandliche Anforderungen auf und knüpfen daran vergleichbare Rechtsfolgen (näher dazu unten 2.). Eine Beeinträchtigung der Rechtsverteidigung der Klägerin geht mit dem Abstellen auf die Rechtsgrundlage des § 12 Abs. 1 LHundG NRW nicht einher.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 7.12.2017, a. a. O., S. 3 des Beschlussabdrucks (zu einem Austausch von § 12 Abs. 1 gegen § 12 Abs. 2 Satz 2 LHundG NRW).

2. Die tatbestandlichen Voraussetzungen der isolierten erweiterten Haltungsuntersagung gemäß § 12 Abs. 1 LHundG NRW liegen vor. Zum Zeitpunkt des Erlasses der Ordnungsverfügung bestanden für die Beklagte hinreichende Anhaltspunkte dafür, dass eine konkrete Haltungsuntersagung i. V. m. einer auf § 12 Abs. 2 Satz 3 LHundG NRW gestützten erweiterten Haltungsuntersagung ins Leere gehen würden, da die Klägerin nach Anhörung, aber vor Erlass der Verfügung die von ihr gehaltenen Hunde abgegeben hatte.

Nach § 12 Abs. 1 LHundG NRW kann die zuständige Behörde die notwendigen Anordnungen treffen, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche

Sicherheit, insbesondere Verstöße gegen Vorschriften dieses Gesetzes, abzuwehren. Von einer solchen Gefahr ist jedenfalls (auch) dann auszugehen, wenn die Voraussetzungen des § 12 Abs. 2 Satz 3 LHundG NRW i. V. m. § 12 Abs. 2 Sätze 1 und 2 LHundG NRW für die Untersagung der künftigen Haltung von Hunden im Sinne von § 3, § 10 Abs. 1 und § 11 Abs. 1 LHundG NRW vorliegen. Nach dieser Vorschrift kann mit einer Untersagung nach § 12 Abs. 2 Sätze 1 und 2 LHundG NRW die Untersagung einer künftigen Haltung gefährlicher Hunde, von Hunden im Sinne der § 10 Abs. 1 und § 11 Abs. 1 LHundG NRW verbunden werden. Aus der Anknüpfung an § 12 Abs. 2 Sätze 1 und 2 LHundG NRW folgt, dass für die tatbestandliche Eröffnung von § 12 Abs. 2 Satz 3 LHundG NRW einer der dort normierten Untersagungsgründe gegeben sein muss.

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 30.5.2018 – 5 E 227/18 –, n. v., S. 3 f. des Beschlussabdrucks, und vom 16.3.2018 – 5 A 2161/16 –, n. v., S. 7 des Beschlussabdrucks.

Nichts anderes gilt für die sachlich und nach Eingriffsintensität vergleichbare Rechtsgrundlage des § 12 Abs. 1 LHundG NRW, sofern gestützt auf diese die zukünftige Haltung von Hunden untersagt wird. Eine isolierte erweiterte Haltungsuntersagung kommt danach – soweit hier maßgeblich – in Betracht, wenn ein schwerwiegender Verstoß oder wiederholte Verstöße gegen Vorschriften dieses Gesetzes oder auf Grund dieses Gesetzes getroffener Anordnungen vorliegen.

So liegt der Fall hier. Die Klägerin hat wiederholt gegen § 2 Abs. 1 LHundG NRW verstoßen, wonach Hunde so zu halten, zu führen und zu beaufsichtigen sind, dass von ihnen keine Gefahr für Leben oder Gesundheit von Menschen oder Tieren ausgeht. Dass die Klägerin ihre damaligen Hunde in einer Vielzahl von Fällen nicht so geführt bzw. gehalten hat, dass von ihnen keine Gefahr für die Gesundheit anderer Menschen oder Tiere ausgeht, hat das VG ohne Rechtsfehler festgestellt. Der Senat sieht insoweit gemäß § 130b Satz 2 VwGO von einer weiteren Darstellung der Entscheidungsgründe ab, da er insoweit die Berufung aus den Gründen der angefochtenen Entscheidung als unbegründet zurückweist (vgl. S. 9 ff. des Urteils, juris, Rn. 48 ff.). Der eingehenden Würdigung des VG zu den Vorfällen vom

23.2., 28.4., 10.5. und 20.7.2017 sowie vom 3.8. und 30.8.2019 setzt die Klägerin keine durchgreifenden Einwendungen entgegen.

Bezogen auf die Vorfälle vom 23.2. und 20.7.2017 betreffend den Hund „I.“ verweist die Klägerin auf die Unvorhersehbarkeit und Unberechenbarkeit tierischen Verhaltens; von einer Sorgfaltspflichtverletzung könne bei einer Hunderauferei keine Rede sein. Zwischen den beiden Vorfällen seien der Hund indes amtstierärztlich begutachtet und vorläufige Ordnungsmaßnahmen daraufhin wieder aufgehoben worden. Mit diesem Vorbringen und dem weiteren, auf den Vorfall vom 28.4.2017 bezogenen Einwand, sie könne nichts dafür, wenn sich andere Hundehalter falsch verhielten, wie etwa durch das Hochheben des eigenen Hundes, wenn andere Hunde in der Umgebung seien, dringt sie nicht durch. Zu letzterem hat das VG zutreffend ausgeführt, dass die Klägerin aufgrund früherer Vorfälle gerade gehalten war, dafür Sorge zu tragen, dass ihr damaliger Partner die Hunde nicht unangeleint führt, um Beißvorfälle im Falle einer etwaigen angsterfüllten Reaktion anderer Hundehalter zu verhindern. Die allgemeine Unberechenbarkeit tierischen Verhaltens ist von vornherein nicht geeignet, die im konkreten Fall unzureichende Vorsorge vor unkontrolliertem Verhalten des Hundes zu rechtfertigen. Für eine Gefahr im Sinne des § 12 LHundG NRW kommt es nicht auf eine Provokation durch einen anderen Hund oder auf sonst artübliches Verhalten an.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 22.11.2013
– 5 B 592/13 –, juris, Rn. 10.

Nichts anderes folgt im Ergebnis aus der amtstierärztlichen Begutachtung des Hundes „I.“ am 10.5.2017. Zwar empfahl die begutachtende Amtstierärztin im Nachgang zur Untersuchung keine Maßnahmen nach dem LHundG NRW; auch sonst wurde dem Hund kein Anzeichen gesteigerter Aggression gegenüber anderen angeleinten Hunden attestiert. Doch erforderte das Tier, so das Gutachten, im Verhalten gegenüber entgegenkommenden Hunden (insbesondere Rüden) immerhin eine „starke Reglementierung“ durch die Klägerin, die ihn u. a. an einer sehr kurzen Leine führen musste. Erst das Verhalten der Klägerin unterband einen direkten Kontakt mit anderen Hunden, genauso wie sie das geringgradige Fixieren anderer Rüden wahrnahm und es zügig unterbrach. Aus diesen Feststellungen

folgt ohne Weiteres, dass es sich bei dem Hund um ein Tier handelte, das einer besonders aufmerksamen und gleichsam fehlerfreien Führung bedurfte, um die von ihm ausgehenden Risikofaktoren zu beherrschen. An einer solchen Kontrolle mangelte es etwa bei den genannten Vorfällen am 23.2. und 20.7.2017. Das fehlende Anleinen von Hunden ist auch die Grundlage der Vorwürfe zu den Vorfällen am 28.4., 10.5.2017 und 3.8.2019. Dies und das Fehlen weiterer sichernder Vorkehrungen trifft die Klägerin unmittelbar – auch wenn einzelne der Vorfälle stattfanden, als die betreffenden Hunde durch den Partner der Klägerin ausgeführt wurden und nicht sie persönlich. Irrelevant ist dabei grundsätzlich, dass die Hunde per se keinem Leinenzwang im Sinne des § 2 Abs. 2 LHundG NRW unterlagen, denn dies schließt die individuelle und hier konkret anlassbezogene Verpflichtung des § 2 Abs. 1 LHundG NRW zu einer sicheren Haltung, Führung und Beaufsichtigung nicht aus.

Der Verweis auf ein „rechtmäßiges Alternativverhalten“, wonach es am 3.8.2019 aufgrund der bloßen Verteidigungsabsicht des Hundes voraussichtlich ebenfalls zu einem Beißvorfall gekommen wäre, wenn der Hund „N.“ angeleint gewesen wäre, verfängt nicht. Zu beurteilen ist nicht eine hypothetische Situation, sondern die Sorgfaltspflichtverletzung der Klägerin, die sich später im konkreten Vorfall realisiert hat – als es dem Partner der Klägerin nicht gelang, den Hund entsprechend unter Kontrolle zu halten. Doch selbst unter Außerachtlassung des konkreten Vorfalls vom 3.8.2019, der nach Ablauf und Verantwortlichkeit zwischen den Beteiligten umstritten ist, bleibt es bei zahlreichen Sorgfaltspflichtverstößen. Eine solche schwerwiegende Verletzung der Halterpflichten aus § 2 Abs. 1 LHundG NRW ist für den Vorfall am 30.8.2019 anzunehmen, als drei Hunde der Klägerin von ihrem Grundstück entwichen und dabei ein Nachbarshund schwer verletzt wurde. Die vom VG dazu angestellten Erwägungen zu einer Sorgfaltspflichtverletzung der Klägerin selbst vermag diese nicht unter Hinweis darauf zu entkräften, ihr Partner – dem die Hunde de facto „entwischt“ seien – sei „zweifelsohne ob der stattgehabten Vorfälle sensibilisiert“, es handele sich schlicht um ein „Missgeschick“. Damit ist schon nicht aufgezeigt, dass sie selbst – gerade vor dem Hintergrund der verschiedenen Vorfälle in der Vergangenheit – hinreichend und wirksam Sorge getragen hat, dass derartige „Missgeschicke“ ausbleiben. Die gesetzlichen Anforderungen

aus der Sicht der Gefahrenabwehr sind streng, aber für die Beherrschung des hier in Rede stehenden Risikos der Haltung großer Hunde von den Haltern und konkret der Halterin hinzunehmen.

3. Schließlich leidet die Ermessensausübung der Beklagten nicht an einem Ermessensfehler (§ 114 VwGO).

Die von der Behörde getroffene Entscheidung ist gerichtlich (nur) daraufhin zu überprüfen, ob die gesetzlichen Grenzen des Ermessens eingehalten wurden und ob von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise Gebrauch gemacht wurde (§ 114 Satz 1 VwGO). Dies setzt insbesondere die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips voraus. Die Ordnungsmaßnahme der isolierten erweiterten Haltungsuntersagung ist verhältnismäßig. Dass sich der Beklagten mildere, gleich geeignete und wirksame Mittel nicht aufdrängen mussten, hat das VG eingehend ausgeführt, worauf zur Vermeidung von Wiederholungen Bezug genommen wird (S. 12 des Urteils, juris, Rn. 57). Gleiches gilt für die Angemessenheit der Haltungsuntersagung (S. 12 f. des Urteils, juris, Rn. 58).

Die gegen diese Erwägungen erhobenen Einwendungen stellen die Rechtmäßigkeit der Ermessensbetätigung nicht durchgreifend in Frage. Die Ausführungen der Beklagten im Bescheid vom 22.10.2019 sind geeignet, die Ermessensausübung auch unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nachvollziehbar zu tragen. Dass die Ausführungen tatsächlich kurz gehalten sind, führt nicht auf einen Ermessensfehler. Überhöhte Anforderungen sind insoweit auch nach § 15 Abs. 1 LHundG NRW i. V. m. § 15 OBG NRW nicht zu stellen. Die Beklagte verweist zutreffend darauf, dass ihr keine weniger belastenden Alternativen zur Verfügung standen. Dass die seitens der Klägerin ins Feld geführten denkbaren Maßnahmen (z. B. Hundeschule, Leinen- oder Maulkorbzwang unter der Hand des Partners, notfalls dessen Ausschluss vom Führen der Hunde, Beschränkung der Zahl der gehaltenen Hunde) jedenfalls nicht gleich effektiv die Gefahr zu beseitigen geeignet sind, hat das VG bereits festgestellt. Dem ist nichts hinzuzufügen. Dass im Übrigen neben der Untersagung der Haltung von (großen) Hunden im Sinne von § 11 LHundG NRW auch die künftige Haltung von Hunden im Sinne der §§ 3 und

10 LHundG NRW verfügt ist, ist angesichts der höheren abstrakten Gefährlichkeit dieser Tiere ermessensgerecht.

Die Haltungsuntersagung ist auch das angemessene Ordnungsmittel. Die Abgabe der Hunde hat die Beklagte keineswegs außer Ansatz gelassen, musste sie angesichts der festgestellten zahlreichen Sorgfaltspflichtverletzungen aber nicht zu einer anderen Rechtsfolge bewegen. Die mögliche emotionale Belastung der Klägerin durch die Abgabe der Tiere wie auch die Trennung von ihrem Partner ist für die allein dem gesetzlichen Zweck, die durch Hunde und den unsachgemäßen Umgang des Menschen mit Hunden entstehenden Gefahren abzuwehren und möglichen Gefahren vorsorgend entgegenzuwirken (§ 1 LHundG NRW), verpflichtete Behörde unerheblich.

4. Unter Berücksichtigung der obigen Erwägungen ist auch das in Ziffer 1 der Ordnungsmaßnahme verfügte Verbot des Führens von Hunden im Sinne der §§ 3, 10 und 11 LHundG NRW rechtlich nicht zu beanstanden. Rechtsgrundlage der Führungsuntersagung bezogen auf (große) Hunde im Sinne des § 11 LHundG NRW ist ebenfalls § 12 Abs. 1 LHundG NRW.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 5.2.2018 – 5 E
45/17 –, n. v., S. 9 des Beschlussabdrucks.

Insoweit besteht im Einzelfall in gleicher Weise eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit wie bei der Haltungsuntersagung, zumal die Sorgfaltspflichtverstöße gerade beim Führen aufgetreten sind. Durch beide Verbote wird der unsachgemäße Umgang der Klägerin mit Hunden der genannten Kategorien und der dadurch entstehende Gefahrenherd adressiert und dem für die Zukunft entgegengewirkt. Dass die hier in Rede stehenden Verstöße gegen das LHundG NRW nicht allein auf die Erwartung einer unsachgemäßen Haltung von großen oder gefährlichen Hunden, sondern auch die Erwartung eines unsachgemäßen (bloßen) Führens schließen lassen, liegt auf der Hand. Die Ermessenserwägungen der Beklagten sind hinreichend und tragen die Rechtsfolge einer gesonderten Untersagung des Führens von Hunden im Sinne der §§ 3, 10 und 11 LHundG NRW. Keiner Entscheidung bedarf hier, ob eine gesonderte Untersagung des Führens von Hunden im Sinne

der §§ 3 und 10 LHundG NRW grundsätzlich erforderlich und ermessensgerecht ist. Die Beklagte hat ihre Ermessenserwägungen an die Annahme geknüpft, dass die Klägerin weiterhin nicht bereit sei, die sich unmittelbar aus dem LHundG NRW ergebenden Pflichten zu befolgen. Derartige Anhaltspunkte sind geeignet, die zusätzliche Belastung einer Untersagung der – bei Fehlen der Voraussetzungen von § 5 Abs. 4 Satz 2 LHundG NRW bereits von Gesetzes wegen verbotenen – Führung von Hunden im Sinne der §§ 3 und 10 LHundG NRW zu tragen.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 5.2.2018,
a. a. O., S. 8 f. des Beschlussabdrucks.

III. Die an den Fall der Zuwiderhandlung gegen die nach den obigen Ausführungen rechtmäßige Untersagungsverfügung anknüpfende Zwangsgeldandrohung in Ziffer 3 des Bescheids vom 22.10.2019 ist auf der Grundlage der § 55 Abs. 1, § 57 Abs. 1 Nr. 2, § 60, § 63 Abs. 1 und 5 VwVG NRW rechtmäßig.

Konkrete Einwendungen macht die Klägerin mit ihrer Berufung insoweit nicht geltend. Auch sonst ist die zugleich mit der Untersagungsverfügung erlassene (unselbstständige) Zwangsgeldandrohung rechtlich nicht zu beanstanden. Der durch den Umzug eingetretene Wechsel des örtlichen Zuständigkeitsbereichs der Behörde lässt die (sachliche) Zuständigkeit der Vollzugsbehörde nach dem Rechtsgedanken des § 56 Abs. 1 VwVG NRW unberührt. Für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Zwangsgeldandrohung ist zwar grundsätzlich die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung in der Tatsacheninstanz maßgeblich.

BVerwG, Urteil vom 14.3.2006 – 1 C 3.05 –, InfAuslR 2006, 382, juris, Rn. 9.

§ 56 Abs. 1 VwVG NRW knüpft die Zuständigkeit zum Vollzug jedoch nicht an die gesetzlichen Zuständigkeitsbestimmungen zum Erlass eines zu vollziehenden Verwaltungsaktes an, sondern weist die sachliche Zuständigkeit für den Vollzug nach dem Gedanken der Selbstvollstreckung ausdrücklich der Behörde zu, die ihn erlassen hat.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 14.3.2006 – 1 C 11.05 –, BVerwGE 125, 110, juris, Rn. 15; OVG NRW, Beschluss vom 5.3.2014 – 15 A 1901/13 –, NWVBI 2014, 230, juris, Rn. 39; VG Düsseldorf, Beschluss vom 9.3.2011 – 27 L 1323/10 –, juris, Rn. 13; Mosbacher, in: Engelhardt/App/Schlatmann, VwVG/VwZG, 12. Aufl. 2021, § 7 VwVG Rn. 1.

Die Zwangsgeldandrohung gehört danach zur Zuständigkeit der Vollzugsbehörde, hier der Beklagten als die die wirksame Untersagungsverfügung erlassende Ausgangsbehörde. Androhung (§ 63 VwVG NRW) und Festsetzung (§ 64 VwVG NRW) der Zwangsmittel nach § 57 VwVG NRW gehören – anders als die Ausführung von Zwangsmaßnahmen – stets zur Zuständigkeit der Vollzugsbehörde gemäß § 56 Abs. 1 VwVG NRW.

Vgl. Mosbacher, a. a. O., § 8 VwVG Rn. 1; Sadler/Tillmanns, in: dies., VwVG/VwZG, 10. Aufl. 2019, § 8 VwVG Rn. 2; siehe auch zum Wechsel der behördlichen Ausgangszuständigkeit OVG NRW, Beschluss vom 27.5.2013 – 8 B 128/13 –, NWVBI 2013, 411, juris, Rn. 13; VG Köln, Urteil vom 5.3.2013 – 14 K 1333/12 –, juris, Rn. 33.

Unerheblich ist danach, dass eine Kontrolle der Einhaltung der Ordnungsverfügung durch die Beklagte außerhalb ihres Zuständigkeitsgebiets aktuell nicht ohne Weiteres möglich ist, so dass dort auch eine Vollstreckungsausführung ausscheidet.

Vgl. VG Arnsberg, Beschluss vom 20.1.2007 – 14 L 35/07 –, juris, Rn. 8.

IV. Die mit dem Bescheid vom 22.10.2019 festgesetzte Verwaltungsgebühr in Höhe von 120,00 Euro ist ebenfalls rechtmäßig. Sie findet ihre Grundlage in § 1 Abs. 1 Nr. 1, § 2 Abs. 1 GebG NRW, § 1 Abs. 1 AVwGebO NRW i. V. m. der Tarifstelle 18a 1.11 (aktuell: 6.10.1.11) des Allgemeinen Gebührentarifs. Der Senat

sieht gemäß § 130b Satz 2 VwGO von einer weiteren Darstellung der Entscheidungsgründe ab, da er insoweit die Berufung aus den Gründen der angefochtenen Entscheidung als unbegründet zurückweist (vgl. S. 15 f. des Urteils, juris, Rn. 70).