VG München, Beschluss v. 18.09.2025 – M 26b S 25.2235

Titel:

Abgrenzung von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch und Kautabak

Normenketten:

RL 2014/40/EU Art. 2 Nr. 8
TabakerzG § 11, § 29
VwGO § 80 Abs. 5

Leitsätze:

1. Das Begründungserfordernis nach § 80 Abs. 3 VwGO ist bei der Anordnung des Sofortvollzugs des Verbots des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen ist dann erfüllt, wenn ein besonderes Gesundheitsrisiko inmitten steht, das über dasjenige hinausgeht, das regelmäßig mit dem Konsum zulässiger Tabakerzeugnisse einhergeht und vom Gesetzgeber grundsätzlich hingenommen wird. (Rn. 25) (redaktioneller Leitsatz)
2. Nach dem Willen des Europäischen Gesetzgebers und der Zielsetzung der RL 2014/40/EU handelt es sich es sich bei der Formulierung „und die in Pulver- oder Granulatform oder in einer Kombination aus beiden Formen“ in Art. 2 Nr. 8 RL 2014/40/EU nicht um ein einschränkendes Tatbestandsmerkmal. (Rn. 39) (redaktioneller Leitsatz)
3. Im Hinblick auf die Zielsetzung der RL 2014/40/EU, angesichts der besonders schädlichen Wirkungen von Tabakerzeugnissen auf die menschliche Gesundheit ein hohes Schutzniveau zu erreichen, ist der Begriff „Tabakerzeugnisse, die zum Kauen bestimmt sind“ bzw. synonym der Begriff „Kautabak“, eng auszulegen. (Rn. 41) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Tabak zum oralen Gebrauch, Verbot des Inverkehrbringens, Kautabak, Tabak, oraler Gebrauch, Inverkehrbringen, Untersagungsverfügung, Sofortvollzug, Snus

Tenor

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Der Antragsteller hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Der Streitwert wird auf 2.500 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1
Der Antragsteller wendet sich im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes gegen die sofort vollziehbare Untersagung des gewerbsmäßigen Inverkehrbringens „aller verbotenen Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch oder Snus“.

2
Der Antragsteller betreibt eine Tankstelle im Zuständigkeitsbereich des Landratsamts. Nach einem Verbraucherhinweis führte die Lebensmittelüberwachung des Antragsgegners am … Januar 2025 eine Vor-Ort-Kontrolle durch. Hierbei wurde an der Theke der Tankstelle eine „Vorschau-/Bestellliste“ für Kunden aufgefunden sowie im Lager eine Kühlvitrine, in der u.a. verschiedene Tabakerzeugnisse aufbewahrt waren. Diese wurden anschließend einer Begutachtung durch das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) unterzogen.

3
Mit Bescheid vom … Januar 2025 (Bl. 4 ff. d. Behördenakten (BA)) untersagte das Landratsamt zunächst auf lebensmittelrechtlicher Grundlage das gewerbsmäßige Inverkehrbringen von Nicotine Pouches/Nicopods/Snus unter Aufzählung von 23 Produkten. Hiergegen ließ der Antragsteller unter den Az.

M 26b K 25.967 und M 26b S 25.968 Klage erheben und vorläufigen Rechtsschutz beantragen. Mit Bescheid vom … März 2025 nahm das Landratsamt den Bescheid vom … Januar 2025 teilweise in den Nrn. 1 e, f, g, h und i zurück, soweit es sich bei den Produkten um Tabakerzeugnisse im Sinne von Art. 2 f Verordnung (EG) Nr. 178/2002 handelte (Bl. 8 ff. d.BA). Die gerichtlichen Verfahren wurden daraufhin zurückgenommen und eingestellt.

4
Die im hiesigen gerichtlichen Verfahren vorgelegte Behördenakte enthält ein Gutachten des LGL vom ... Dezember 2022 (Bl.19 ff.) zu dem Produkt mit dem Handelsnamen „Oden's X-Treme White Dry Portion cold mini". Danach handele es sich um eine braune, minimal feuchte, minimal klebrige und fein zerkleinerte Tabakmischung, die zugleich einen sehr losen Charakter aufweise (siehe Probenfotos) und in porösen Portionsbeuteln mit einer Länge ca. 2,6 cm, Breite ca. 1,4 cm verpackt sei; es bestehe ein Geruch nach Minze, herb nach Tabak, ätherisch (Bl. 19 d.BA). Anhand des Nikotinfreisetzungsverhaltens der Probe sei eindeutig ersichtlich, dass es ausreiche, das vorliegende Produkt im Mund zu halten, um wesentliche Inhaltsstoffe wie Nikotin aus dem Produkt verfügbar zu machen. Aufgrund der Durchlässigkeit des Beutelmaterials und der Zusammensetzung des Beutelinhalts aus sehr fein geschnittenem Tabak, seiner daraus resultierenden Offenheit für Speichel und der Daten aus dem durchgeführten Nikotinfreisetzungsversuch gebe das vorliegende Produkt seine wesentlichen Inhaltsstoffe auch ohne Kauen frei. Nach Betrachtung der entscheidenden objektiven Merkmale (Zusammensetzung, Konsistenz, Darreichungsform und Freisetzung der wesentlichen Inhaltsstoffe) sei daher das Produkt nicht zum Kauen, sondern im Wesentlichen zum Lutschen bestimmt (Bl. 22 d.BA). Weiter heißt es in dem Gutachten (Bl. 23 d.BA): „Aufgrund der Zweckbestimmung zum oralen Gebrauch und der sehr zerkleinerten und feinteiligen Struktur der Tabakmischung (Beutelinhalt), deren Grundlage nach unserer Einschätzung sehr fein geschnittener Tabak (siehe Probenfotos) darstellt, wird die vorgelegte Probe von Tabak zum oralen Gebrauch erfasst." Die Ausnahmeregelung für Kautabak greife im vorliegenden Fall nicht.

5
Desweiteren enthält die Behördenakte ein Gutachten des LGL vom … Januar 2022 bezüglich des Produkts mit dem Handelsnamen „Oden's X-Treme White Portion Dry cold" (Bl. 33ff. d.BA). Das LGL kommt – unter näherer Begründung – zu dem Ergebnis (Bl. 37 d.BA), dass es sich dabei um Tabak zum oralen Gebrauch nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 Tabakerzeugnisgesetz (TabakerzG) i.V.m. Art. 2 Nr. 8 RL 2014/40/EU handele, bei dem das Inverkehrbringen nach § 11 TabakerzG verboten sei.

6
Das LGL stufte zudem mit Gutachten vom … Januar 2022 (Bl. 44ff. d.BA) das Produkt mit dem Handelsnamen „Oden`s X-Treme white dry slim cold"- unter näherer Begründung – als Tabak zum oralen Gebrauch im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 1 TabakerzG i.V.m. Art. 2 Nr. 8 RL 2014/40/EU ein, bei dem das Inverkehrbringen nach § 11 TabakerzG verboten sei (Bl. 48 d.BA).

7
Mit Gutachten des LGL vom … Dezember 2022 (Bl. 58 ff. d.BA) wurde weiterhin das Produkt mit dem Handelsnamen „Pablo Ice Cold"- unter näherer Begründung – als Tabak zum oralen Gebrauch im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 1 TabakerzG i.V.m. Art. 2 Nr. 8 RL 2014/40/EU klassifiziert, bei dem das Inverkehrbringen nach § 11 TabakerzG verboten sei (Bl. 62 d.BA).

8
Schließlich kommt das LGL im Gutachten vom … November 2023 (Bl. 71 ff. d.BA) hinsichtlich des Produktes mit dem Handelsnamen „X-Tremely Red Mini Siberico white dry" – unter näherer Darlegung von Gründen – zu dem Ergebnis, dass es sich um Tabak zum oralen Gebrauch im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 1 TabakerzG i.V.m. Art. 2 Nr. 8 RL 2014/40/EU handele, bei dem das Inverkehrbringen nach § 11 TabakerzG verboten sei (Bl. 75 d.BA).

9
Im Übrigen wird hinsichtlich des Inhalts der angeführten Gutachten auf die Behördenakten Bezug genommen, § 117 Abs. 5 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).

10
Mit verfahrensgegenständlichem Bescheid des Landratsamts vom … März 2025, dem Klägerbevollmächtigten am … März 2025 gegen Empfangsbekenntnis zugestellt, wurde dem Antragsteller

unter Anordnung des Sofortvollzugs (Nr. 2 des Bescheids) in Nr. 1 des Bescheids ab sofort untersagt, alle verbotenen Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch oder Snus gewerbsmäßig in den Verkehr zu bringen; insbesondere

a. Oden’s X-Treme White Dry Slim Cold,

b. Oden’s X-Treme White Portion Dry cold dry,

c. Oden’s X-Treme White Dry Portion cold mini,

d. Sibiria -80°C X-Tremly Red Mini White dry,

e. Pablo Danger Strong Chewbags Ice Cold.

11
Dem Antragsteller wurde in Nr. 3 des Bescheids ein Zwangsgeld in Höhe von 2.000 Euro für den Fall angedroht, dass er der Verpflichtung in Nr. 1 des Bescheids nicht oder nicht vollständig nachkommt.

12
Der Bescheid wurde damit begründet, dass es gemäß § 11 TabakerzG verboten sei, Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch in den Verkehr zu bringen. Die vom Antragsteller angebotenen Produkte „Oden’s X-Treme White Dry Slim Cold, Oden’s X-Treme White Portion Dry cold dry, Oden’s X-Treme White Dry Portion cold mini, Sibiria -80°C X-Tremly Red Mini White dry und Pablo Danger Strong Chewbags Ice Cold“ seien Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch. Tabak zum oralen Gebrauch seien gemäß Art. 2 Nr. 8 RL 2014/40/EU alle Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch – mit Ausnahme von Erzeugnissen, die zum Inhalieren oder Kauen bestimmt seien –, die ganz oder teilweise aus Tabak bestünden und die in Pulver- oder Granulatform oder in einer Kombination aus beiden Formen, insbesondere in Portionsbeuteln oder porösen Beuteln, angeboten würden. Tabak zum oralen Gebrauch werde entweder in loser Form oder vorportioniert in kleinen, speicheldurchlässigen Zellulosebeuteln in Verkehr gebracht. Durch den natürlichen Speichelfluss im Mundraum und dem Kontakt mit der Mundschleimhaut werde das Nikotin aus dem Produkt gelöst und vom menschlichen Körper aufgenommen. Ein Kauen sei nicht notwendig, in der Regel bleibe das Produkt im Mundraum fest an einem Ort und werde bei Konsumende wieder aus dem Mundraum entfernt. Die Untersagung der genannten Tabakprodukte sei geeignet und angemessen und auch im Übrigen verhältnismäßig, um den Verkauf der verbotenen Produkte zu verhindern und die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen. Der Sofortvollzug war nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO anzuordnen, da bei der Kontrolle am 14. Januar 2025 festgestellt worden sei, dass der Antragsteller verbotene Tabakerzeugnisse zum oralen Verkehr anbiete, so dass die Gefahr des Inverkehrbringens bestehe. Das öffentliche Interesse des Verbrauchers an der Erhaltung seiner Gesundheit gehe dem privaten wirtschaftlichen Interesse vor.

13
Mit Schriftsatz vom 10. April 2025, eingegangen bei Gericht am selben Tag, ließ der Antragsteller Klage gegen den Bescheid vom … März 2025 (M 26b K 25.2233) erheben sowie im Wege des einstweiligen Rechtschutzes beantragen,

die Anordnung des Sofortvollzuges aus der Verfügung der Beklagten vom …03.2025 aufzuheben.

14
Zur Begründung ließ der Antragsteller vortragen, dass er mehrere tabakfreie Nikotinprodukte sowie tabakhaltige Produkte der Marken „Oden`s“, „Siberia“ und „Pablo“ zum Verkauf angeboten habe. Die streitgegenständliche Untersagungsverfügung sei rechtswidrig. Die Voraussetzungen für die Anordnung des Sofortvollzuges seien nicht erfüllt, § 80 Abs. 3 VwGO. Die Begründung, es liege im öffentlichen Interesse, dass keine verbotenen Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch in den Verkehr gebracht würden, reiche nicht aus. Dies sei noch nicht einmal die Begründung der Sachentscheidung, sondern bestenfalls die Wiederholung des Gesetzeswortlautes. Auch die weitere Begründung genüge nicht. Denn neben dem öffentlichen Interesse des Verbrauchers auf Erhalt seiner Gesundheit bestehe auch sein Recht zum Konsum von Genussmitteln. Unbestritten sei zwar, dass der Genuss von nikotinhaltigen Tabakprodukten gesundheitsschädlich sein könne. Der Verbraucher habe aber das Recht, seine Gesundheit durch den Konsum von Genussmitteln zu gefährden oder sogar zu ruinieren. Der Verkauf von nikotinhaltigen Rauch-, Kau- oder Schnupftabakwaren sei deshalb ebenso erlaubt, wie der von Zucker oder Alkohol. Das Interesse des Verbrauchers auf Erhalt seiner Gesundheit sei dort schützenswert, wo er nicht in der Lage sei, die

Gesundheitsschädlichkeit des Genussmittels zu beurteilen. Das betreffe Jugendliche bzw. gutgläubige Konsumenten, denen die Gesundheitsschädlichkeit des Produktes nicht bewusst sei. Die Interessen dieser Gruppen seien hinreichend geschützt und bedürfen keines weiteren Schutzes durch die Anordnung des Sofortvollzuges. Kinder und Jugendliche seien durch § 10 Jugendschutzgesetz (JuSchG) geschützt. An dieses Verbot halte sich der Antragsteller auch. Die Gesundheit volljähriger Konsumenten werde durch den nach § 17 TabakerzV erforderlichen Warnhinweis geschützt, der ordnungsgemäß auf den Produkten angebracht sei. Ferner ließ der Antragsteller in der Hauptsache mit Schriftsatz vom 1. August 2025 vortragen, dass kein begründeter Verdacht bestehe, dass mit den Erzeugnissen gegen das Verbot aus § 11 TabakerzG verstoßen werde. Da die Norm straf- und bußgeldbewehrt sei, sei bei ihrer Auslegung und Anwendung der Bestimmtheitsgrundsatz zu beachten, Art. 103 Abs. 2 GG. Nach der amtlichen Begründung werde mit § 11 TabakerzG Art. 17 der RL 2014/40/EU umgesetzt. Tabak zum oralen Gebrauch werde in Art. 2 Nr. 8 der RL 2014/40/EU legaldefiniert. Zwar handele es sich bei allen Produkten um Tabakerzeugnisse, die ganz oder teilweise aus Tabak bestünden. Allerdings sei das weitere Tatbestandsmerkmal nicht erfüllt. Der Antragsgegner habe nicht dargelegt, dass die streitgegenständlichen Produkte als Tabakmischung in Pulver- oder Granulatform oder in einer Kombination aus beiden Formen angeboten würden. Es sei nicht definiert, was eine Pulver- oder Granulatform sei – weder im TabakerzG noch in der EU-Richtlinie. Dies sei unter Bestimmtheitsgesichtspunkten schon deshalb rechtstaatlich bedenklich, weil aus einem Verstoß eine strafrechtliche Sanktion folgen solle. Das LGL stelle in seinen Befunden vom … Januar 2022, *. Dezember 2022 und … November 2023 fest, dass es sich um eine „braune, minimal feuchte, nicht klebrige und fein zerkleinerte Tabakmischung“ bzw. eine „leicht feuchte, leicht klebrige und fein zerkleinerte Tabakmischung“ handele. Eine Tabakmischung in Pulverform könne damit tatbestandlich ausgeschlossen werden, da Pulver einen trockenen Aggregatzustand beschreibe und somit eine „leicht feuchte“ Konsistenz ausschließe. Um festzustellen, ob ein Pulver vorliege, müsse der Wassergehalt bestimmt werden, was unterblieben sei. Die Gutachten würden ebenfalls keine Feststellungen dazu treffen, dass es sich bei den Tabakmischungen um Granulat im Sinne der EU-Richtlinie handele. Granulate würden definiert als asymmetrische Aggregate aus Pulverpartikeln (lat. granulum = Körnchen), welche mit Hilfe von Bindemitteln formbeständig zusammengeballt seien. Die Gutachten stellten klar, dass geschnittene Tabakblätter unterschiedlicher Form und Größe vorlägen. Diese seien jedoch nicht zusammengeballt, weshalb es sich nach der Definition auch nicht um Granulat handele. In seinen Gutachten rechtfertige das LGL die fehlende Feststellung zur Konsistenz der Proben mit der Ansicht, der Begriff „Tabak zum oralen Gebrauch“ dürfe im Hinblick auf die Vorgabe einer Pulver- oder Granulatform nicht zu eng gefasst werden. Im Hinblick auf das Rechtsstaatsgebot aus Art. 103 Abs. 2 GG sei diese Auffassung unvertretbar. Die Gutachten rekurrierten auf das Urteil des EuGH vom 16. Juli 2015 (C-468/14, Kommission/Dänemark), das vorliegend nicht herangezogen werden könne. Der Tabak der streitgegenständlichen Produkte sei geschnitten und eben nicht gemahlen. Er sei nicht trocken und nicht in Pulverform, sondern gesoßt, leicht feucht und klebrig. Auch das dritte Tatbestandsmerkmal sei nicht erfüllt. Die Abgrenzungskriterien, nach denen Kautabak von Tabak zum oralen Gebrauch unterschieden werde, würden in der Rechtsprechung als abschließend geklärt angesehen (BVerwG, B.v. 12.5.2020 – 3 B 5/20 – juris Rn. 7). Zum Kauen bestimmt seien nach der EuGH-Rechtsprechung Tabakerzeugnisse, „die an sich nur gekaut konsumiert werden können, d.h. die ihre wesentlichen Inhaltsstoffe im Mund nur durch Kauen freisetzen können“ (EuGH, U.v. 17.10.2018 – C-425/17 – Rn. 32). Die Gebrauchsbestimmung – zum Kauen oder Lutschen – sei anhand aller objektiven Merkmale der betreffenden Erzeugnisse wie ihrer Zusammensetzung, ihrer Konsistenz, ihrer Darreichungsform und gegebenenfalls ihrer tatsächlichen Verwendung durch die Verbraucher zu beurteilen (EuGH a.a.O. Rn. 35). Nach der Rechtsprechung des EuGH und des BVerwG komme es nicht allein auf die Freisetzung von Nikotin, sondern die Freisetzung der „wesentlichen Inhaltsstoffe“ an, dazu zählten auch die für das Geschmackserlebnis entscheidenden Aromastoffe, die ebenfalls „Inhaltsstoffe“ im Sinne des Tabakrechts seien (vgl. Art. 2 Nr. 18, 22 und 23 RL 2014/40/EU). Der in den Gutachten angeführte Versuchsaufbau sei nicht geeignet, für die Abgrenzung eine relevante Grundlage zu liefern, u.a. blende der Versuchsaufbau vollständig aus, dass nach der Rechtsprechung nicht nur das Nikotin, sondern auch die für das Geschmackserlebnis des Konsumenten entscheidenden Aromastoffe zählten. Ob und in welchem diese (vgl. Gutachten des LGL „Geruch herb nach Tabak, nach Minze“ bzw. „Geruch herb nach Tabak, nach Honig, citrusartig“) freigesetzt würden, sei nicht untersucht worden. Im Hinblick auf die Gebrauchsbestimmung habe der Hersteller durch die Bezeichnung „Kautabak“ das Produkt als zum Kauen bestimmt. Die Gebrauchsbestimmung werde grundsätzlich vom Produzenten vorgenommen. Der Antragsgegner habe ebenso keine Feststellungen zur Darreichungsform unter Berücksichtigung des tatsächlichen Konsumverhaltens getroffen.

15
Mit Schriftsatz vom 16. April 2025 beantragte der Antragsgegner, den Antrag zur Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung abzulehnen.

16
Zur Begründung wurde dargetan, dass sich die Untersagung auf § 29 Abs. 2 Sätze 1 und 2 Nr. 4 i.V.m. § 11 TabakerzG stütze. Die fehlende Anhörung sei aufgrund der Klageschrift geheilt (§ 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 VwVfG). Bei den vom Antragsteller angebotenen Produkten handele es sich um Tabak zum oralen Gebrauch, dessen Inverkehrbringen bereits nach § 11 TabakerzG verboten sei. Da der Verkauf von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch auch eine Straftat gemäß § 34 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. c i.V.m. § 11 TabakerzG darstelle, werde durch diese Maßnahme gleichzeitig die Begehung weiterer Straftaten verhindert. Dem Antragsteller könne der Verkauf nicht erlaubt werden, da er kraft Gesetzes verboten sei. Ein öffentliches Interesse an Konsum von Genussmitteln scheine im vorliegenden Fall zu geringwertig. Schließlich sei es dem Verbraucher durchaus möglich, Tabakerzeugnisse zu konsumieren. Lediglich der Konsum von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch werde durch § 11 TabakerzG eingeschränkt. Dieser werde durch den Gesetzgeber als besonders gesundheitsschädlich eingeschätzt. Snus sei bereits 2010 vom deutschen Krebsforschungszentrum als gesundheitsschädliches Tabakprodukt bewertet worden; Snus führe u.a. zu einer Abhängigkeit, enthalte krebserzeugende (kanzerogene) und giftige Substanzen, verursache schwere, zum Teil tödliche Krankheiten und sei zudem auch besonders attraktiv für Jugendliche. Der regelmäßige Konsum von Snus habe laut einer aktuellen Studie aus Norwegen Auswirkungen auf die Mundschleimhaut. Es könne zudem zu einem dauerhaften Rückgang des Zahnfleisches führen, im schlimmsten Fall zum Verlust von Zähnen. Langfristig würde sich durch das Konsumieren von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch der Gesamttabakkonsum erhöhen. Das Anbringen eines Warnhinweises gemäß § 17 TabakzV mache den Verbraucher zwar darauf aufmerksam, dass das Tabakerzeugnis gesundheitsschädlich sei, sei aber nicht ausreichend, um einen vollständigen Gesundheitsschutz zu gewährleisten. Als Besitzer einer Tankstelle sei der Verkauf von Kraftstoffen als Haupteinnahmequelle anzusehen. Dem Antragsteller sei es möglich, alle anderen erlaubten Tabakerzeugnisse zu vermarkten, insbesondere Kautabak. Die sofortige Vollziehung sei rechtmäßig. Im Falle einer Aussetzung des Vollzugs könnten die verbotenen Produkte weiter vertrieben werden, wodurch die Gesundheit der Verbraucher gefährdet und einem Verstoß gegen die Rechtsordnung Vorschub geleistet werden würde. Die mit dem Konsum verbundenen Gesundheitsgefahren durch die toxikologische und die süchtig machende Wirkung wiege schwerer als das wirtschaftliche Interesse des Antragstellers an einem weiteren Vertrieb. Das öffentliche Interesse an der körperlichen Unversehrtheit von Verbrauchern gehe dementsprechend dem privaten wirtschaftlichen Interesse an der weiteren Vermarktung bis zur gerichtlichen Entscheidung vor.

17
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte und die von der Antragsgegnerin vorgelegte Behördenakte Bezug genommen.

II.

18
A. Der Antrag bleibt ohne Erfolg.

I.

19
Der Antrag nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO ist nach sachdienlicher Auslegung (§ 86 Abs. 3, 88 VwGO) nicht nur auf Aufhebung des Sofortvollzugs, sondern auf Wiederherstellung bzw. Anordnung der aufschiebenden Wirkung der erhobenen Klage (M 26b K 25.2233) gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 10. März 2025 gerichtet. Zwar bezog sich die Antragsbegründung zunächst nur auf eine behauptete mangelhafte Begründung des Sofortvollzugs nach § 80 Abs. 3 VwGO. Indes war der Antrag im Sinne des umfassenden Rechtschutzbegehrens und der Prozessökonomie als auf die Wiederherstellung/Anordnung der aufschiebenden Wirkung gerichtet auszulegen, Art. 19 Abs. 4 GG. Dies ist schon deshalb sachgerecht, da mit der Vorlage der eingehenden Klagebegründung vom 1. August 2025 ausreichend in der Sache vorgetragen werden konnte. Die Beteiligten haben dieser Auslegung nach entsprechendem richterlichen Hinweis auch nicht widersprochen.

II.

20
Der so ausgelegte Antrag ist zulässig.

21
Der Antrag ist nach sachdienlicher Auslegung bzgl. der Nr. 1 des Bescheids auf die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage wegen der behördlichen Sofortvollzugsanordnung in Nr. 2 des Bescheids gerichtet und insoweit statthaft, § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO i.V.m. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO. Bezogen auf die in Nr. 3 des Bescheids enthaltene Zwangsgeldandrohung ist ein Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. Art. 21a Satz 1 Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz (VwZVG) statthaft und auch im Übrigen zulässig.

III.

22
Der Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz ist jedoch unbegründet.

23
Bedenken gegen die formelle Rechtmäßigkeit der Anordnung des Sofortvollzugs bestehen nicht (siehe unter 1.). Nach der weiter vorzunehmenden Interessensabwägung war die aufschiebende Wirkung der Klage bezüglich der Nr. 1 des Bescheids nicht wiederherzustellen, da das Interesse des Antragstellers an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung das behördliche Sofortvollzugsinteresse nicht überwiegt (siehe unter 2.). Im Hinblick auf die in Nr. 3 des Bescheids enthaltene Zwangsgeldandrohung war das Anordnungsinteresse nicht höher als das gesetzliche Sofortvollzugsinteresse nach Art. 21a VwZVG zu bewerten (siehe unter 3.).

24
1. Der Sofortvollzug in Nr. 2 des Bescheids wurde in einer den Anforderungen des § 80 Abs. 3 VwGO (noch) genügenden Weise, nämlich substantiiert und auf den Einzelfall bezogen begründet. Insoweit führt die Behörde im streitgegenständlichen Bescheid an, dass der Sofortvollzug deshalb erforderlich sei, da es im besonderen öffentlichen Interesse liege, dass keine verbotenen Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch in den Verkehr gebracht werden, und begründet dies weiter mit dem öffentlichen Gesundheitsschutz der Verbraucher, der höher als das private wirtschaftliche Interesse des Bescheidsadressaten wiege und folglich dessen Interesse an der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfs zurückzutreten habe. Dabei nimmt die Behörde auch konkret auf die durchgeführte Vor-Ort-Kontrolle am … Januar 2025 beim Betrieb des Antragstellers Bezug, bei der entsprechende Tabakwaren aufgefunden worden sind. Mit alledem zeigt sie, dass sie sich in ausreichendem Maße damit auseinandergesetzt hat, dass der Suspensiveffekt der Klage (§ 80 Abs. 1 VwGO) entfällt, und gibt somit nicht nur eine formelhafte Begründung ab, sondern lässt vielmehr erkennen, dass sie sich des Ausnahmecharakters der Anordnung der sofortigen Vollziehung bewusst war. Dies genügt in der vorliegenden Fallkonstellation dem formalen Begründungserfordernis nach § 80 Abs. 3 VwGO.

25
Die Begründung setzt sich auch nicht in Widerspruch zu der gesetzlichen Wertung, wonach der Gesetzgeber in Kenntnis der mit dem Tabakkonsum regelmäßig einhergehenden Gesundheitsrisiken – anders als etwa im Lebensmittelrecht – von einem gesetzlichen Sofortvollzug abgesehen hat. Dies hat zur Folge, dass das Begründungserfordernis formal dann nicht erfüllt ist, wenn nicht ein Gesundheitsrisiko inmitten steht, das über dasjenige hinausgeht, das regelmäßig mit dem Konsum zulässiger Tabakerzeugnisse einhergeht und vom Gesetzgeber grundsätzlich hingenommen wird (vgl. im Falle eines Werbeverbots hinsichtlich Tabakprodukte (VG München, B.v. 5.9.2024 – M 26b S 24.829 – juris unter Bezugnahme auf BayVGH, B.v. 2.8.2022 – 20 CS 22.1540 – juris Rn. 4 ff. m.w.N.). Ein solches besonderes Gesundheitsrisiko ist im vorliegenden Fall aber schon deswegen gegeben, weil das streitgegenständliche Verbot nicht etwa wie im Fall des Werbeverbots zulässige Tabakerzeugnisse betrifft, sondern Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch, die der Gesetzgeber gerade wegen ihrer besonderen Gesundheitsschädlichkeit verboten hat. Um dem Gesetzeszweck Rechnung zu tragen, sind daher im vorliegenden Fall die Anforderungen an die Begründung nicht zu hoch anzusetzen. Denn je gewichtiger die potentiell gefährdeten Rechtsgüter und je geringer die anderweitigen Einflussmöglichkeiten auf die

Gefahrenquelle sind, desto niedrigere Anforderungen sind an eine Begründung für den konkreten Einzelfall zu stellen (vgl. BayVGH, B.v. 2.8.2022 a.a.O. Rn. 6). Dies dürfte jedenfalls beim konkreten Auffinden von verbotenen Tabakerzeugnissen im Rahmen einer Vor-Ort-Kontrolle, die unmittelbar zum Verkauf bestimmt sind, der Fall sein. Jedoch ist freilich die weitere Frage, ob die von der Antragsgegnerin angeführte Begründung die Anordnung des Sofortvollzugs in der Sache trägt, eine Frage der inhaltlichen Richtigkeit und damit des materiellen Rechts (vgl. BayVGH, B.v. 14.9.2017 – 9 CS 17.456 – juris, B. v. 7.3.2022 – 20 CS 22.307 – beck-online Rn. 3; B.v. 7.9.2020 – 11 CS 20.1436 – beck-online Rn. 20).

26
2. Das Interesse des Antragstellers an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung überwiegt vorliegend nicht das behördliche Sofortvollzugsinteresse. Die summarische Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache ergibt, dass die Klage gegen die Nr. 1 des Bescheids aller Voraussicht nach nicht erfolgreich sein wird.

27
a) Gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise wiederherstellen. Im Rahmen einer eigenen originären Entscheidung hat das Gericht dabei zwischen dem Interesse der Behörde an der sofortigen Vollziehbarkeit des Verwaltungsaktes und dem Interesse des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfs abzuwägen. Im Rahmen dieser Abwägung sind in erster Linie die Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens zu berücksichtigen. Ergibt die hierbei im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nach § 80 Abs. 5 VwGO erforderliche, aber auch ausreichende summarische Prüfung, dass der Rechtsbehelf voraussichtlich keinen Erfolg haben wird, tritt das Interesse des Antragstellers regelmäßig zurück. Erweist sich der zugrundeliegende Bescheid hingegen als rechtswidrig und das Hauptsacheverfahren damit voraussichtlich als erfolgreich, ist das Interesse an der sofortigen Vollziehung in der Regel zu verneinen. Im Falle von offenen Erfolgsaussichten hängt der Ausgang des Verfahrens vom Ergebnis einer vom Gericht vorzunehmenden weiteren Interessenabwägung (reine Folgenabwägung) ab.

28
b) Die auf tabakrechtlicher Rechtsgrundlage gestützte Untersagung des gewerblichen Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch oder Snus unter (der nicht abschließenden) Aufzählung der in den Nr. 1a – e des Bescheids genannten fünf Produkte mit deren jeweiligem Handelsnamen ist nach summarischer Prüfung der Sach- und Rechtslage rechtmäßig und verletzt den Antragsteller nicht in seinen Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

29
aa) Der Bescheid ist formell rechtmäßig.

30
Das Landratsamt war zum Erlass der Untersagungsverfügung nach § 27 Abs. 1 Satz 1 TabakerzG, Art. 1 Abs. 2 Nr. 5, Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 Gesetz über den gesundheitlichen Verbraucherschutz und das Veterinärwesen (GVVG) zuständig.

31
Für den Antragsteller bestand bezüglich der Untersagungsverfügung Gelegenheit zur Stellungnahme, jedenfalls dürfte sich ein Unterbleiben einer – freilich nicht formbedürftigen – Anhörung nach Art. 28 Abs. 1 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) nicht auf das Ergebnis in Form der Untersagungsverfügung ausgewirkt haben. Dahinstehen kann daher – wie vom Antragsgegner vorgetragen –, ob alleine durch die Möglichkeit des Vortrags im verwaltungsgerichtlichen (Eil-)Verfahren eine etwaige fehlende Anhörung nachgeholt und daher als geheilt angesehen werden kann, Art. 45 Abs. 1 Nr. 3 BayVwVfG.

32
Denn insoweit gilt es zu bedenken, dass dem Antragsteller infolge der mit Bescheid des Landratsamts vom … Januar 2025 zuvor erfolgten Untersagung der Produkte aufgrund lebensmittelrechtlicher Grundlage, der anschließend – soweit Tabakprodukte inmitten standen – aufgehoben wurde, der bevorstehende Erlass der Untersagungsverfügung hinlänglich bekannt war bzw. hätte sein müssen. Der Antragsteller wurde damit gleichsam nicht vom Erlass des streitgegenständlichen Bescheids „überrascht“ und es bestand zumindest die (abstrakte) Möglichkeit zur Stellungnahme. Insoweit dürfte Vieles auch dafür sprechen, dass eine

weitere formale Anhörung auch zumindest im Hinblick auf den Rechtsgedanken des Art. 28 Abs. 2 Nr. 1 BayVwVfG entbehrlich gewesen sein könnte, da das weitere Inverkehrbringen verbotener Produkte im Raum stand. Aber auch wenn man eine gesonderte und entsprechend formale Anhörung zu einer auf tabakrechtlicher Rechtsgrundlage gestützten Untersagung für erforderlich halten würde, könnte der Antragsteller in der Hauptsache die Aufhebung des Untersagungsbescheids nicht verlangen, da – wie noch zu zeigen sein wird – offensichtlich ist, dass die mögliche Verletzung der Verfahrensvorschrift die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat, Art. 46 BayVwVfG. Der Behörde ist bei der streitgegenständlichen Untersagungsverfügung hinsichtlich eines verbotenen Produkts jedenfalls kein Entschließungsermessen eingeräumt, so dass es ausgeschlossen werden kann, dass bei Beachtung der verletzten Verfahrensvorschrift eine andere Entscheidung ergangen wäre (vgl. zu den Anforderungen Kyrill-Alexander in Schwarz/Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2021, § 46 VwVfG Rn. 24).

33
bb) Der Bescheid ist nach summarischer Prüfung auch materiell rechtmäßig.

34
i. Gemäß § 29 Abs. 2 Sätze 1 und 2 Nr. 4 TabakerzG treffen die Marktüberwachungsbehörden die erforderlichen Maßnahmen, wenn sie den begründeten Verdacht haben, dass ein Erzeugnis nicht die Anforderungen dieses Gesetzes, der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen und der unmittelbar geltenden Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich dieses Gesetzes erfüllt. Sie sind insbesondere befugt zu verbieten, dass ein Erzeugnis in den Verkehr gebracht wird. Nach § 11 TabakerzG, der Art. 17 der RL 2014/40/EU in deutsches Recht umsetzt, ist es verboten, Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch in den Verkehr zu bringen. Da es sich bei den beanstandeten Produkten um Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch i.S.v. Art. 2 Nr. 8 der RL 2014/40/EU, der nach § 1 Nr. 1 TabakerzG auch im Anwendungsbereich des TabakerzG Anwendung findet, handelt, findet die streitgegenständliche Untersagungsverfügung ihre Rechtsgrundlage daher in § 29 Abs. 2 Satz 1 und 2 Nr. 4 i.V.m. § 11 TabakerzG.

35
Nach der Begriffsbestimmung in § 1 Abs. 1 Nr. 1 TabakerzG i.V.m. Art. 2 Nr. 8 RL 2014/40/EU fallen unter den Begriff „Tabak zum oralen Gebrauch“ alle Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch – mit Ausnahme von Erzeugnissen, die zum Inhalieren oder Kauen bestimmt sind –, die ganz oder teilweise aus Tabak bestehen und die in Pulver- oder Granulatform oder in einer Kombination aus beiden Formen, insbesondere in Portionsbeuteln oder porösen Beuteln, angeboten werden. In Abgrenzung dazu ist in Art. 2 Nr. 6 RL 2014/40/EU bestimmt, dass es sich bei „Kautabak“ um ein rauchloses Tabakerzeugnis handelt, das ausschließlich zum Kauen bestimmt ist. Während Tabak zum oralen Gebrauch unter das Verkehrsverbot nach § 11 TabakerzG fällt, ist Kautabak nicht von einem allgemeinen Verkaufsverbot betroffen.

36
ii. Die Voraussetzungen der Untersagungsverfügung in Nr. 1 des Bescheids des Landratsamts vom … März 2025 sind vorliegend erfüllt. Die allgemeine Untersagung des Inverkehrbringens verbotener Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch ergibt sich dabei schon unmittelbar aus dem Gesetzeswortlaut des § 11 TabakerzG und wird gegenüber dem Antragsteller lediglich einzelfallbezogen konkretisiert, wofür nach der bei der Vor-Ort-Kontrolle beim Antragsteller aufgefunden Waren auch entsprechender Anlass bestand. Auch bezogen auf die nicht abschließend („insbesondere“) angeführten fünf Tabakprodukte unter Nennung der jeweiligen Handelsnamen (a. Oden’s X-Treme White Dry Slim Cold, b. Oden’s X-Treme White Portion Dry cold dry, c. Oden’s X-Treme White Dry Portion cold mini, d. Sibiria -80°C X-Tremly Red Mini White dry, e. Pablo Danger Strong Chewbags Ice Cold) liegen – wie sich aus den Begutachtungen durch das LGL ergibt – die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Untersagungsverfügung vor.

37
iii. Die Einwände des Bevollmächtigten des Antragstellers, wonach die Konsistenz der vorliegenden Produkte nicht dem eines Pulvers oder Granulats oder in einer Kombination aus beiden Formen entspreche, sowie im Übrigen nicht dargelegt sei, dass es sich bei den beanstandeten Produkten nicht um verkehrsfähigen Kautabak handele, greifen nicht durch.

38
(1) Wie sich aus der Bescheidsbegründung sowie aus den jeweiligen Gutachten des LGL ergibt, handelt es sich bei den vom Antragsteller angebotenen Produkten um in porösen Portionsbeuteln verpackte „minimal

feuchte, minimal klebrige und fein zerkleinerte Tabakmischungen, die zugleich einen sehr losen Charakter aufweisen“. Mithin liegt, was zwischen den Beteiligten unstreitig bleibt, jeweils ein ganz oder teilweise aus Tabak bestehendes Tabakerzeugnis vor.

39
(2) Der Vortrag von Antragstellerseite, der Bewertung von Tabak zum oralen Gebrauch stehe entgegen, dass die Tabakmischung weder in Pulver- oder Granulatform, noch in einer Kombination aus beiden vorliege, vermag nicht zu verfangen. Insoweit ist die Kammer davon überzeugt, dass es sich bei der Formulierung „und die in Pulver- oder Granulatform oder in einer Kombination aus beiden Formen“ nicht um ein einschränkendes Tatbestandsmerkmal dergestalt handelt, dass nach dem Willen des Europäischen Gesetzgebers und der Zielsetzung der RL 2014/40/EU ausschließlich Tabak/Tabakmischungen in Pulver oder Granulatform oder in einer Kombination aus beiden vom Regelungsbereich erfasst sein sollen, wohingegen (lediglich) klein geschnittener Tabak nicht in den Anwendungsbereich fallen soll. Dies stellt der europäische Gesetzgeber freilich nicht ausdrücklich dadurch klar, wie er dies dem Wortlaut nach in Art. 2 Nr. 8 RL 2014/40/EU im Hinblick auf die Verpackungsform – „insbesondere in Portionsbeuteln oder porösen Beuteln“ – vollzieht. Es entspricht jedoch nicht den Zielen der RL 2014/40/EU, sondern wäre vielmehr widersprüchlich, wenn nur Tabak, der viel weiteren Verarbeitungsschritten unterzogen wurde bzw. dem weitere Zusätze/Inhaltsstoffe zugeführt wurden, so dass er ggf. einen anderen Zerkleinerungsgrad, eine andere Konsistenz bzw. anderen Feuchtigkeitsgehalt aufweist, und damit eine pulverartige oder granulatförmige Beschaffenheit erhalten hat, nicht aber lediglich nur klein geschnittener, gesoßter Tabak, vom Anwendungsbereich erfasst würde. Die Formulierung ist daher nach dem Sinn und Zweck so zu verstehen, dass „selbst wenn“ Tabak in einer anderen Konsistenz bzw. Verarbeitungsstufe (namentlich als Pulver oder Granulat bzw. aus einer Kombination aus beiden) vorliegt, er gleichwohl – erweiternd – unter die Definition des Tabakerzeugnisses nach Art. 2 Nr. 8 RL 2014/40/EU fällt. Diese Auslegung steht auch im Einklang mit weiteren obergerichtlichen bzw. höchstrichterlichen Judikaten. Den Produktproben lag dabei u.a. folgende Beschreibung zugrunde: BayVGH, U.v. 10.10.2019 – 20 BV 18.2231 – juris Rn. 46f.: „(…) so handelt es sich dabei (insoweit zwischen den Beteiligten unstreitig) um fein geschnittenen Tabak in Zellulosebeuteln. Nach den Angaben der Klägerin ist der Tabak in Streifen von etwa 1 mm Breite und zwischen 5 mm und 50 mm Länge geschnitten und wird durch ein Sieb der Größe 4 mm x 4 mm gesiebt (…). Aufgrund der Tatsache, dass der Tabak sehr klein geschnitten ist, ist die Struktur des Tabakblatts jedenfalls zerstört, was die Freigabe der Inhaltsstoffe erleichtert. Was die Konsistenz des Produkts angeht, so ist diese, sieht man von dem Zellulosebeutel, in dem der kleingeschnittene Tabak verpackt ist, ab, vergleichsweise lose. Aufgrund der während des Produktionsprozesses erfolgenden Anfeuchtung ist der Inhalt der Beutel, (…), in Einzelteile zerklumpt. (…).“ Zu der Vorlagefrage hatte zuvor der EuGH festgestellt, dass Snus unter das Verbot des Tabaks zum oralen Gebrauch fällt, wobei Snus als „fein gemahlener oder geschnittener Tabak, der lose oder in kleinen Portionsbeuteln verkauft und zum Konsum zwischen Zahnfleisch und Lippe geschoben wird“ beschrieben worden war (vgl. EuGH, U.v. 17.10.2018 – C-425/17 – juris Rn. 29 m.w.N.). Wie den Bildern in der Gerichtsakte und der Beschreibung der streitgegenständlichen Produkte in den Gutachten des LGL entnommen werden kann, handelt es sich bei dem Beutelinhalt um diese von der zitieren Rechtsprechung beschriebene Art von Tabak/Tabakmischungen.

40
(3) Im Übrigen folgt das Gericht nicht dem Vortag des Antragstellers, es sei nicht hinreichend dargelegt worden, dass es sich bei den beanstandeten Produkten nicht um verkehrsfähigen Kautabak handele. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist Art. 2 Nr. 8 i.V.m. Art. 2 Nr. 6 der RL 2014/40/EU dahingehend auszulegen, dass zum Kauen bestimmte Tabakerzeugnisse im Sinne dieser Bestimmungen nur solche Tabakerzeugnisse sind, die nur gekaut konsumiert werden können, was vom nationalen Gericht anhand aller relevanten objektiven Merkmale der betreffenden Erzeugnisse wie ihrer Zusammensetzung, ihrer Konsistenz, ihrer Darreichungsform und ggf. ihrer tatsächlichen Verwendung durch die Verbraucher zu beurteilen ist. Bei der Frage, ob ein Produkt zum Kauen bestimmt ist, muss sich die Bestimmung aus dem Produkt selbst ergeben. Es ist weder maßgeblich auf die Angabe des Herstellers noch auf die Meinung der Konsumenten abzustellen. Ausschlaggebend ist vielmehr eine auf das Produkt bezogene objektive Betrachtungsweise (vgl. BayVGH, U.v. 10.10.2019 a.a.O. Rn. 33ff.; BVerwG, B.v. 12.5.2020 – 3 B 5/20 – juris Rn. 9ff.; VG Augsburg, B.v. 18.3.2025 – Au 9 S 24.2992 – juris Rn. 36ff. jeweils mit Verweis auf EuGH, U.v. 17.10.2018 a.a.O. Rn. 22ff.). Das BVerwG kam unter Heranziehung der Rechtsprechung des EuGH zu dem Ergebnis, dass hinreichend geklärt sei, nach welchen Kriterien ein oral zu konsumierendes Tabakerzeugnis als Kautabak angesehen werden kann. Kautabak sei in Art. 2 Nr. 6 der RL 2014/40/EU als

rauchloses Tabakerzeugnis definiert, das ausschließlich zum Kauen bestimmt ist. „Lutschtabak“ wie etwa „Snus“, der zum Konsum zwischen Zahnfleisch und Lippe geschoben wird, sei von dem Verbot des Inverkehrbringens von Tabak zum oralen Gebrauch nach Art. 17 der RL 2014/40/EU erfasst. Dies gelte auch dann, wenn dieser zur Umgehung des bestehenden Verbots als Kautabak vermarktet wird. Ob die Inhaltsstoffe des Erzeugnisses durch Kauen in größerer Menge freigesetzt werden als durch bloßes Im-Mund-Halten, sei nach der höchstrichterlichen Rspr. für die Ermittlung der Gebrauchsbestimmung nicht maßgeblich. Ein solches Produkt werde nicht zum (zulässigen) Kautabak, wenn das Kauen die Menge der freigesetzten Stoffe deutlich erhöht. Der EuGH habe auf dieses Kriterium für die Abgrenzung zwischen Kau- und Lutschtabak nicht abgestellt (vgl. BVerwG, B.v. 12.5.2020 – 3 B 5.20 – juris Rn. 9 und 11).

41
Im Hinblick auf die Zielsetzung der RL 2014/40/EU, angesichts der besonders schädlichen Wirkungen von Tabakerzeugnissen auf die menschliche Gesundheit ein hohes Schutzniveau zu erreichen, ist der Begriff „Tabakerzeugnisse, die zum Kauen bestimmt sind“ bzw. synonym der Begriff „Kautabak“, eng auszulegen. Dies folgt auch aus Erwägungsgrund 9 der RL 2014/40/EU, wonach für Tabakerzeugnisse, die unter verschiedene Erzeugniskategorien fallen, bei denen unterschiedliche Anforderungen gelten, die strengeren Anforderungen maßgebend sein sollen. Da Kautabak von dem generellen Verbot, „Tabak zum oralen Gebrauch“ in den Verkehr zu bringen, ausnahmsweise vom Anwendungsbereich ausgenommen ist, entspricht diese Auffassung auch dem allgemeinen juristischen Verständnis, wonach Ausnahmebestimmungen grundsätzlich eng auszulegen sind (VG Augsburg, B.v. 18.3.2025 a.a.O. Rn. 37).

42
Wie vorliegend der Beschreibung der streitgegenständlichen Produktarten entnommen werden kann, handelt es sich jeweils um Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch und keinen ausschließlich zum Kauen bestimmten Kautabak. Angesichts der gebotenen engen Auslegung genügt dies im Hinblick auf die Beschaffenheit/Konsistenz (vgl. gesoßter klein geschnittener Tabak) sowie der Verwendung (bloßes Einlegen der Beutel in den Mundraum) für die Feststellung, dass die streitgegenständlichen Produktarten nicht zum Kauen i.S.v. Art. 2 Nr. 6 der RL 2014/40/EU bestimmt sind. Es handelt sich um „Tabak zum oralen Gebrauch“ und somit um nicht verkehrsfähige Tabakerzeugnisse gemäß § 11 TabakerzG (vgl. zu dem allem auch VG Augsburg. B.v. 18.3.2025 a.a.O.). Die jeweiligen Portionsbeutel sind nicht (ausschließlich) darauf ausgerichtet, gekaut zu werden, sondern sie werden lediglich im Mundraum gehalten, damit die Wirkstoffe des Tabaks gelöst werden. Insoweit stellt das LGL (siehe etwa Gutachten vom 6. Dezember 2022, Bl. 19ff. d.BA) fest, dass aufgrund der Durchlässigkeit des Beutelmaterials und der Zusammensetzung des Beutelinhalts aus sehr fein geschnittenem Tabak, seiner daraus resultierenden Offenheit für Speichel die Produkte ihre wesentlichen Inhaltsstoffe auch ohne Kauen freigeben. Ob die Inhaltsstoffe des Erzeugnisses durch Kauen in größerer Menge freigesetzt werden als durch bloßes Im-Mund-Halten, ist für die Ermittlung der Gebrauchsbestimmung nicht maßgeblich. Der EuGH hat auf dieses Kriterium für die Abgrenzung zwischen Kau- und Lutschtabak nicht abgestellt (vgl. BVerwG, B.v. 12.5.2020 a.a.O. Rn. 9 und 11). Damit ist auch nicht entscheidend – wie von Antragstellerseite vorgetragen –, ob weitere Inhaltsstoffe, wie etwa die für das Geschmackserlebnis entscheidenden Aromastoffe, erst im späteren Verlauf durch Kauen freigesetzt werden. Das Gericht muss daher auch nicht der Frage nachgehen, ob das Kauen der Beutel tatsächlich – was fragwürdig erscheint – dem gängigen Konsumverhalten entspricht. Ebensowenig kommt es auf die Bezeichnung des Herstellers auf der Verpackung oder die Bedeutung des Wortes „Snus“ in unterschiedlichen Sprachen bei der Einstufung des jeweiligen Produkts an.

43
iv. Die streitgegenständliche Anordnung ist auch hinreichend bestimmt, Art. 20 Abs. 3 GG. Insoweit wird für den Bescheidsadressaten – insbesondere durch die (nicht abschließende) Aufzählung von fünf Tabakprodukten – hinreichend deutlich, welche Produkte von der streitgegenständlichen Untersagung umfasst sind. Die aufgeführten Produkte mit Handelsnamen dienen daher nur beispielhaft der Konkretisierung, ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben („insbesondere“).

44
v. Ermessensfehler, die vom Gericht nur eingeschränkt überprüft werden können (vgl. § 114 VwGO), sind weder hinreichend vorgetragen noch sonst für das Gericht ersichtlich. § 29 Abs. 2 Satz 1 TabakerzG verpflichtet die zuständige Behörde, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, wenn die dort genannten Voraussetzungen vorliegen. Sie hat dabei kein Entschließungsermessen. Es steht ihr jedoch ein

Auswahlermessen zu, welche von verschiedenen zulässigen Maßnahmen sie trifft (vgl. BayVGH, U.v. 10.10.2019 a.a.O. Rn. 31).

45
Eine mildere Maßnahme kommt angesichts des gesetzlichen absoluten Verkehrsverbots nicht in Betracht. Zutreffend war daher dem Gesundheitsschutz Vorrang zu den wirtschaftlichen Interessen des Antragstellers einzuräumen, der die spezifischen Tabakprodukte ohnehin als Tankstellenbetreiber – noch dazu vermutlich in untergeordnetem Ausmaß – als Nebenprodukt anbietet. Das öffentliche Interesse am Schutz der Gesundheit der Verbraucher ist hoch zu gewichten, insbesondere aufgrund der suchterzeugenden und gesundheitsschädlichen Wirkungen von oralen Tabakerzeugnissen. Auch kann Tabak zum oralen Gebrauch Verbraucher und insbesondere junge Menschen irreführen, indem suggeriert wird, dass das Produkt weniger schädlich sei (VG Augsburg, B.v. 18.3.2025 a.a.O. Rn. 50). Dass das Inverkehrbringen mit sofortiger Wirkung untersagt wurde, begegnet mithin ebenso wenig Bedenken, und dient vielmehr der effektiven Durchsetzung eines europaweit geltenden Verbots.

46
3. Die aufschiebende Wirkung der Klage war hinsichtlich der Nr. 3 des Bescheids nicht anzuordnen. Die dortige Zwangsgeldandrohung beruht auf Art. 29 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, 31 und 36 VwZVG. Eine solche kommt grundsätzlich im Hinblick auf die sofort zu erfüllende Grundanordnung in Betracht, Art. 36 Abs. 2 Satz 2 VwZVG. Vorliegend bestehen keine rechtlichen Bedenken im Hinblick auf die Bestimmtheit der Anordnung, Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG. Es war insbesondere nicht erforderlich, für jede einzelne Produktsorte ein Zwangsgeld anzudrohen (vgl. noch „Vorgängerbescheid“ vom 16. Januar 2025). Insoweit wird nach der direkten Lesart von Nr. 3 des Bescheids hinreichend deutlich, dass das angedrohte Zwangsgeld dann fällig wird, wenn der Antragsteller nicht die gesamte „Produktpallette“ hinsichtlich Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch oder Snus mit sofortiger Wirkung aus dem Verkauf nimmt. Die fehlende Fristsetzung im Rahmen der Zwangsgeldandrohung ist nicht zu beanstanden. Die sofortige Wirkung der Untersagungsverfügung ab der Wirksamkeit des Bescheids, mithin dessen Bekanntgabe (Art. 43 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG) ergibt sich unmittelbar aus Nr. 1 des Bescheidstenors. Zwar ist nach Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG für die Erfüllung der mit einer Zwangsgeldandrohung durchzusetzenden Verpflichtung grundsätzlich eine Frist zu bestimmen. Allerdings gilt dies nach herrschender Auffassung unmittelbar nur für die Durchsetzung von Handlungsnicht aber von Duldungs- oder Unterlassungspflichten (vgl. BayVGH, B.v. 24.4.2013 – 22 CS 13.590 – juris Rn. 14). In solchen Fällen ist eine Fristsetzung nur erforderlich, wenn die Erfüllung der Duldungs- oder Unterlassungspflicht ausnahmsweise weitere Handlungen oder Vorkehrungen nötig macht und daher eine gewisse „Reaktionsfrist“ geboten erscheint. Vorliegend ist weder vorgetragen, noch für das Gericht erkennbar, dass die Untersagung des Inverkehrbringens weitere Handlungen oder Vorkehrungen erfordert. Auch gegen die Höhe des Zwangsgelds, für die das wirtschaftliche Interesse des Antragstellers maßgeblich ist und der eine gewisse Beugefunktion zukommt, bestehen keine durchgreifenden Bedenken, Art. 31 Abs. 2 Satz 1 VwZVG.

47
B.Der Antrag war daher mit der Kostenfolge gemäß § 154 Abs. 1 VwGO abzulehnen.

48
C.Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 Gerichtskostengesetzes (GKG) und den Empfehlungen in Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.