SONDERBERICHT 23/2026 **DE**

Bekämpfung des illegalen Tabakhandels in der EU

Fragmentierte Bemühungen und nach wie vor Lücken



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Inhalt

Ziffer

01 - 16 | Hauptaussagen 01

01 - 07 | Warum ist dieser Bereich wichtig?

08 - 16 | Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs

17 - 108 | Die Bemerkungen des Rechnungshofs näher betrachtet 02

17 - 33 | Ausmaß, Struktur und wirtschaftliche Auswirkungen des illegalen Tabakhandels auf EU-Ebene sind nicht bekannt

18 - 24 | Fragmentierte Informationen und Berichterstattung ergeben ein unvollständiges Bild

25 - 33 | Der Kommission fehlt eine zuverlässige EU-weite Schätzung der Größe des illegalen Tabakmarkts, seiner Struktur und seiner wirtschaftlichen Auswirkungen

34 - 72 | Die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten sind uneinheitlich, und die nationalen Ansätze zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels unterscheiden sich voneinander

35 - 39 | Regelungslücken in der EU lassen unterschiedliche nationale Ansätze zu

40 - 50 | Nationale Kontrollsysteme und Durchsetzungskonzepte unterscheiden sich voneinander

51 - 54 | Tatbestände und Sanktionen sind nicht ausreichend harmonisiert

55 - 66 | Die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Akteuren sind nach wie vor lückenhaft

67 - 72 | Kooperationsvereinbarungen mit den Tabakherstellern sind nicht transparent genug und könnten die Durchsetzungsmaßnahmen beeinträchtigen

73 - 108 | Der Beitrag der Kommission zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels ist fragmentiert, es fehlen klare Prioritäten und seine Auswirkungen werden nicht bewertet

75 - 83 | Mehrere EU-Akteure teilen sich die Verantwortung

84 - 93 | Der Kommission fehlen klare Prioritäten

94 - 102 | Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten, überwacht jedoch weder die Umsetzung ihrer Maßnahmen noch bewertet sie deren Auswirkungen

103 - 108 | Die Kommission hat keine umfassende Bewertung der Auswirkungen der Vereinbarungen der EU mit den Tabakherstellern durchgeführt

Anhänge

Anhang I – Über die Prüfung

Anhang II – Der politische Rahmen der EU und der internationale Rahmen

Abkürzungen

Antworten der Kommission

Zeitplan

Prüfungsteam

01

Hauptaussagen

Warum ist dieser Bereich wichtig?

01 Der illegale Handel mit Tabakerzeugnissen ist ein weltweites kriminelles Phänomen, das sich auf die finanziellen Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten auswirkt. Die Kommission schätzt die jährlichen Verluste, die dem EU-Haushalt und den Haushalten der EU-Mitgliedstaaten entstehen, auf 13 Milliarden Euro.

02 Dadurch, dass illegale Tabakerzeugnisse billiger angeboten werden, verlieren gesundheitspolitische Maßnahmen, mit denen die Zahl der Raucher gesenkt und die Belastung durch Tabakrauch verringert werden soll, zudem an Wirkung. Diese mit geringem Risiko verbundenen kriminellen Aktivitäten stellen zudem eine wichtige Einnahmequelle für organisierte kriminelle Gruppen und damit eine Gefahr für die Sicherheit der EU dar.

03 Die Rahmenbedingungen für den illegalen Tabakhandel haben sich in den letzten Jahren erheblich verändert. Während der Schmuggel nach wie vor ein Problem darstellt, hat die illegale Tabakproduktion in der gesamten EU zugenommen, und in fast allen Mitgliedstaaten wurden illegale Produktionsstätten entdeckt. Darüber hinaus gibt es immer mehr neue Produkte auf dem Markt, insbesondere solche, mit denen jüngere Verbraucher angesprochen werden.

04 In den letzten zehn Jahren haben die EU und ihre Mitgliedstaaten eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um diese illegalen Aktivitäten zu bekämpfen. Dazu gehören die Annahme einer EU-Strategie zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen (2013), die durch zwei Aktionspläne ergänzt wurde (2013 und 2018), sowie die Überarbeitung zentraler Rechtsvorschriften und die Stärkung der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung. Auf internationaler Ebene haben die EU und ihre Mitgliedstaaten außerdem das Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zur Eindämmung des Tabakkonsums (FCTC) ratifiziert und umgesetzt, und die EU und 19 Mitgliedstaaten haben das Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen (FCTC-Protokoll) ratifiziert.

05 Ziel dieser Prüfung war es, die Wirksamkeit der von der Kommission und den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung dieses illegalen Handels zu bewerten. Der Rechnungshof untersuchte den Rahmen für die Erkenntnisgewinnung, der der Erhebung von Daten zu diesem Phänomen dient, die Art und Weise, wie die Zollbehörden der Mitgliedstaaten Kontrollen konzipieren und durchführen und wie sie zusammenarbeiten, um den illegalen Handel aufzudecken und zu bekämpfen, den Politik- und Überwachungsrahmen der Kommission sowie die Art und Weise, wie die Kommission verschiedene Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Handels unterstützt.

06 Die vorliegende Prüfung erstreckte sich auf den Zeitraum von 2023 bis 2025. Bei den geprüften Stellen handelte es sich um die Kommission (die Generaldirektion Steuern und Zollunion – GD TAXUD – und das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung, OLAF) und die zuständigen nationalen Behörden in vier Mitgliedstaaten (Belgien, Spanien, Polen und Rumänien). Der Rechnungshof wählte diese Mitgliedstaaten auf der Grundlage der verfügbaren Informationen über Beschlagnahmungen, illegale Produktionsstätten und Schmuggelrouten sowie wegen der geografischen Verteilung aus. Darüber hinaus führte der Rechnungshof in allen Mitgliedstaaten, die er nicht besuchte, eine Umfrage bei den zuständigen Behörden durch. ***Anhang I*** enthält weitere Hintergrundinformationen und Einzelheiten zum Prüfungsumfang und Prüfungsansatz des Rechnungshofs.

07 Im Jahr 2023 bekräftigte die Kommission, dass die Bekämpfung des illegalen Tabakhandels für sie weiterhin eine Priorität ist und bleiben wird[1]. Der Rechnungshof geht davon aus, dass seine Bemerkungen zusätzliche Erkenntnisse liefern werden, die es ermöglichen, die Reaktion der EU auf den illegalen Handel mit Tabakerzeugnissen sowohl auf Ebene der Kommission als auch der Mitgliedstaaten besser zu gestalten und die Zusammenarbeit zu verstärken, um die Wirksamkeit der Bemühungen zur Bekämpfung des illegalen Handels zu verbessern.

Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs

08 Insgesamt stellte der Rechnungshof fest, dass die Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen nicht robust genug waren. Dies galt im Hinblick auf einen Mangel an klaren Prioritäten und an Koordinierung auf EU-Ebene. Trotz der unternommenen Bemühungen stellt der illegale Tabakhandel nach wie vor eine anhaltende und komplexe Herausforderung für die EU dar.

09 Die Prüfung des Rechnungshofs hat ergeben, dass die Informationen über den illegalen Tabakhandel auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten fragmentiert sind und der Kommission umfassende Daten zur Schätzung der Größe des Marktes, seiner Struktur und seiner wirtschaftlichen Auswirkungen fehlen. Die Maßnahmen der Mitgliedstaaten werden durch Schwächen und Lücken im derzeitigen EU-Rechtsrahmen und durch eine fragmentierte Rollenverteilung zwischen den verschiedenen beteiligten Akteuren eingeschränkt. Darüber hinaus unterscheiden sich die nationalen Ansätze zur Bekämpfung dieser illegalen Tätigkeit, und es bestehen nach wie vor Lücken bei der Zusammenarbeit. Der Beitrag der EU zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels ist fragmentiert, und der derzeitige Ansatz umfasst keine klaren Prioritäten. Schließlich hat die Kommission bisher keine systematische Bewertung der Auswirkungen der Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung dieses Problems durchgeführt.

[1] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – "Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade". SWD(2023) 409.

Ausmaß, Struktur und wirtschaftliche Auswirkungen des illegalen Tabakhandels auf EU-Ebene sind nicht bekannt

10 Die Prüfung des Rechnungshofs hat ergeben, dass es trotz der Bemühungen der Kommission nach wie vor Mängel bei der Erhebung, Qualität und Nutzung von Daten über den illegalen Tabakhandel gibt. Mehrere EU-Akteure (die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol), die GD TAXUD und das OLAF) holen Informationen über verschiedene Aspekte des illegalen Handels aus den Mitgliedstaaten ein, was auf EU-Ebene zu einem fragmentierten Informationsbild führt (Ziffern ***17***–***24***).

11 Darüber hinaus gibt es weder auf Ebene der Kommission noch auf Ebene der Mitgliedstaaten eine zuverlässige Schätzung zur Größe des gesamten illegalen Tabakmarkts oder zu seinen wirtschaftlichen Auswirkungen innerhalb der EU. Auch wenn sich die Berichterstattung der Kommission verbessert hat, basieren die verfügbaren Daten weitgehend auf Beschlagnahmungen und vermitteln daher kein vollständiges Bild der Lage (Ziffern ***25***–***33***).

Empfehlung 1

Einen umfassenden und zeitnahen Überblick über den Markt für illegale Tabakerzeugnisse in der EU bereitstellen

Die Kommission sollte

a) den Austausch von Erkenntnissen zwischen den an der Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen beteiligten Akteuren verbessern und dabei sicherstellen, dass das OLAF Zugang zu den Informationen und Daten hat, die für eine wirksame Analyse der Betrugsbekämpfung erforderlich sind;

b) weitere Leitlinien für die Mitgliedstaaten herausgeben, um die rechtzeitige Bereitstellung kohärenter, vollständiger und genauer Daten zu fördern und die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung einer automatisierten elektronischen Übermittlung von Daten über den illegalen Handel mit Tabakerzeugnissen zu unterstützen;

c) auf der Grundlage der in den einschlägigen Studien der Kommission vorgeschlagenen Methoden in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten einen soliden und harmonisierten Ansatz zur regelmäßigen Schätzung und Überwachung der Größe und der wirtschaftlichen Auswirkungen des illegalen Tabakmarkts in der EU festlegen.

Zieldatum für die Umsetzung: 2029

Die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten sind uneinheitlich, und die nationalen Ansätze zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels unterscheiden sich voneinander

12 Der Rechnungshof stellte fest, dass die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen uneinheitlich sind und das Unionsrecht noch nicht vollständig harmonisiert ist. Gemäß dem EU-Rechtsrahmen liegt es im Ermessen der Mitgliedstaaten, Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels zu ergreifen, was zu Durchsetzungslücken innerhalb der EU führt, die organisierte kriminelle Gruppen ausnutzen können (Ziffern ***35***–***39***). Darüber hinaus bestehen nach wie vor Unterschiede in den nationalen Kontrollsystemen, die sich aus den unterschiedlichen rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen ergeben. Die Organisation der Zuständigkeiten, Prioritäten und technischen Fähigkeiten unterscheidet sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich. Dadurch nimmt die Komplexität der Bekämpfung des illegalen Tabakhandels in der EU zu, und das Risiko einer unkoordinierten Reaktion steigt (Ziffern ***40***–***50***). Zudem waren tabakbezogene Tatbestände unterschiedlich definiert, und es wurden unterschiedlich strenge Sanktionen verhängt (Ziffern ***51***–***54***).

13 Der Rechnungshof stellte zudem Lücken bei der Zusammenarbeit und dem Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten fest. Welcher der beiden vorhandenen Kommunikationskanäle genutzt wird, ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich, und die Aktualität und Qualität der ausgetauschten Informationen sind uneinheitlich (siehe Ziffern ***55***–***66***). Darüber hinaus haben die meisten Mitgliedstaaten freiwillige Vereinbarungen mit den Tabakherstellern geschlossen, was zu Bedenken hinsichtlich der Transparenz und der Einhaltung der Anforderungen von Artikel 5.3 des Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums (FCTC) geführt hat (Ziffern ***67***–***72***).

Empfehlung 2

Die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen weiter unterstützen

Die Kommission sollte die Bemühungen der Mitgliedstaaten weiter unterstützen, indem sie

a) den spezifischen Rechtsrahmen und den operativen Zweck der bestehenden EU-Kommunikationssysteme, die für den Informationsaustausch zur Verfügung stehen, gegenüber den Mitgliedstaaten präzisiert;

b) die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Verwaltungen durch Förderung eines vollständigen, rechtzeitigen und genauen Informationsaustauschs stärkt;

c) für die Schutzmaßnahmen sensibilisiert, die bei den Interaktionen mit Tabakherstellern erforderlich sind, und die Einhaltung der Transparenz- und Integritätsbestimmungen des Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums fördert.

Zieldatum für die Umsetzung: 2028

Der Beitrag der EU zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen ist fragmentiert, es fehlen klare Prioritäten und die Auswirkungen werden nicht bewertet

14 In der EU teilen sich mehrere Akteure die Verantwortung für die Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen. Zwar wurde ein Koordinierungsmechanismus für gemeinsame Aktionen eingerichtet, der von der Gruppe "Strafverfolgung" (Zoll) des Rates umgesetzt wird, jedoch gibt es keine zentrale Stelle, die mit der Wahrnehmung einer allgemeinen Koordinierungsrolle betraut wäre. Dies hat zu einer fragmentierten Landschaft von EU-Initiativen beigetragen, die sich potenziell überschneiden können, was zu einem höheren Verwaltungsaufwand führt (Ziffern *75*–*83*).

15 Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des illegalen Tabakhandels in erster Linie durch operative Tätigkeiten, sie überwacht jedoch weder die Umsetzung noch bewertet sie die Auswirkungen und die Wirksamkeit der EU-Maßnahmen. Dieser Ansatz umfasst keine klaren Prioritäten (Ziffern *84*–*102*).

16 Schließlich verwaltet das OLAF beide Vereinbarungen mit den Tabakherstellern. Bisher hat das OLAF die Auswirkungen der Vereinbarungen der EU mit den Tabakherstellern noch nicht umfassend bewertet (Ziffern ***103–108***).

Empfehlung 3

Den EU-Ansatz zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen stärken

Die Kommission sollte eine aktivere Rolle bei der Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen übernehmen. Insbesondere sollte sie

a) auf der Grundlage eines kohärenten und zukunftsorientierten Ansatzes in Abstimmung mit den zuständigen EU-Stellen innerhalb der Betrugsbekämpfungsarchitektur strategische Ziele und klare Prioritäten festlegen und gleichzeitig für Flexibilität sorgen, um rasch auf neu auftretende Risiken reagieren zu können;

b) prüfen, ob die Vereinbarungen der EU mit den Tabakherstellern nach ihrem Auslaufen verlängert werden sollten;

c) regelmäßig die Auswirkungen der Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten in diesem Bereich bewerten und auf der Grundlage der Ergebnisse ihre Maßnahmen anpassen.

Zieldatum für die Umsetzung: 2029

02 Die Bemerkungen des Rechnungshofs näher betrachtet

Ausmaß, Struktur und wirtschaftliche Auswirkungen des illegalen Tabakhandels auf EU-Ebene sind nicht bekannt

17 Sowohl die EU-Einrichtungen als auch die Mitgliedstaaten müssen Betrug und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen bekämpfen[2]. Ein klares Verständnis der Größe des Marktes und seiner wirtschaftlichen Auswirkungen ist eine wichtige Voraussetzung, um die finanziellen Interessen der EU schützen und wirksame Ansätze zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen ausarbeiten zu können. Der Rechnungshof untersuchte, ob die Kommission über einen geeigneten Rahmen für die Erkenntnisgewinnung verfügte, um zuverlässige Daten zu erheben, und ob sie diesen Rahmen nutzte, um operative Tätigkeiten und politische Entscheidungen gezielt auszurichten.

[2] Artikel 325 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Fragmentierte Informationen und Berichterstattung ergeben ein unvollständiges Bild

18 Es gibt keine EU-Rechtsvorschriften, nach denen die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, umfassende Daten über den illegalen Handel mit Tabakerzeugnissen zu erheben. Dies bedeutet, dass alle von den Mitgliedstaaten erhobenen Daten auf freiwilliger Basis bereitgestellt werden.

19 Bei seiner Prüfung stellte der Rechnungshof fest, dass verschiedene EU-Akteure Informationen über den illegalen Tabakhandel einholen und darüber Bericht erstatten, wobei sie unterschiedliche Methoden und Berichtsverfahren anwenden:

- Erstens erhebt Europol Informationen über illegale Produktionsstätten in Bezug auf ihre Kapazität und die Arten von Tabakerzeugnissen[3], um die Mitgliedstaaten zu unterstützen, hauptsächlich im Rahmen der Tätigkeiten der Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT).

- Zweitens erstellt die GD TAXUD jährlich einen Bericht über die Leistung der Zollunion (*Customs Union Performance*, CUP), der einen spezifischen Abschnitt über illegale Zigaretten und Tabak enthält. Im CUP-Bericht werden die jährlichen Mengen an illegalem Tabak und illegalen Zigaretten aufgeführt, die von den nationalen Zollbehörden beschlagnahmt werden, unabhängig davon, ob sie allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Behörden handeln. Die gemeldeten Mengen an illegalem Tabak und illegalen Zigaretten werden nach der Art der verwendeten Transportmittel und nach dem Ort der Beschlagnahmung (an der EU-Außengrenze oder im Inland) aufgeschlüsselt. Der CUP-Bericht enthält Einzelheiten darüber, wie die Zollbehörden den Handel mit illegalem Tabak bekämpfen, und Angaben zur Zahl der Beschlagnahmungen. Außerdem bietet er Einblicke in damit zusammenhängende Trends.

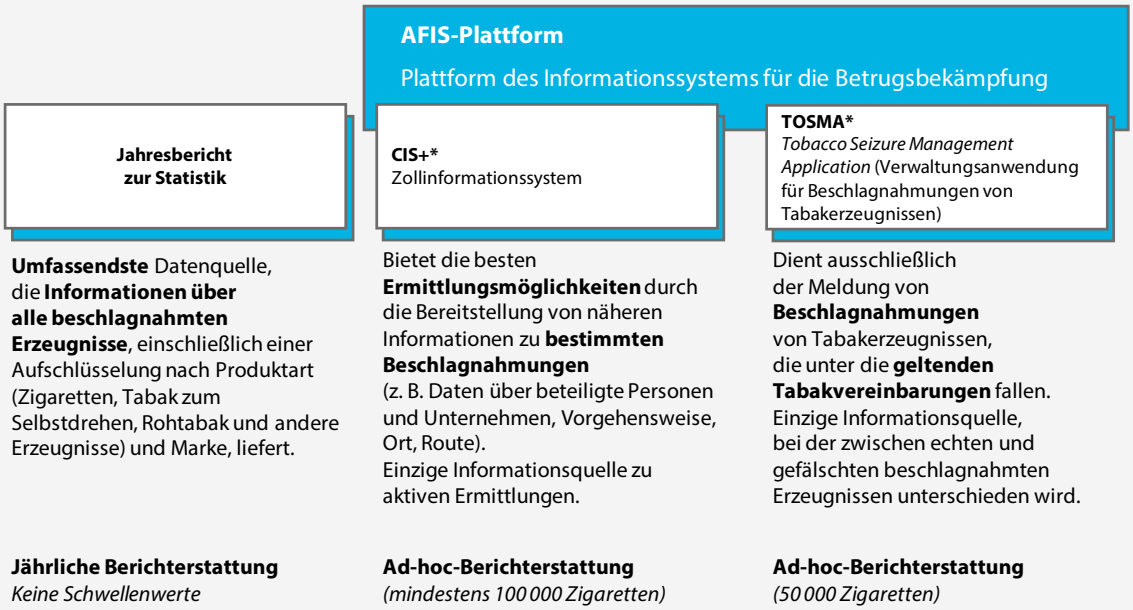
- Drittens analysiert das OLAF Daten über Beschlagnahmungen von Tabakerzeugnissen und legt sie den Mitgliedstaaten regelmäßig vor, hauptsächlich in der Expertengruppe zur Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen. Diese Expertengruppe setzt sich aus Vertretern der Behörden der EU-Mitgliedstaaten, vor allem des Zolls, zusammen und wird vom OLAF geleitet, das die Kommission in Fragen des illegalen Tabakhandels, insbesondere des Zigarettenschmuggels, berät.

[3] Verordnung (EU) 2016/794.

20 Das OLAF nutzt drei unterschiedliche Quellen, um Daten über Beschlagnahmungen von Tabak von den Mitgliedstaaten einzuholen (***Kasten 1***). Was die illegale Tabakproduktion betrifft, so stellte der Rechnungshof jedoch fest, dass sich die vom OLAF erhobenen Daten auch auf die Gesamtzahl der aufgedeckten illegalen Produktionsstätten beziehen.

Kasten 1

Dem OLAF gemeldete Daten zu Beschlagnahmungen



** Sowohl CIS+ als auch ToSMA sind Module, die in die vom OLAF verwaltete AFIS-Plattform integriert sind.*

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage eines Dokuments der Kommission.

21 Insgesamt ist der Rechnungshof der Auffassung, dass die Kommission die Art und Weise, wie Erkenntnisse gesammelt werden, in den letzten Jahren verbessert hat. Sie hat den nationalen Behörden Leitlinien und Vorlagen zur Verfügung gestellt, um Definitionen zu präzisieren und die Verfahren in ihren Datenerhebungsvorgängen zu standardisieren. Dennoch beeinträchtigen Mängel in Bezug auf die Vollständigkeit, den uneinheitlichen Detaillierungsgrad und die Qualität der in den Mitgliedstaaten erhobenen Daten nach wie vor die Kohärenz der Analyse auf EU-Ebene. So kann beispielsweise nicht ausgeschlossen werden, dass einige Beschlagnahmungen, die in den Jahresberichten der Kommission für ein bestimmtes Jahr gemeldet wurden, eigentlich im Vorjahr erfolgten.

22 Die Kommission hat Schritte unternommen, um die Mitgliedstaaten bei ihren Berichterstattungsbemühungen zu unterstützen, und mögliche Lösungen für die automatisierte Übermittlung von Daten aus den Mitgliedstaaten entwickelt. Zum Zeitpunkt der Prüfung (Oktober 2025) gab es jedoch kein automatisiertes elektronisches System, um sämtliche Daten über den illegalen Handel mit Tabakerzeugnissen von nationalen Systemen an Systeme auf EU-Ebene zu übermitteln.

23 Das OLAF hat seine Kapazitäten zur Datenanalyse ausgebaut, um die Erkenntnisgewinnung zu verbessern. Insbesondere hat es eine Analyseplattform (*Fraud AP*) entwickelt, um Datenanalysen und die Erkenntnisgewinnung zu unterstützen. Diese Betrugsanalyseplattform wird vom OLAF und den Behörden der Mitgliedstaaten genutzt, um Zollbetrug, einschließlich des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen, zu verhindern und aufzudecken. Darüber hinaus wurde ein spezielles Team eingerichtet, das sich mit dem Informationssystem für die Betrugsbekämpfung (AFIS) und Zollanalysen befasst. Es bestehen jedoch nach wie vor Lücken beim Zugang zu Daten, die für eine wirksame Bekämpfung des illegalen Tabakhandels erforderlich sind. Insbesondere hat das OLAF keinen Zugang zu Daten des Einfuhrkontrollsystems 2 (ICS2), wohl aber die GD TAXUD. Angesichts des Mandats des OLAF könnten diese Daten genutzt werden, um das Amt besser bei seinen Untersuchungen zu unterstützen, indem ermöglicht wird, verdächtige Sendungen gezielt zu erfassen und schneller darauf zu reagieren. Dadurch würden die Prävention und Aufdeckung dieser illegalen Aktivität verbessert.

24 Insgesamt stellte der Rechnungshof ein uneinheitliches und fragmentiertes Informationsbild auf EU-Ebene fest, das zu Lücken bei den Erkenntnissen und zu Doppelarbeit bei der Meldung von Beschlagnahmungen durch die Behörden der Mitgliedstaaten führen kann.

Der Kommission fehlt eine zuverlässige EU-weite Schätzung der Größe des illegalen Tabakmarkts, seiner Struktur und seiner wirtschaftlichen Auswirkungen

25 Gemäß Artikel 325 AEUV und angesichts ihrer Verantwortung für den Schutz der finanziellen Interessen der EU sollte die Kommission wirksam gegen den unerlaubten Handel mit Tabak vorgehen. Dies umfasst auch die Schätzung der Größe des illegalen Tabakmarkts, seiner Struktur und seiner wirtschaftlichen Auswirkungen, um eine solide Grundlage zu haben, die es ermöglicht, das Ausmaß des Problems zu verstehen. Der Rechnungshof bewertete die der Kommission vorliegenden Informationen und die von ihr dazu vorgenommene Analyse.

26 Die Schätzung dieses illegalen Tabakmarkts stellt eine methodische Herausforderung dar, da es sich naturgemäß um eine illegale Tätigkeit handelt, die im Verborgenen stattfindet. Um hier Abhilfe zu schaffen, führte die Kommission eine Studie durch, um eine zuverlässige, robuste, reproduzierbare und unabhängige Methode zu entwickeln, die sowohl von der Kommission als auch von den Behörden der Mitgliedstaaten angewandt werden könnte. In der Studie der Kommission aus dem Jahr 2020 wurde festgestellt, dass eine Kombination von Methoden in Betracht gezogen werden sollte, um zu einer Schätzung bezüglich des Marktes zu gelangen. Es wurden mehrere methodische Optionen vorgeschlagen, die sich auf Ressourcen in unterschiedlichem Umfang beziehen.

27 Seitdem hat die Kommission keine unabhängige Schätzung der Größe des Marktes, seiner Struktur oder seiner wirtschaftlichen Auswirkungen vorgenommen. In der Studie der Kommission von 2020 wird jedoch auf andere Studien, einschließlich eines jährlichen KPMG-Berichts und der darin enthaltenen Ergebnisse, verwiesen. In diesem Bericht, der von einem Tabakhersteller in Auftrag gegeben wurde, werden Umfang und Entwicklung des Marktes in 38 europäischen Volkswirtschaften, einschließlich aller EU-Mitgliedstaaten, geschätzt. Der Rechnungshof stellte fest, dass der Bericht von mehreren Interessenträgern[4] geprüft und kritisch bewertet wurde und daher mit der gebotenen Vorsicht interpretiert werden sollte.

28 Seit 2023 hat das OLAF seine eigene jährliche Berichterstattung, die der Expertengruppe zur Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen vorlegt wird (Ziffer ***19***), dadurch verbessert, dass es

- die Tabakerzeugnisse nach Kategorien aufgeschlüsselt hat,
- neue Produkte (z. B. Wasserpfeife, Tabakerhitzer) aufgenommen hat und
- den Berichterstattungsprozess beschleunigt hat.

29 Allerdings basieren die vom OLAF verwendeten Daten, die Aufschluss über Trends innerhalb der Marktstruktur geben, hauptsächlich auf Beschlagnahmungen, die in den Vorjahren durchgeführt wurden. Diese Daten zu Beschlagnahmungen allein vermitteln jedoch kein vollständiges und aktuelles Bild der Gesamtgröße des Marktes.

---

[4] Weißbuch/Legacy Book über den Tabakkonsum. Europäisches Parlament, 2024.

30 Die Ergebnisse der Umfrage des Rechnungshofs zeigten, dass vier Mitgliedstaaten über offizielle Daten verfügten, um die Größe des illegalen Tabakmarkts zu schätzen, während andere sich auf von der Industrie finanzierte Studien wie den KPMG-Bericht stützten. Darüber hinaus sprachen sich die vom Rechnungshof besuchten Behörden der Mitgliedstaaten dafür aus, dass es in Bezug auf die Größe des Marktes eine Schätzung auf EU-Ebene geben sollte, die unabhängig von jeglichem Einfluss der Tabakindustrie ist.

31 Die Prüfung des Rechnungshofs ergab ferner, dass es derzeit keine umfassende und solide Bewertung der finanziellen Auswirkungen des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen in Form entgangener Steuereinnahmen gibt. Die Jahresberichte des OLAF enthalten Zahlen zu den finanziellen Auswirkungen des illegalen Tabakhandels (im Zusammenhang mit Operationen, an denen das OLAF beteiligt war), jedoch keine Schätzung des Gesamtschadens, der durch entgangene Steuereinnahmen in der EU verursacht wurde. Laut dem OLAF-Bericht 2025 führten die Tätigkeiten des OLAF in diesem Bereich zur Beschlagnahmung von etwas mehr als 427 Millionen illegalen Zigaretten weltweit, wobei 219 Millionen Zigaretten an den Außengrenzen der EU beschlagnahmt wurden. Das OLAF half auch bei der Beschlagnahmung von 411 kg Rohtabak und 53,6 kg Wasserpfeifentabak. Durch die Arbeit des OLAF in diesem Bereich konnten Verluste in Höhe von über 178 Millionen Euro verhindert werden, die ansonsten dem EU-Haushalt und den nationalen Haushalten entstanden wären. Jüngste Dokumente[5] der GD TAXUD enthalten Schätzungen der entgangenen Steuereinnahmen auf der Grundlage externer Studien (13 Milliarden Euro im Jahr 2023), aber diese Schätzungen sind ebenfalls mit Vorsicht zu interpretieren. Im Jahr 2024 bestätigte die Kommission in ihrer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage, dass sie über keine Informationen über die finanziellen Verluste verfügte, die einzelnen Mitgliedstaaten infolge dieser illegalen Tätigkeit entstanden sind.

32 Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission eine spezifische Studie in Auftrag gegeben hat, um wichtige methodische Fragen bei der Schätzung der Verbrauchsteuerlücke bei Tabakwaren zu klären. Ziel ist es, zuverlässige Schätzungen zu erstellen, die Aufschluss über die Ursachen für diese Lücke, einschließlich des illegalen Tabakhandels, geben können.

[5] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Bericht zur Folgenabschätzung, SWD(2025) 560.

33 Insgesamt ist es nach Auffassung des Rechnungshofs erforderlich, die Größe des illegalen Tabakmarkts und seine wirtschaftlichen Auswirkungen zu schätzen, um auf dieser Grundlage das Ausmaß des Problems verstehen, geeignete Reaktionen konzipieren und die Auswirkungen der zur Bekämpfung dieses Handels ergriffenen Maßnahmen messen zu können. Der Rechnungshof stellt jedoch fest, dass es derzeit weder eine unabhängige und zuverlässige Schätzung des Ausmaßes, der Struktur und der wirtschaftlichen Auswirkungen des illegalen Tabakmarkts in der EU noch eine umfassende Bewertung seiner finanziellen Auswirkungen in Form entgangener Steuereinnahmen gibt.

Die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten sind uneinheitlich, und die nationalen Ansätze zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels unterscheiden sich voneinander

34 Die Zollbehörden der Mitgliedstaaten stehen an vorderster Front, wenn es darum geht, den illegalen Warenverkehr zu verhindern und die grenzübergreifende Verbringung illegaler Tabakerzeugnisse sowie illegale Fabriken aufzudecken. Sie spielen daher eine zentrale Rolle beim Schutz der finanziellen Interessen der EU und bei der Gewährleistung ihrer Sicherheit. Der Rechnungshof bewertete, wie die Zollbehörden der Mitgliedstaaten Kontrollen einrichten und mit anderen nationalen Behörden und Interessenträgern zusammenarbeiten, um den illegalen Tabakhandel aufzudecken und zu bekämpfen.

Regelungslücken in der EU lassen unterschiedliche nationale Ansätze zu

35 Eine Hauptquelle für die unterschiedlichen Ansätze der Mitgliedstaaten ergibt sich aus dem EU-Rahmen selbst. Der Rechnungshof stellte fest, dass die EU-Rechtsvorschriften hinsichtlich der wichtigsten bei der Herstellung von Tabakerzeugnissen eingesetzten Produktionsfaktoren, insbesondere Rohtabak und Produktionsanlagen, nicht harmonisiert sind. Der Rechnungshof stellte ferner fest, dass weder für neue Arten von Tabakerzeugnissen (z. B. neue erhitzte Tabakerzeugnisse und Flüssigkeiten für E-Zigaretten) noch für den Online-Verkauf von Tabakerzeugnissen eine Harmonisierung stattgefunden hat. Rohtabak und Produktionsanlagen fallen nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie für Tabakerzeugnisse[6], weshalb es keine EU-weiten Standards und Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit gibt. Neuartige Tabakerzeugnisse sind nur teilweise reguliert, und die Mitgliedstaaten verfügen bei Online-Verkäufen über Ermessensspielraum. Diese Regelungslücken bergen die Gefahr, den illegalen Handel zu erleichtern und ungleiche Marktpraktiken zu schaffen.

36 Einer der wichtigsten Treiber für die illegale Herstellung ist die unzureichende Kontrolle der Rohtabaklieferkette. Tatsächlich gewährt der derzeitige EU-Rahmen den Mitgliedstaaten bei der Annahme von Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabak einen Ermessensspielraum. Alle vom Rechnungshof besuchten Zollbehörden äußerten Bedenken hinsichtlich der mangelnden Harmonisierung auf EU-Ebene und betonten, dass dies zu erheblichen Durchsetzungslücken geführt und die Wirksamkeit der Bemühungen der EU zur Bekämpfung dieser illegalen Aktivität eingeschränkt habe. Sie wiesen insbesondere darauf hin, dass die fehlende Harmonisierung der Vorschriften für Rohtabak und andere wichtige Produktionsfaktoren (wie Produktionsanlagen, Zigarettenpapier, Zigarettenfilter, Aromen und Verpackungsmaterialien) eine Schwachstelle sei, die für die illegale Herstellung ausgenutzt werden könne.

---

[6] Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG.

37 Die Ergebnisse der Umfrage des Rechnungshofs deuten darauf hin, dass die meisten Mitgliedstaaten zwar Maßnahmen zur Regulierung der wichtigsten Produktionsfaktoren für die Tabakherstellung eingeführt haben, sich die von ihnen gesetzten Schwerpunkte und ihre Ansätze jedoch stark voneinander unterscheiden. Den Umfrageteilnehmern zufolge sind Maßnahmen zur Regulierung von Rohtabak üblicher und werden häufig im Rahmen von Zoll- und Verbrauchsteuervorschriften umgesetzt. Diese sind jedoch in der EU nach wie vor uneinheitlich, wobei mehrere Mitgliedstaaten nur begrenzte oder allgemeine Einfuhrvorschriften anstelle spezifischer Überwachungs- oder Registrierungsanforderungen anwenden. In vielen Mitgliedstaaten mangelt es nach wie vor an einer Regulierung des Erwerbs und der Lizenzierung von Produktionsanlagen. Was die besuchten Mitgliedstaaten betrifft, so haben Spanien, Polen und Rumänien bislang nationale Bestimmungen eingeführt, die diese Bereiche in unterschiedlichem Maße regeln. Die besuchten zuständigen nationalen Behörden stellten jedoch fest, dass die Bemühungen der EU zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabak durch den Rechtsrahmen eingeschränkt seien, der auf EU-Ebene nicht vollständig harmonisiert sei.

38 Der Kommission zufolge dürften diese Probleme ohne ein Eingreifen der EU fortbestehen[7]. Im Juli 2025 legte die Kommission einen Vorschlag zur Überarbeitung der Richtlinie über die Besteuerung von Tabakwaren[8] vor, mit dem der Verbrauchsteuerrahmen der EU modernisiert werden soll. Der Vorschlag enthält Maßnahmen zur Stärkung der Überwachung von Rohtabak, wodurch eine seit Langem bestehende Lücke geschlossen werden soll, auf die von den Mitgliedstaaten wiederholt hingewiesen wurde. Mit dem Vorschlag wird auch der Anwendungsbereich der Richtlinie über die Besteuerung von Tabakwaren auf relevante neue Erzeugnisse ausgeweitet. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts (Mai 2026) war der Vorschlag noch nicht angenommen worden.

39 Der Vorschlag der Kommission ist jedoch ausschließlich auf Rohtabak ausgerichtet. Andere wichtige Produktionsfaktoren fallen nach wie vor nicht in den Anwendungsbereich harmonisierter EU-Rechtsvorschriften, weshalb die Unterschiede zwischen den nationalen Ansätzen wahrscheinlich fortbestehen werden.

---

[7] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Bericht zur Folgenabschätzung, SWD(2025) 560.

[8] Richtlinie 2011/64/EU des Rates vom 21. Juni 2011 über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren.

Nationale Kontrollsysteme und Durchsetzungskonzepte unterscheiden sich voneinander

40 In Ermangelung koordinierter EU-Vorschriften sind die Mitgliedstaaten in einem grundlegend unterschiedlichen Regelungsumfeld tätig. In diesem fragmentierten Umfeld können organisierte kriminelle Gruppen Schwächen ausnutzen, wie z. B. eine uneinheitliche Durchsetzung und das Fehlen eines koordinierten EU-weiten Ansatzes für Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels. Der Rechnungshof untersuchte daher, wie die Zollbehörden in den Mitgliedstaaten ihre Durchsetzungsmaßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels organisieren.

41 In den von ihm besuchten Mitgliedstaaten stellte der Rechnungshof erhebliche Unterschiede bei den institutionellen Strukturen, den Rechtsrahmen und den operativen Ansätzen zur Bekämpfung dieser illegalen Aktivität fest. Diese Unterschiede hängen mit den Unterschieden bei den beteiligten Behörden und ihren Zuständigkeiten zusammen. Infolgedessen unterscheiden sich die von den nationalen Behörden angewandten Systeme, Verfahren und Kontrollen innerhalb der EU erheblich.

42 Ein wesentlicher Unterschied betrifft die rechtlichen Befugnisse und Mandate der zuständigen Behörden. In drei der besuchten Mitgliedstaaten (Belgien, Spanien, Polen) verfügen die Zollbehörden über weitreichende rechtliche Befugnisse und spezifische Ermittlungsstrukturen. Dies ermöglicht es ihnen, strafrechtliche Ermittlungen durchzuführen, Operationen zu koordinieren und sowohl administrative als auch operative Aspekte abzudecken. In Rumänien hingegen beschränkt sich die Zollbehörde auf die Durchführung von Verwaltungsuntersuchungen, und Strafsachen fallen in die ausschließliche Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörden. In solchen Fällen hängt die Bekämpfung des illegalen Tabakhandels stärker von gemischten Teams und Kooperationsvereinbarungen ab. In der Umfrage des Rechnungshofs wurden außerdem Herausforderungen bei der Durchsetzung aufgezeigt, die mit fragmentierten nationalen Rechtsrahmen und institutionellen Regelungen zusammenhängen.

43 Der Rechnungshof stellte ferner Unterschiede bei der Aufteilung der Zuständigkeiten im Zusammenhang mit dem FCTC-Protokoll fest. In zwei vom Rechnungshof besuchten Mitgliedstaaten (Belgien und Rumänien) fällt das Protokoll in die Zuständigkeit des Gesundheitsministeriums, in Polen ist das Finanzministerium dafür zuständig, und in Spanien teilen sich das Finanzministerium und das Gesundheitsministerium die Zuständigkeit. Diese Regelungen könnten die Durchführung beeinträchtigen, da die für das Protokoll zuständigen Behörden möglicherweise nicht mit den zollrelevanten Aspekten des Protokolls, einschließlich Beschlagnahmungen und der damit verbundenen Statistiken, vertraut sind. Außerdem wird die Sichtweise der Zollbehörden nicht unbedingt in den FCTC-Sitzungen berücksichtigt, an denen verschiedene nationale Behörden teilnehmen.

44 Ein weiterer wichtiger Unterschied betrifft die nationalen strategischen Rahmen zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels. Der Rechnungshof stellte erhebliche Unterschiede zwischen den besuchten Mitgliedstaaten fest, was sich auch in den Umfrageergebnissen widerspiegelte. Drei der vom Rechnungshof besuchten Mitgliedstaaten (Belgien, Spanien, Rumänien) verfügen über umfassendere nationale Rahmen anstelle von spezifischen Strategien. Nur ein Mitgliedstaat (Polen) behandelt den illegalen Tabakhandel als Bereich mit hoher Priorität, für den er über eine spezifische Strategie verfügt. Diese Unterschiede führen zu unterschiedlichen strategischen Schwerpunkten und operativen Prioritäten in den Mitgliedstaaten.

45 Der Rechnungshof stellte zudem Unterschiede bei den operativen Fähigkeiten fest, die zwischen den von ihm besuchten Zollbehörden, die über fortgeschrittene technologische Fähigkeiten verfügen, und den Zollbehörden bestehen, die die Entwicklung dieser Fähigkeiten noch nicht abgeschlossen haben. Im Allgemeinen betreiben drei Mitgliedstaaten (Belgien, Spanien, Polen) ein breites Spektrum fortschrittlicher technologischer Ausrüstung, während sich ein Mitgliedstaat (Rumänien) bei seinen alltäglichen Kontrollen zwar auf Technologie stützt, aber mit einem wachsenden Bedarf an High-Tech-Ausrüstung oder größeren Datenverwaltungskapazitäten konfrontiert ist. Die operativen Verfahren sind ebenfalls unterschiedlich und spiegeln die geografische Lage der einzelnen Mitgliedstaaten (z. B. lange Land- oder Seeaußengrenzen), das Risikoumfeld und die institutionellen Kapazitäten wider. Die operative Verantwortung liegt bei den nationalen Behörden, was zu einer uneinheitlichen Durchsetzungsintensität in der EU beiträgt. Unterschiede bestehen insbesondere zwischen Grenz- und Nichtgrenzstaaten, Ländern mit hohem Tabakkonsum und Transitländern sowie Verwaltungen mit unterschiedlichen Ressourcen.

46 Der Vorschlag der Kommission für das Zollreformpaket aus dem Jahr 2023 umfasste die Einrichtung einer neuen EU-Zollbehörde und einer EU-Zolldatenplattform, um Zolldaten zu zentralisieren, das Risikomanagement zu modernisieren und eine kohärentere Durchsetzung in der gesamten EU zu unterstützen. Im März 2026 erzielten der Rat und das Europäische Parlament eine politische Einigung über die Reform[9] und bestätigten die Schaffung der vorgeschlagenen Elemente, aber das Paket wurde noch nicht angenommen.

47 Die jüngsten Fälle veranschaulichen die Größe und Professionalität illegaler Produktionsstätten und die operative Komplexität ihrer Stilllegung (***Abbildung 1***).

[9] EU-Zölle: Rat und Parlament beschließen wegweisende Reform – Consilium.

Abbildung 1 | Beispiel einer Großanlage zur illegalen Zigarettenherstellung, die 2025 in Belgien stillgelegt wurde



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

48 Im Rahmen der Prüfung stellte der Rechnungshof fest, dass die Mitgliedstaaten bei der Beschlagnahmung und Vernichtung illegaler Tabakwaren und Produktionsanlagen weitgehend ähnlich vorgehen. Die Lagerungsmodalitäten und Sicherheitsvorkehrungen weisen jedoch Unterschiede auf. In allen vier vom Rechnungshof besuchten Mitgliedstaaten ist es gängige Praxis, sichergestellte Tabakerzeugnisse und Produktionsanlagen zu beschlagnahmen, in gesicherten Lagereinrichtungen zu lagern und schließlich nach Genehmigung durch die zuständige Behörde zu vernichten. In einem besuchten Mitgliedstaat (Polen) ist die sofortige Vernichtung einiger beschlagnahmter Tabakerzeugnisse möglich, während andere Mitgliedstaaten mit rechtlichen oder verfahrenstechnischen Einschränkungen konfrontiert sind, die eine langfristige Lagerung erfordern, was wiederum hohe Kosten und Sicherheitsrisiken mit sich bringt. In einem anderen vom Rechnungshof besuchten Mitgliedstaat (Rumänien) erlauben die Rechtsvorschriften den Verkauf oder die Versteigerung beschlagnahmter Maschinen oder unverarbeiteten Tabaks ohne wirksame Mechanismen zur Überwachung der anschließenden Verwendung, was das Risiko eines Wiedereintritts in den illegalen Markt birgt.

49 Schließlich ermittelte der Rechnungshof bei seiner Prüfung auch bewährte Verfahren zur Unterstützung der Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabak (***Kasten 2***).

Kasten 2

Beispiele für bewährte Verfahren in den besuchten Mitgliedstaaten

- Erweiterte operative Befugnisse, die ein rasches Eingreifen ermöglichen

Die nationalen Zollbehörden sowohl in Belgien als auch in Polen verfügen über starke Ermittlungsbefugnisse, zu denen auch die Möglichkeit gehört, bestimmte Räumlichkeiten ohne vorherige richterliche Genehmigung zu betreten. In Polen erstrecken sich diese Befugnisse auf den Einsatz von Instrumenten wie dem System zur automatischen Nummernschilderkennung, während in Belgien spezialisierte Beamte mit kriminalpolizeilichen Befugnissen erweiterte Ermittlungsmaßnahmen durchführen können (z. B. internationale Beobachtungen, die grenzübergreifende Observationen umfassen).

- Durchgehend (rund um die Uhr) funktionierende Kommunikations- und Kooperationsstrukturen

Belgien verfügt über ein System, mit dem rund um die Uhr detaillierte Informationen über Beschlagnahmungen an Ermittlungsstellen und spezialisierte Zoll- und Verbrauchsteuerteams übermittelt werden. In Spanien ist das *Centro de Cooperación Operativa Permanente* rund um die Uhr in Betrieb und fungiert als zentrale Drehscheibe für die interregionale, nationale und internationale Zusammenarbeit.

- Spezialisierte Strukturen zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels

Rumänien hat spezialisierte Organisationseinheiten, einschließlich des Dienstes für den illegalen Handel mit Tabakerzeugnissen, eingerichtet, um seine Reaktion auf diese illegale Aktivität zu verstärken, während Polen ein Kompetenzzentrum für die Bekämpfung dieser Aktivität eingerichtet hat.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

50 Insgesamt ergab die Prüfung des Rechnungshofs, dass sich die nationalen Systeme zur Bekämpfung dieses Phänomens und die Verwaltungsstrukturen erheblich voneinander unterscheiden, was sich auf die Organisation der Kontrollen und die Zuweisung der Zuständigkeiten, die Festlegung strategischer und operativer Prioritäten und den Einsatz der Ressourcen auswirkt. Infolgedessen gibt es in der EU eine heterogene Landschaft von Methoden, was das Risiko eines unkoordinierten und nicht harmonisierten EU-Ansatzes erhöht.

Tatbestände und Sanktionen sind nicht ausreichend harmonisiert

51 Die Prüfung des Rechnungshofs ergab ferner, dass tabakbezogene Tatbestände unterschiedlich definiert waren und dass unterschiedlich strenge Sanktionen verhängt wurden. Diese mangelnde Abstimmung im Hinblick auf die rechtliche Einordnung und Ahndung von Schmuggel und illegaler Produktion innerhalb der EU wurde auch durch die Ergebnisse der Umfrage des Rechnungshofs bestätigt.

52 Neun Mitgliedstaaten behandeln Schmuggel und illegale Produktion ausschließlich als Straftaten. In anderen Mitgliedstaaten gelten differenzierte Regelungen, nach denen Zuwiderhandlungen unterhalb der festgelegten Schwellenwerte als Ordnungswidrigkeiten behandelt werden, während in schwereren Fällen ein Strafverfahren eingeleitet wird. Gemäß diesen Regelungen wird die illegale Produktion von Tabak in den meisten Fällen als Straftat behandelt, während Schmuggel je nach Schwellenwert als Ordnungswidrigkeit oder Straftat eingestuft werden kann. Der Rechnungshof stellte jedoch Fälle fest, in denen die Haftstrafen für illegale Produktion geringer waren als die Haftstrafen für Schmuggel. Ein solcher Ansatz hat keine abschreckende Wirkung und setzt der steigenden Zahl illegaler Produktionsstätten nichts entgegen (Ziffer ***08***).

53 Der Rechnungshof ist ferner der Auffassung, dass unterschiedliche Ansätze das Risiko einer uneinheitlichen Abschreckung und uneinheitlicher Durchsetzungsergebnisse bergen. Drei der vom Rechnungshof besuchten Zollbehörden der Mitgliedstaaten (Belgien, Spanien, Rumänien) forderten eine EU-weite Harmonisierung sowohl der Definitionen von Tatbeständen als auch der Sanktionen. Rumänien wies darauf hin, dass das Fehlen harmonisierter Sanktionen für den illegalen Handel mit Tabak zu Durchsetzungslücken führen und die Verlagerung krimineller Aktivitäten in Länder mit weniger strengen Sanktionen fördern könnte.

54 Die Zollbehörden spielen eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung des illegalen Tabakhandels. Im Rahmen seiner Prüfung forderte der Rechnungshof sie daher auf, die wichtigsten Aspekte aufzuzeigen, die ihrer Ansicht nach vorrangig auf EU-Ebene geregelt werden sollten, um dieses Phänomen wirksamer zu bekämpfen. In ihren Antworten wiesen die Zollbehörden immer wieder auf dieselben Bereiche hin, in denen sie Spielraum für eine strengere Regulierung auf EU-Ebene sahen. Dadurch vermittelten sie klar und übereinstimmend die Botschaft, dass sowohl der Flickenteppich bestehender nationaler Vorschriften als auch durch das Fehlen von Vorschriften in Schlüsselbereichen zu Schwachstellen führen, die von den Mitgliedstaaten allein nicht behoben werden können. Sie betonten, dass Maßnahmen auf EU-Ebene dazu beitragen würden, Regulierungslücken im Zusammenhang mit Rohtabak und anderen wichtigen Produktionsfaktoren zu schließen, die kohärente Behandlung von neuen Produkten und Online-Verkäufen sicherzustellen und einen einheitlicheren Rahmen für Sanktionen zu schaffen. Diese Prioritäten wurden auch in den Rückmeldungen der Umfrage genannt, in denen ebenfalls darauf hingewiesen wurde, dass ein stärker harmonisierter EU-Rahmen erforderlich ist.

Die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Akteuren sind nach wie vor lückenhaft

55 Die Zusammenarbeit spielt eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung des illegalen Tabakhandels und findet auf nationaler, grenzübergreifender und EU-Ebene statt. Sie beruht auf EU-Rechtsvorschriften[10], in denen die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf Zusammenarbeit, Amtshilfe, Informationsaustausch und Betrugsbekämpfungsmaßnahmen festgelegt sind. Der Rechnungshof untersuchte, wie die von ihm besuchten Behörden der Mitgliedstaaten durch operative Koordinierung und den Austausch von Erkenntnissen zusammenarbeiten, wie sie die Kommunikationssysteme der EU nutzen und wie sie mit anderen Interessenträgern zusammenarbeiten.

[10] Einschließlich des Zollkodex der Union und der Rechtsrahmen für Europol, das OLAF und die Systeme der EU für den Informationsaustausch.

56 Insgesamt ergab die Prüfung des Rechnungshofs, dass die nationale Zusammenarbeit in den besuchten Mitgliedstaaten angemessen funktioniert, allerdings mit deutlichen strukturellen Einschränkungen in bestimmten Kontexten. Zollbehörden, Polizei, Grenzbehörden und Staatsanwaltschaften tauschen in der Regel Informationen aus und führen gemeinsame Aktionen durch, der Grad der Zusammenarbeit ist jedoch unterschiedlich. In einigen Fällen stützt sich die Zusammenarbeit auf informelle Vereinbarungen oder Vereinbarungen über eine allgemeine Zusammenarbeit, aber die Informationssysteme sind nicht immer interoperabel, und die nationale Zusammenarbeit ist nach wie vor unzureichend integriert, was zu Verzögerungen beim Informationsaustausch führt.

57 Durch Unterschiede bei Mandaten, Zugangsrechten und operativen Prioritäten können ferner Ermittlungen behindert und die Wirksamkeit gemeinsamer Aktionen nationaler Behörden beeinträchtigt werden. Zwar gibt es in drei der vom Rechnungshof besuchten Mitgliedstaaten (Belgien, Spanien, Polen) in unterschiedlichem Maße stärker integrierte Koordinierungsmechanismen, gemeinsame Analyseinstrumente und Infrastrukturen für den Informationsaustausch in Echtzeit, jedoch sind diese Verfahren nicht einheitlich, was zu uneinheitlichen nationalen Reaktionen auf den illegalen Tabakhandel beiträgt. Da der illegale Tabakhandel ein globales Phänomen ist und die illegalen Netze grenzübergreifend tätig sind, wirken sich diese nationalen Einschränkungen auch auf die grenzübergreifende Koordinierung aus.

58 Wirksame grenzübergreifende Maßnahmen setzen voraus, dass die nationalen Behörden mit allen beteiligten Mitgliedstaaten entlang der gesamten illegalen Lieferkette in Echtzeit zusammenarbeiten, damit sie illegale Tabaksendungen oder Produktionsstätten ermitteln und die Verbringung der betreffenden Produkte nachverfolgen können, um rechtzeitig wirksame Durchsetzungsmaßnahmen ergreifen zu können. All dies hängt von einem raschen Austausch und einer schnellen Interpretation der Informationen ab, die die operativen Gegebenheiten genau widerspiegeln müssen. Die Übermittlung hochwertiger Daten ist daher für eine fundierte Entscheidungsfindung und koordinierte Reaktion von entscheidender Bedeutung.

59 Der grenzübergreifende Austausch von Erkenntnissen ist jedoch nach wie vor uneinheitlich. Die Behörden der Mitgliedstaaten tauschen Informationen mit ihren Amtskollegen aus, insbesondere mit Kollegen aus den Nachbarländern, jedoch variieren der Umfang und die Kohärenz der Informationen selbst dann, wenn es Hinweise von grenzübergreifender Bedeutung gibt. Im Rahmen seiner Prüfung nahm der Rechnungshof in jedem der besuchten Mitgliedstaaten eine Stichprobe von zehn Beschlagnahmungen vor, um zu überprüfen, ob Informationen an die zuständigen Behörden in einem anderen Mitgliedstaat weitergeleitet worden waren. Auf der Grundlage einer Stichprobe von zehn Fällen pro Mitgliedstaat stellte der Rechnungshof jeweils nur in zwei, drei, vier bzw. fünf von zehn Fällen eine Zusammenarbeit fest.

60 Die vom Rechnungshof besuchten Zollbehörden berichteten auch, dass sie mitunter unvollständige oder verspätete Angaben erhielten, und wiesen auf Unstimmigkeiten in Bezug auf Art und Umfang der ausgetauschten Informationen hin. Infolgedessen unterscheiden sich Qualität, Vollständigkeit und Aktualität der ausgetauschten Informationen erheblich. Dies beeinträchtigt die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, Risikoanalysen durchzuführen, behindert operative Folgemaßnahmen und verringert die Wirksamkeit der Reaktion auf neu auftretende Bedrohungen. Alle vier vom Rechnungshof besuchten Mitgliedstaaten führten als oberste Priorität an, dass ein schnellerer, stärker strukturierter grenzübergreifender Informationsaustausch in Echtzeit notwendig sei, um die Bemühungen zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels zu verbessern. Die Ergebnisse der Umfrage des Rechnungshofs deuten ebenfalls darauf hin, dass die grenzübergreifende Zusammenarbeit einer der wichtigsten Bereiche ist, die in der gesamten EU verbessert werden sollten, um dieses Phänomen besser zu bekämpfen.

61 Für die Behörden der Mitgliedstaaten gibt es mehrere Systeme für die Kommunikation und den Austausch von Daten, die jeweils mit einem spezifischen Rechtsrahmen und einem operativen Zweck verknüpft sind:

- Die Netzanwendung für sicheren Datenaustausch (SIENA) wird von Europol verwaltet und ist für den Austausch strafverfolgungsrelevanter Informationen, die Unterstützung der operativen und ermittlungsbezogenen Kommunikation und den Austausch kriminalpolizeilicher Erkenntnisse konzipiert.

- Das vom OLAF verwaltete Informationssystem für die Betrugsbekämpfung (AFIS) wird für die Verwaltungszusammenarbeit gemäß der Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates, einschließlich des Austauschs von Amtshilfemitteilungen, genutzt.

- Das Neapel-II-Übereinkommen[11] sieht zwar kein spezifisches Kommunikationssystem vor, jedoch bildet es die Rechtsgrundlage für den Austausch zwischen den Zollbehörden in Strafsachen, einschließlich Ermittlungen im Zusammenhang mit Tabak.

62 In der Praxis stellte der Rechnungshof jedoch fest, dass diese Systeme in den besuchten Mitgliedstaaten unterschiedlich genutzt werden. Die meisten Zollbehörden dieser Mitgliedstaaten stützen sich in erster Linie auf SIENA, während die anderen tendenziell das AFIS stärker nutzen oder im Rahmen des Neapel-II-Übereinkommens zusammenarbeiten. Zudem stellte der Rechnungshof im Zuge seiner Arbeit fest, dass die Kenntnis der geeigneten Rechtsgrundlage für die einzelnen Kommunikationskanäle nicht immer gegeben war und die Informationen manchmal über Systeme übermittelt wurden, die nicht für diesen Zweck bestimmt waren – z. B. über SIENA für den Austausch, der unter die Verordnung (EG) Nr. 515/97 fällt. Darüber hinaus wird dem Weißbuch der Kommission zur Überprüfung der Betrugsbekämpfungsarchitektur[12] zufolge das Potenzial der Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 515/97 über den Informationsaustausch nicht voll ausgeschöpft. Eine wirksamere Nutzung würde die gegenseitige Amtshilfe zwischen den nationalen Verwaltungsbehörden im Bereich der Betrugsbekämpfung stärken.

---

[11] Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über gegenseitige Amtshilfe und Zusammenarbeit der Zollverwaltungen. ABl. C 24 vom 23.1.1998, S. 2–22.

[12] "Weißbuch zur Überprüfung der Betrugsbekämpfungsarchitektur", COM(2025) 546, S. 8.

63 Zu der Tatsache, dass mehrere Kommunikationskanäle nebeneinander existieren und das Bewusstsein für die betreffenden Rechtsrahmen unterschiedlich ausgeprägt ist, kommt erschwerend hinzu, dass die Zollbehörden in der gesamten EU im Rahmen verschiedener Mandate und Zuständigkeiten tätig sind (Ziffer *42*). Dies hat auch Auswirkungen darauf, wie und mit wem sie Informationen austauschen. Die sich daraus ergebende Situation kann auf operativer Ebene mitunter zu Verwirrung führen. Insgesamt bringt diese Situation operative Herausforderungen mit sich und erhöht das Risiko, dass Informationen über rechtlich oder technisch ungeeignete Kanäle ausgetauscht werden. In ihren Antworten auf die Umfrage des Rechnungshofs wiesen die Mitgliedstaaten auch darauf hin, dass die verschiedenen Kommunikationskanäle ein Hindernis für den Austausch von Erkenntnissen darstellen.

64 Auf EU-Ebene spielt das OLAF die Hauptrolle bei der Unterstützung komplexer Untersuchungen, an denen mehrere Mitgliedstaaten beteiligt sind. So unterstützte das OLAF im Jahr 2023 die nationalen Behörden bei der Zerschlagung einer der größten illegalen Zigarettenfabriken in Spanien, die mit einem kriminellen Netzwerk in sechs anderen EU- und Nachbarländern in Verbindung stand. Den spanischen Behörden zufolge hat das OLAF den Informationsaustausch erleichtert, analytische Beiträge und technische Unterstützung geleistet und zur Koordinierung der Untersuchungsstrategie beigetragen (*Abbildung 2*).

Abbildung 2 | Beispiel: Größte jemals in Spanien stillgelegte illegale Zigarettenfabrik



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

65 Die besuchten Behörden der Mitgliedstaaten würdigten auch ihre Zusammenarbeit mit Europol und wiesen auf dessen wertvolle analytische Unterstützung und Rolle bei der Erleichterung des Austauschs und der Analyse von Ermittlungsinformationen hin. In Bezug auf die Europäische Staatsanwaltschaft (EUStA) stellte der Rechnungshof in den vier besuchten Mitgliedstaaten fest, dass die Zusammenarbeit bei Ermittlungen im Zusammenhang mit Tabak weniger häufig war. Dies spiegelt die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Akteuren wider, wobei die EUStA während der Ermittlungen nur eine begrenzte Rolle spielte und hauptsächlich in der Phase der Strafverfolgung tätig wurde.

66 Insgesamt stellte der Rechnungshof fest, dass die Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten nach wie vor uneinheitlich ist, wobei es erhebliche Unterschiede bei der Qualität, Vollständigkeit und Aktualität der ausgetauschten Informationen gibt. Sowohl das OLAF als auch Europol erleichtern den Informationsaustausch, aber das Nebeneinander zweier Hauptkanäle und unterschiedlicher Rechtsrahmen und Zuständigkeiten trägt zu einer komplexen Landschaft mit unterschiedlichen Ansätzen in der EU bei. Darüber hinaus werden Informationen nicht immer über die geeigneten Kommunikationssysteme übermittelt.

Kooperationsvereinbarungen mit den Tabakherstellern sind nicht transparent genug und könnten die Durchsetzungsmaßnahmen beeinträchtigen

67 Was die Zusammenarbeit mit der Tabakindustrie betrifft, so hatten alle vier besuchten Mitgliedstaaten Absichtserklärungen mit Tabakherstellern geschlossen (***Kasten 3***).

Kasten 3

Bei den Absichtserklärungen handelt es sich um freiwillige, unverbindliche Kooperationsvereinbarungen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und den Tabakherstellern

- Die 1999 zwischen *Philip Morris International* und Italien geschlossene Absichtserklärung gehörte zu den ersten und diente als Grundlage für spätere Absichtserklärungen.
- Die genaue Zahl der von den internationalen Tabakherstellern und Regierungen unterzeichneten Absichtserklärungen ist nicht bekannt.
- Erklärtes Ziel der Absichtserklärungen ist die Bekämpfung des illegalen Tabakhandels, vor allem durch den Austausch von Informationen, einschließlich allgemeiner Trends und Marktinformationen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

68 Den Ergebnissen der Umfrage des Rechnungshofs zufolge gibt es solche Absichtserklärungen in etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten. Im Allgemeinen sind diese Absichtserklärungen nicht öffentlich zugänglich. Dies war auch bei den vier besuchten Mitgliedstaaten der Fall; der Inhalt ihrer Absichtserklärungen war den Zollbehörden nicht bekannt.

69 Die vom Rechnungshof besuchten Behörden der Mitgliedstaaten gaben an, dass diese Vereinbarungen einen Rahmen für die operative Zusammenarbeit bieten, stellten jedoch fest, dass die Zusammenarbeit hauptsächlich auf Ad-hoc-Basis erfolgt und nicht durch regelmäßige Sitzungen unterstützt wird. Sie wiesen jedoch darauf hin, dass die Zusammenarbeit mit den Tabakherstellern in bestimmten operativen Kontexten praktische Vorteile bringen kann. Ebenso wiesen sie darauf hin, dass diese Vereinbarungen bei Bedarf Schulungen, technische Unterstützung und einen gezielten Informationsaustausch erleichtern können. Sie hoben zudem den Wert des Fachwissens der Hersteller bei der Aufdeckung hervor, insbesondere bei der Überprüfung von Maschinen und der Bewertung der Echtheit beschlagnahmter Zigaretten.

70 Das WHO-Rahmenübereinkommen[13] verpflichtet die Vertragsparteien, die öffentliche Gesundheitspolitik zu schützen, indem Interaktionen mit der Tabakindustrie vermieden und streng begrenzt werden. Darüber hinaus verlangen die von der Konferenz der Vertragsparteien (CoP) angenommenen Leitlinien für die Umsetzung von Artikel 5.3 des WHO-Rahmenübereinkommens, dass solche Interaktionen transparent durchgeführt werden, auf das für die Regulierung unbedingt erforderliche Maß beschränkt sind und nicht zu Interessenkonflikten führen. Angesichts der mangelnden Transparenz in Bezug auf den Inhalt und die Überwachung dieser Absichtserklärungen war es nicht möglich, zu bewerten, ob sie den genannten Prinzipien entsprachen.

71 Durch die mangelnde Transparenz wird auch die Rechenschaftspflicht für die im Rahmen dieser Vereinbarungen durchgeführten Tätigkeiten eingeschränkt und die Bewertung ihrer möglichen Auswirkungen auf die Durchsetzungsmaßnahmen erschwert. Solche Vereinbarungen geben den Tabakherstellern einen formalisierten Kanal für die Zusammenarbeit mit den Durchsetzungsbehörden, wenn auch ohne dokumentierte Schutzvorkehrungen, die sicherstellen, dass die Durchsetzungsprioritäten unabhängig von den kommerziellen Interessen der Hersteller bleiben. Dies birgt die Gefahr, dass die Durchsetzungsbemühungen von den Problemen beeinflusst werden, die von den Herstellern hervorgehoben werden.

72 Insgesamt gibt die Praxis der Mitgliedstaaten, freiwillige Vereinbarungen mit den Tabakherstellern zu schließen, Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Transparenz und der Einhaltung der Anforderungen des WHO-Rahmenübereinkommens.

[13] Artikel 5.3.

Der Beitrag der Kommission zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels ist fragmentiert, es fehlen klare Prioritäten und seine Auswirkungen werden nicht bewertet

73 Wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels erfordern eine umfassende koordinierte Reaktion der EU, um die Zusammenarbeit zu verbessern und Prioritäten und Ressourcen festzulegen. Der Kommission und dem Rat kommt eine entscheidende Rolle bei der Festlegung von Prioritäten und der Koordinierung von Maßnahmen auf EU-Ebene zu, mit denen dieses grenzübergreifende Phänomen angemessen angegangen werden soll.

74 Durch die Festlegung klarer Zuständigkeiten und zeitgebundener Zielvorgaben kann ein klar definierter Planungsmechanismus dazu beitragen, Ziele und Prioritäten zu bestimmen und einen EU-weiten Ansatz zu fördern. Der Rechnungshof überprüfte den Rahmen der Kommission für die Bekämpfung dieser illegalen Aktivität und untersuchte, wie die Kommission die Umsetzung der damit verbundenen Maßnahmen, einschließlich der auf nationaler Ebene durchgeführten Maßnahmen, unterstützt und wie sie diese überwacht. Der Rechnungshof untersuchte ebenfalls, ob die Kommission die Auswirkungen der Zusammenarbeit der EU und der Mitgliedstaaten mit den Tabakherstellern bewertet hat.

Mehrere EU-Akteure teilen sich die Verantwortung

75 Innerhalb der Kommission befassen sich hauptsächlich drei Dienststellen mit Fragen im Zusammenhang mit Tabak, jedoch aus unterschiedlichen Blickwinkeln: Gesundheit (Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, GD SANTE), Steuern (GD TAXUD) und Betrugsbekämpfung (OLAF). Das OLAF spielt eine zentrale Rolle bei der Bekämpfung des illegalen Tabakhandels. Im Rahmen seines Mandats unterstützt es den Schutz der finanziellen Interessen der EU durch die Durchführung administrativer Untersuchungen und die Umsetzung und Koordinierung damit zusammenhängender operativer und analytischer Maßnahmen.

76 Das OLAF nahm 2020 eine organisatorische Umstrukturierung vor, bei der das seit 2012 bestehende Referat "Strategie" in die Direktion "Untersuchungen" integriert wurde, um die operativen Tätigkeiten zu unterstützen. Das OLAF nimmt seine Rolle bei der Unterstützung der EU-Organe und der Mitgliedstaaten bei der Gestaltung ihrer Politik in Bezug auf den illegalen Tabakhandel im Rahmen seiner operativen Tätigkeiten wahr.

77 Weitere relevante Akteure, die spezifische Maßnahmen in Bezug auf den illegalen Tabakhandel durchführen, sind die folgenden:

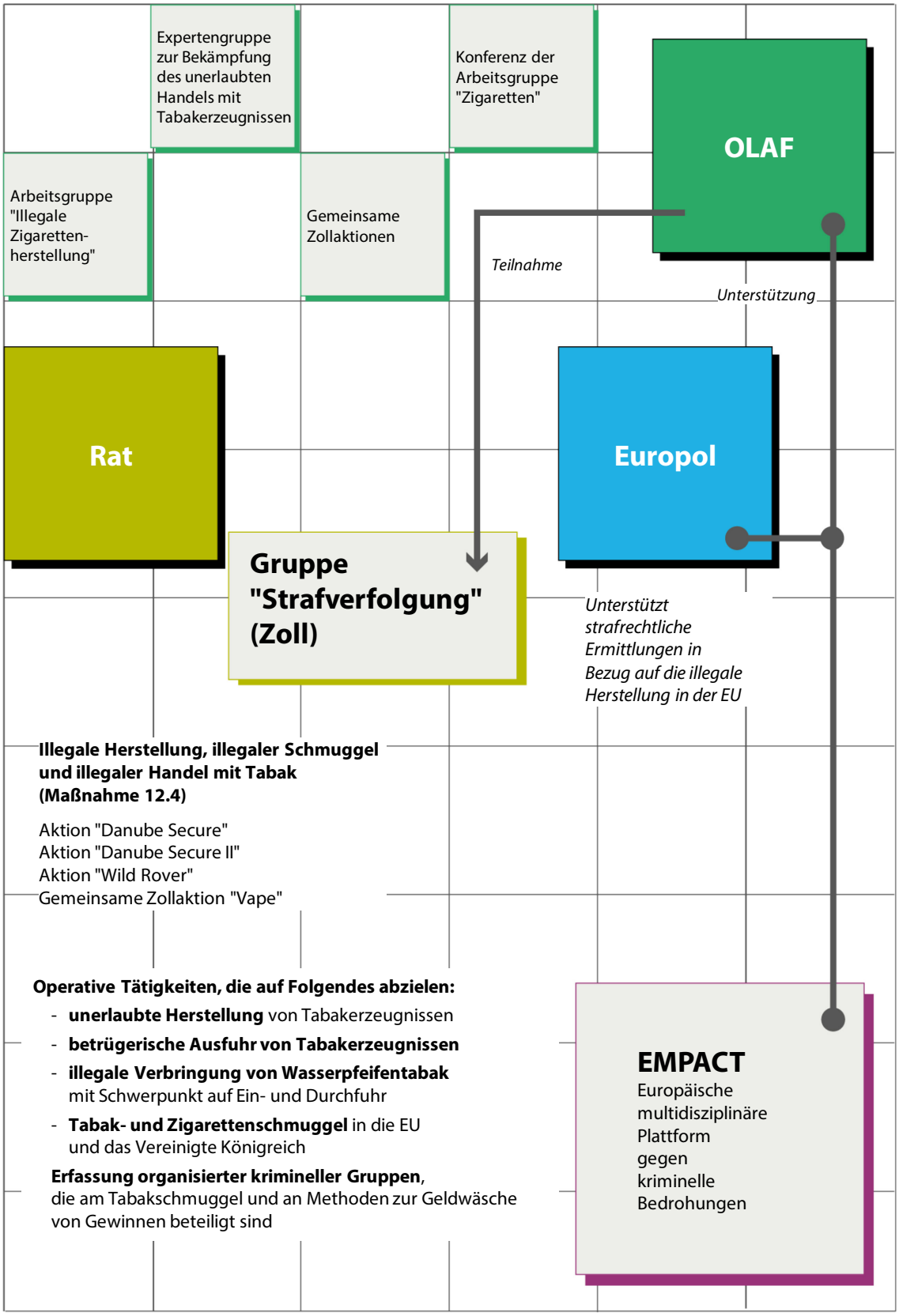
- Europol unterstützt die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung schwerer Kriminalität. Bei der Bekämpfung des illegalen Tabakhandels konzentriert sich Europol hauptsächlich auf die illegale Herstellung.

- Die Gruppe "Strafverfolgung" (Zoll) befasst sich u. a. mit Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung von Straftaten und sonstigen rechtswidrigen Handlungen. Für den Zeitraum 2024–2025 gab es eine spezifische Maßnahme in Bezug auf Tabak.

- EMPACT befasst sich mit den größten Bedrohungen durch schwere und organisierte internationale Kriminalität. Im EMPACT-Zyklus 2022–2025 bestand ein operativer Aktionsplan gegen Verbrauchsteuerbetrug, der mehrere operative Maßnahmen speziell für Tabak umfasste.

78 Alle vier vom Rechnungshof besuchten Behörden der Mitgliedstaaten nehmen an EU-Maßnahmen wie gemeinsamen Zollaktionen (GZA), EMPACT-Aktionsplänen und Maßnahmen der Gruppe "Strafverfolgung" (Zoll) teil. ***Abbildung 3*** zeigt, dass verschiedene Akteure an mehreren Maßnahmen beteiligt sind und gleichzeitig andere Maßnahmen unterstützen oder daran teilnehmen.

Abbildung 3 | Akteure, die an Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels beteiligt sind



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

79 Der Rechnungshof stellte fest, dass die Ziele der EU-Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels klar festgelegt waren, sich voneinander unterschieden und auf bestimmte operative Bedrohungen ausgerichtet waren. Im Zuge ihrer Umsetzung traten Experten aus den teilnehmenden Mitgliedstaaten miteinander in Kontakt, um Daten zu erheben und zu analysieren, ihre Meinung über bewährte Verfahren auszutauschen und operative Tätigkeiten gezielt auszurichten. Den besuchten Mitgliedstaaten zufolge könnte die Wirksamkeit der Maßnahmen durch eine klare Abgrenzung der Rollen insgesamt verbessert werden. Beispielsweise benannten die vom Rechnungshof besuchten Mitgliedstaaten positive Aspekte der Tätigkeiten von EMPACT (ständige Struktur, wirksamere Bekämpfung und Zerschlagung krimineller Netze und breitere Aufstellung) und der GZA (gute Vorbereitungsphase, gute Organisation und Koordinierung). Die Behörden in drei der besuchten Mitgliedstaaten (Belgien, Spanien und Rumänien) waren der Auffassung, dass die Wirksamkeit und der Wert der Tätigkeiten der Gruppe "Strafverfolgung" (Zoll) durch die regionale Schwerpunktsetzung geschmälert wurden.

80 Mehrere Mitgliedstaaten, darunter drei der vom Rechnungshof besuchten, äußerten ferner Bedenken hinsichtlich der Überschneidung von EU-Initiativen. Diese Initiativen hatten häufig dieselben Teilnehmer und waren mit Doppelarbeit bei der Vorbereitung von Sitzungen, der Beantwortung von Fragebögen zu verwandten Themen und der Zuweisung von Ressourcen verbunden. Die Behörden dieser Mitgliedstaaten erklärten, dass das Vorhandensein mehrerer Arbeitsgruppen zu einer höheren Arbeitsbelastung für Behörden mit begrenzten Ressourcen und Personal führte und gleichzeitig die Effizienz der Koordinierung auf EU-Ebene schmälerte. Der Rechnungshof stellte beispielsweise fest, dass sich kein Mitgliedstaat freiwillig bereit erklärt hat, eine vorgeschlagene Maßnahme zur Bekämpfung des Schmuggels von Tabakerzeugnissen zu leiten, weshalb diese Maßnahme nicht in den nächsten Aktionsplan der Gruppe "Strafverfolgung" (Zoll) aufgenommen wurde.

81 Bei seiner Prüfung stellte der Rechnungshof ferner fest, dass den Mitgliedstaaten nicht klar war, welche EU-Einrichtung bei der Bekämpfung des illegalen Tabakhandels auf EU-Ebene die Führung übernehmen würde. Dies führt zu einem fragmentarischen Ansatz für die Zusammenarbeit auf EU-Ebene, der von den Prioritäten der einzelnen betroffenen Mitgliedstaaten abhängt. Während einige Behörden der Mitgliedstaaten erklärten, dass Europol ihr wichtigster Kooperationspartner der EU geworden sei, der durch die Bereitstellung von Ermittlungsinstrumenten (d. h. Drohnen und Telefonen) einen Mehrwert geschaffen habe, hielten andere Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit mit dem OLAF für einfacher. Diese unterschiedlichen Perspektiven spiegeln die unterschiedlichen Ansätze der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des illegalen Tabakhandels wider: Einige legen den Schwerpunkt auf die Ermittlung und Zerschlagung krimineller Netze, während andere mehr Gewicht auf Beschlagnahmungen und die Einziehung entgangener öffentlicher Einnahmen legen.

82 Wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels erfordern eine umfassende und koordinierte Reaktion der EU unter Einbeziehung aller einschlägigen Akteure. In diesem Zusammenhang bestätigte die Kommission, dass es keine zentrale Stelle gibt, die für die Abstimmung und Koordinierung der Prioritäten der verschiedenen Initiativen und beteiligten Akteure zuständig ist.

83 Insgesamt ist der Rechnungshof der Auffassung, dass dieses breite Spektrum von Initiativen zu unnötigen Überschneidungen bei den Tätigkeiten der Akteure und zu einem übermäßigen Verwaltungsaufwand sowohl für die Einrichtungen der EU als auch für die Mitgliedstaaten führen könnte.

Der Kommission fehlen klare Prioritäten

84 Im Jahr 2023 nahm die Kommission die Arbeitsunterlage mit dem Titel Outcome on the implementation of the second action plan[14] an, in der sie zu dem Schluss kam, dass die meisten Maßnahmen dieses Plans abgeschlossen waren. Das OLAF setzte seine Unterstützung für die wirksame Umsetzung aller Maßnahmen fort (Ziffern ***94***–***102***). Angesichts der neuen Herausforderungen lotete das OLAF auf der Grundlage des in der Arbeitsunterlage genannten Ergebnisses auch neue Prioritäten und strategische Ausrichtungen bei der Bekämpfung des illegalen Tabakhandels aus. Der Rechnungshof untersuchte diese vom OLAF vorgeschlagenen neuen Prioritäten und strategischen Ausrichtungen.

[14] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – "Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade". SWD(2023) 409.

85 Auf der zwölften Sitzung zur Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen im Oktober 2023 schlug das OLAF vor, zu einem neuen, flexiblen und gezielteren Ansatz überzugehen, um die von den Mitgliedstaaten ermittelten zentralen Strategien durch die Einrichtung von Arbeitsgruppen innerhalb der Expertengruppe zur Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen zu unterstützen. Nach Angaben des OLAF wurde dieser neue Ansatz gewählt, um rasch auf neue Entwicklungen und Herausforderungen im illegalen Tabakhandel zu reagieren. Der Ansatz ergänzt zudem die bestehenden Maßnahmen des OLAF, die aus dem zweiten Aktionsplan fortgeführt wurden, insbesondere die operativen Tätigkeiten (Ziffer ***95***).

86 Einer der Schlüsselbereiche, der von den Mitgliedstaaten als Priorität für die Arbeitsgruppen ermittelt wurde, war die illegale Zigarettenproduktion. Dementsprechend wurde auf der 13. Sitzung der Expertengruppe zur Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen im April 2024 eine Arbeitsgruppe zur illegalen Zigarettenherstellung (WGICP) genehmigt, wobei drei spezifische Projekte ermittelt wurden, bei denen Handlungsbedarf besteht. Die WGICP begann mit einer Umfrage in den Mitgliedstaaten, um Informationen über die nationalen Rechtsvorschriften für die Zulassung von Tabakmaschinen und die geltenden Protokolle für die Vernichtung von Maschinen, die für die illegale Zigarettenherstellung verwendet werden, zu erheben. Im April 2025 legte die WGICP einen Bericht über ihre Tätigkeiten vor. Von den drei Projekten war lediglich eines – die Umfrage – durchgeführt worden, und von einer Reihe potenzieller Outputs waren zwei tatsächlich erbracht worden. Zu diesen potenziellen Outputs zählten die Ausarbeitung von Leitlinien, die auf EU-Ebene hätten umgesetzt werden sollen, und Beiträge zu möglichen Gesetzgebungsinitiativen. Die Expertengruppe hatte die Einsetzung weiterer Arbeitsgruppen in Erwägung gezogen, um andere Prioritäten anzugehen. Aufgrund knapper Ressourcen in den Mitgliedstaaten war dies zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs jedoch noch nicht geschehen.

87 Der Rechnungshof stellte einige Mängel bei diesem neuen Ansatz fest, in dessen Rahmen zentrale strategische Prioritäten durch die Einrichtung von Arbeitsgruppen unterstützt werden sollen. So stellte der Rechnungshof fest, dass es keinen strategischen Planungsrahmen für die Festlegung von Maßnahmen, die Einrichtung neuer Arbeitsgruppen oder die Bewertung der Angemessenheit des neuen Ansatzes gab. Außerdem standen auf Ebene der Mitgliedstaaten nur begrenzte Ressourcen für eine Teilnahme an zusätzlichen Arbeitsgruppen zur Verfügung. Tatsächlich stellte der Rechnungshof fest, dass ursprünglich nur fünf Mitgliedstaaten beschlossen hatten, sich an dieser Arbeitsgruppe zu beteiligen, und dass drei Mitgliedstaaten später hinzukamen. Zwar wurde die WGICP eingerichtet, jedoch hätten ähnliche Ergebnisse auch durch andere vorhandene Arbeitsgruppen erzielt werden können (***Abbildung 3***).

88 Im WGICP-Bericht wurde das Fehlen eines gemeinsamen Ansatzes der Mitgliedstaaten in drei zentralen Fragen hervorgehoben:

- die Genehmigungs-/Zulassungsanforderungen für die Installation von Maschinen zur Herstellung von Zigaretten;
- das Verfahren für die sichere Lagerung und Vernichtung von Maschinen und deren Bauteilen nach Beschlagnahmungen;
- die Registrierung von Identifikationscodes für Tabakmaschinen.

89 Mit diesem neuen Ansatz zur Einrichtung von Arbeitsgruppen sollten diejenigen Prioritäten der Mitgliedstaaten ermittelt werden, die am besten auf EU-Ebene angegangen werden konnten. In dem Bericht kam die Arbeitsgruppe jedoch letztlich zu dem Schluss, dass die ermittelten Probleme von den Mitgliedstaaten angegangen werden sollten, und zwar auf der Grundlage bewährter Verfahren. Dies entspricht nicht dem ursprünglichen Ziel.

90 Darüber hinaus beabsichtigt das OLAF, die Rolle eines Vermittlers in der WGICP zu übernehmen und vor allem die Mitgliedstaaten organisatorisch zu unterstützen. Beispielsweise bestand die Aufgabe der WGICP darin, Informationen zu sammeln und den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten zu unterstützen, ohne jedoch spezifische Durchsetzungsmaßnahmen festzulegen.

91 Schließlich konzentriert sich die WGICP auf Maßnahmen in einem Bereich, der eine neue Herausforderung darstellt, die in Angriff genommen werden muss, nämlich die illegale Produktion. Ein weiterer wichtiger Schwerpunkt wurde auf neue zum Rauchen bestimmte Erzeugnisse wie E-Zigaretten gelegt, die 2023 als Problem ermittelt wurden. Im Jahr 2025 wurde eine Erhebung zu den nationalen Rechtsvorschriften, Verboten und Steuern in Bezug auf diese neuartigen Erzeugnisse durchgeführt. Ein vom Rechnungshof besuchter Mitgliedstaat gab an, dass Gelegenheiten verpasst wurden, proaktiver zu handeln und sich abzeichnende Trends zu antizipieren, insbesondere im Hinblick auf neue Produkte (z. B. E-Liquids und Vapes). Der Rechnungshof stellte jedoch fest, dass das OLAF im Jahr 2023 operative Tätigkeiten in Bezug auf neue Nikotinerzeugnisse eingeleitet hat.

92 Insgesamt stellte der Rechnungshof fest, dass der neue Ansatz zur Unterstützung von Schlüsselbereichen durch die Einrichtung von Arbeitsgruppen wie der WGICP nicht zu ausreichenden Maßnahmen führte.

93 Allen vom Rechnungshof besuchten Behörden der Mitgliedstaaten zufolge fehlt es der EU an einer klaren Strategie oder einem klaren Aktionsplan, und die Kommission könnte eine solche Strategie mit einer langfristigen Perspektive zur Bekämpfung dieser illegalen Aktivität ausarbeiten. Dies stehe nicht im Widerspruch zu einem flexiblen Ansatz, der aufgrund des sich ständig wandelnden illegalen Tabakmarkts notwendig sei.

Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten, überwacht jedoch weder die Umsetzung ihrer Maßnahmen noch bewertet sie deren Auswirkungen

94 Die Kommission trägt die Verantwortung für den Schutz der finanziellen Interessen der EU. In seiner Rolle unterstützt das OLAF die wirksame Umsetzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten gegen den illegalen Handel mit Tabakerzeugnissen, wie in der Arbeitsunterlage Outcome on the implementation of the second action plan dargelegt.

95 Das OLAF führt operative Tätigkeiten zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen durch, darunter

- Verwaltungsuntersuchungen,
- Koordinierung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten,
- Organisation von GZA und
- Organisation der jährlichen Tabakkonferenz.

96 Durch seine Tätigkeiten bringt das OLAF Behörden aus EU- und Drittländern zusammen, um technisches Fachwissen auszutauschen, operative Strategien festzulegen und neue Trends und Bedrohungen aufzuzeigen. Das OLAF liefert Erkenntnisse und ermöglicht es den Behörden, verschiedene AFIS-Komponenten zu nutzen, die zur Überwachung verdächtiger Lieferungen, zur Ermittlung neuer verdächtiger Sendungen und zur Aufdeckung von Betrugsmustern verwendet werden.

97 Der Rechnungshof stellte fest, dass die Behörden der Mitgliedstaaten die operative Unterstützung des OLAF bei der Bekämpfung des illegalen Tabakhandels begrüßen. Insbesondere erachteten die vom Rechnungshof besuchten Behörden die Rolle des OLAF bei der Gewinnung von Erkenntnissen und der Koordinierung grenzübergreifender Untersuchungen im Rahmen von GZA sowie seine Verbindungen zu Strafverfolgungsbehörden als äußerst nützlich.

98 Das OLAF fördert den Einsatz spezifischer EU-Instrumente und -Systeme, um die Behörden der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des illegalen Tabakhandels zu unterstützen. Insbesondere berichtet das OLAF in den Sitzungen der Expertengruppe zur Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen über die Nutzung des Betrugsbekämpfungsprogramms der Union (UAFP) und der zentralen Prüfeinrichtung für Tabakerzeugnisse (TOBLAB).

99 Der Rechnungshof stellte fest, dass das Betrugsbekämpfungsprogramm der Union und TOBLAB trotz der jüngsten Zunahme ihrer Nutzung noch immer nicht von allen Mitgliedstaaten in Anspruch genommen werden. Insbesondere nutzten im Prüfungszeitraum nur 14 Mitgliedstaaten das Betrugsbekämpfungsprogramm der Union und nur 16 Mitgliedstaaten TOBLAB. Alle besuchten Behörden der Mitgliedstaaten gaben an, dass dies u. a. auf die technischen Einschränkungen der Systeme zurückzuführen sei, die hauptsächlich die Analysekapazität von TOBLAB in Bezug auf die Anzahl der Stichproben und die für die Vorlage der Ergebnisse erforderliche Zeit betreffen.

100 Das FCTC-Protokoll ist ein wichtiges Instrument zur weltweiten Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen, weshalb eine ordnungsgemäße Umsetzung von entscheidender Bedeutung ist. Der Rechnungshof stellte fest, dass das OLAF gemeinsam mit den Mitgliedstaaten eine Projektgruppe zur Umsetzung des FCTC-Protokolls eingerichtet hatte, um einen Gedankenaustausch zu ermöglichen. Die letzte Sitzung der Projektgruppe fand jedoch im Januar 2019 statt. Der Rechnungshof stellte ferner fest, dass das OLAF zwar Vorträge zum FCTC-Protokoll hält, sich diese Tätigkeiten jedoch hauptsächlich auf die Funktionsweise des FCTC-Protokolls (z. B. Haushalt oder Arbeitsplan) und die Vorbereitung der Tagung der Vertragsparteien und nicht auf die Umsetzung des FCTC-Protokolls beziehen.

101 Im derzeitigen Rahmen hat die Kommission weder eine formale Rolle bei der Überwachung der Umsetzung des FCTC-Protokolls noch bei der Überwachung der Umsetzung der nationalen Strategien zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen. Folglich hat die Kommission im geprüften Zeitraum auch die tatsächlichen Auswirkungen bzw. die tatsächliche Wirksamkeit der Maßnahmen der EU oder der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen nicht bewertet. Infolgedessen fehlt es ihr an einer soliden Faktengrundlage, die als Richtschnur für die Koordinierung der diesbezüglichen Maßnahmen der Mitgliedstaaten dienen könnte. Die Kommission bewertet zwar regelmäßig die Wirksamkeit der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Maßnahmen, der Rechnungshof stellte jedoch fest, dass keine umfassende Bewertung der Gesamtwirksamkeit der auf EU-Ebene ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels durchgeführt wurde.

102 Im Bericht der WGICP wurde festgestellt, dass es keinen gemeinsamen Ansatz zur Umsetzung bestimmter Bestimmungen des FCTC-Protokolls gibt (Ziffer ***88***). Die Behörden in allen vier besuchten Mitgliedstaaten äußerten in diesem Zusammenhang Bedenken und wiesen darauf hin, dass es keine Rückmeldungen und Leitlinien der Kommission zur Umsetzung des FCTC-Protokolls gebe. Sie sprachen sich für eine stärker koordinierte Rolle des OLAF in dieser Angelegenheit aus, was die in seine Zuständigkeit fallenden Bereiche betrifft.

Die Kommission hat keine umfassende Bewertung der Auswirkungen der Vereinbarungen der EU mit den Tabakherstellern durchgeführt

103 Im Jahr 2010 unterzeichneten die Kommission und alle Mitgliedstaaten[15] (mit Ausnahme Schwedens) Vereinbarungen mit *British American Tobacco* (BAT)[16] und *Imperial Tobacco Limited* (ITL)[17] mit dem Ziel, Zigarettenschmuggel und -fälschung zu bekämpfen. Diese Vereinbarungen laufen im Jahr 2030 aus.

[15] Kroatien ist seit seinem Beitritt zur EU im Jahr 2013 ebenfalls Vertragspartei der Vereinbarungen.

[16] Kooperationsvereinbarung mit *British-American Tobacco (Holdings) Limited* vom 15. Juli 2010.

[17] Kooperationsvereinbarung mit *Imperial Tobacco Limited* vom 27. September 2010.

Kasten 4

Bestehende Kooperationsvereinbarungen mit Tabakherstellern

Rechtsverbindliche Vereinbarungen, die bis zum 15. Juli 2030 (BAT) bzw. 27. September 2030 (ITL) in Kraft sind.

Wichtigste behandelte Aspekte:

- Informationsaustausch – Austausch von Daten und Erkenntnissen zu Beschlagnahmungen und verdächtigen Sendungen;
- Verfolgung und Rückverfolgung – Maßnahmen zur Verbesserung der Lieferkettenkontrolle;
- Compliance-Verpflichtungen – Umsetzung interner Kontrollen und Sorgfaltspflichtregelungen (Feststellung der Kundenidentität);
- Finanzbestimmungen – Zahlungen an die EU und die Mitgliedstaaten, einschließlich Zahlungen auf der Grundlage von Beschlagnahmungen in Fällen, in denen echte Produkte betroffen sind;
- Berichterstattungspflicht – jährlicher Compliance-Bericht, der auf einer jährlichen Sitzung mit dem OLAF und den Mitgliedstaaten vorgelegt und erörtert wird.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Kooperationsvereinbarungen.

104 Das OLAF ist für die Verteilung der Zahlungen und den Mechanismus zur Meldung von Beschlagnahmungen zuständig. Gemäß diesen Vereinbarungen kann das OLAF eine förmliche Mitteilung herausgeben, wenn es Grund zu der Annahme hat, dass BAT und ITL ihren Verpflichtungen nicht nachkommen. Bislang hat das OLAF noch nie eine Mitteilung oder eine Erklärung über die Nichteinhaltung der Vereinbarung herausgegeben.

105 Der Rechnungshof stellte fest, dass diese Vereinbarungen seit ihrer Unterzeichnung nie überarbeitet oder aktualisiert wurden, obwohl sich der illegale Tabakmarkt und der Rechtsrahmen erheblich geändert haben (***Anhang II***). Beispielsweise hat die Zunahme illegaler Produktionsstätten in Europa dazu geführt, dass sich das Angebot an gefälschten Produkten im Vergleich zur Situation zum Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarungen erhöht hat.

106 Der Rechnungshof stellte ferner fest, dass es keinen umfassenden Mechanismus zur Bewertung der Wirksamkeit dieser Vereinbarungen gibt und dass bislang weder die Kommission noch die Tabakhersteller (BAT und ITL) ihre Auswirkungen bewertet haben. Allerdings ist der Umfang der beschlagnahmten echten Produkte im Vergleich zu gefälschten Produkten schrittweise zurückgegangen.

107 Diese Vereinbarungen haben bei verschiedenen Akteuren Kritik hervorgerufen[18]. Angesichts der Veränderungen auf dem Markt und der Verwaltungs- und Reputationskosten, die sich aus der Zusammenarbeit mit den Tabakherstellern ergeben, stellte die Kommission die Relevanz der Vereinbarungen in Frage[19]. Der Rechnungshof stellt fest, dass die Kommission die betroffenen Mitgliedstaaten im Jahr 2018 zu zwei Optionen konsultiert hat, nämlich der Beibehaltung der zu diesem Zeitpunkt geltenden Vereinbarungen oder der vorzeitigen Kündigung dieser Vereinbarungen. Da keine Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten hinsichtlich einer vorzeitigen Kündigung bestand, hielt es die Kommission für angemessen, die Vereinbarungen beizubehalten. Die Tabakhersteller erklärten ferner, dass die Vereinbarungen mit der EU veraltet und nicht mehr relevant oder für ihren ursprünglichen Zweck geeignet seien. Darüber hinaus erklärten die Tabakhersteller, dass die im Rahmen der EU-Vereinbarungen bereitgestellten Mittel von den Mitgliedstaaten weitaus besser eingesetzt werden könnten, wenn sie direkt den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt würden, wo sie in erster Linie für operative Tätigkeiten und die Unterstützung des Personals an vorderster Front verwendet werden könnten.

108 Auf Grundlage der verfügbaren Informationen ist der Rechnungshof insgesamt der Auffassung, dass die Nützlichkeit dieser Vereinbarungen nicht eindeutig nachgewiesen wurde.

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Petri Sarvamaa, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 8. Juli 2026 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

---

[18] Weißbuch/Legacy Book über den Tabakkonsum. Europäisches Parlament, 2024. Kapitel *EU and Member States Agreements with the Tobacco Industry* des Dokuments *"Brexit and the Control of Tobacco Illicit Trade"*. Springer, 2020. Foltea, M.

[19] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Technische Bewertung der Vereinbarung mit *Philip Morris International*, SWD(2016) 44.

Anhänge

Anhang I – Über die Prüfung

Illegaler Tabakhandel

01 Der illegale Tabakhandel ist ein globales Phänomen, das erhebliche Auswirkungen auf die EU hat. Zwar ist der Tabakkonsum insgesamt weiter zurückgegangen, doch wird davon ausgegangen, dass die Menge an illegalen Tabakprodukten in der EU in den letzten Jahren zugenommen hat. Im Jahr 2023 entfielen schätzungsweise 8,8 % des gesamten Zigarettenkonsums auf illegale Tabakerzeugnisse[1].

02 Die Kommission schätzt, dass der illegale Handel mit Tabakerzeugnissen jährlich finanzielle Verluste von 13 Milliarden Euro für den EU-Haushalt und die Haushalte der EU-Mitgliedstaaten verursacht. Diese Verluste sind auf nicht gezahlte Zölle, Mehrwertsteuer und nationale Verbrauchsteuern zurückzuführen.

03 Der illegale Tabakhandel ist eine kriminelle Tätigkeit, die eine ernsthafte Bedrohung für die öffentliche Gesundheit darstellt, da dadurch die Maßnahmen zur Eindämmung des Tabakkonsums untergraben und der Zugang zu billigeren Tabakerzeugnissen erleichtert werden. Illegale Tabakprodukte sind für organisierte kriminelle Gruppen attraktiv, da der Handel mit ihnen sehr rentabel und angesichts der im Allgemeinen geringen Sanktionen und niedrigen Aufdeckungsquoten mit einem vergleichsweise geringen Risiko verbunden ist[2].

---

[1] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Bericht zur Folgenabschätzung, SWD(2025) 560.

[2] "Confronting Illicit Tobacco Trade: A Global Review of Country Experiences". Weltbankgruppe.

04 Die Preise von Tabakerzeugnissen sind in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich. Durch diese Preisunterschiede ergeben sich Möglichkeiten für den illegalen Tabakhandel. Erstens unterscheiden sich die Preise zwischen den Mitgliedstaaten aufgrund unterschiedlicher Verbrauchsteuersätze erheblich. Diese unterschiedlichen Preise sind nach wie vor eine wichtige Triebkraft für grenzübergreifende Ströme. Zweitens wird durch die hohen Steuersätze ein Anreiz geschaffen, die Steuern zu umgehen[3].

05 Die Rahmenbedingungen für den illegalen Handel mit Tabakerzeugnissen haben sich in den letzten Jahren erheblich verändert. Den Großteil der illegalen Tabakprodukte machen Zigaretten aus, doch der Anteil neuer Produkte wie Tabak zum Erhitzen und E-Zigaretten nimmt zu. Insgesamt beläuft sich der illegale Tabakmarkt (ohne Zigaretten) in der EU auf fast 21 000 Tonnen. Die Kommission schätzt, dass diese neuen Erzeugnisse derzeit 13 % des Marktwerts der in der EU verkauften Tabakerzeugnisse ausmachen und jüngere Verbraucher anziehen.

06 Illegale Tabakerzeugnisse lassen sich in folgende Kategorien unterteilen (***Abbildung 1***).

[3] *Combatting Illicit Trade in tobacco products. In search of optical enforcement.* Springer, 2022. Stanisław Tosza. John A. E. Vervaele.

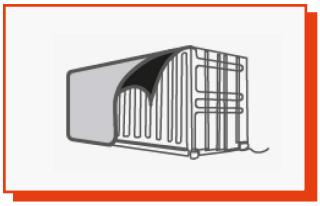
Abbildung 1 | Formen illegaler Aktivitäten im Tabakbereich und Arten illegaler Tabakerzeugnisse

Tabakerzeugnisse



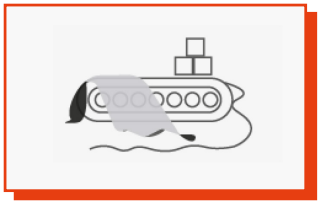
Ganz oder teilweise aus Tabakblättern als Rohstoff hergestellte Erzeugnisse, die zum Rauchen, Lutschen, Kauen oder Schnupfen bestimmt sind

Formen des illegalen Tabakhandels



Schmuggel

Grenzübergreifender illegaler Handel mit Tabakerzeugnissen, in der Regel von einem Land in ein anderes Land, in dem die Preise für Tabakerzeugnisse höher sind



Illegale Produktion

Herstellung von Tabakerzeugnissen ohne Einhaltung der Rechtsvorschriften

Arten von Tabakerzeugnissen



Echte Zigaretten

Zigaretten, die von Tabakherstellern legal hergestellt werden



Gefälschte Zigaretten

Zigaretten einer registrierten und bekannten Marke, die ohne Zustimmung des Markeninhabers illegal hergestellt werden



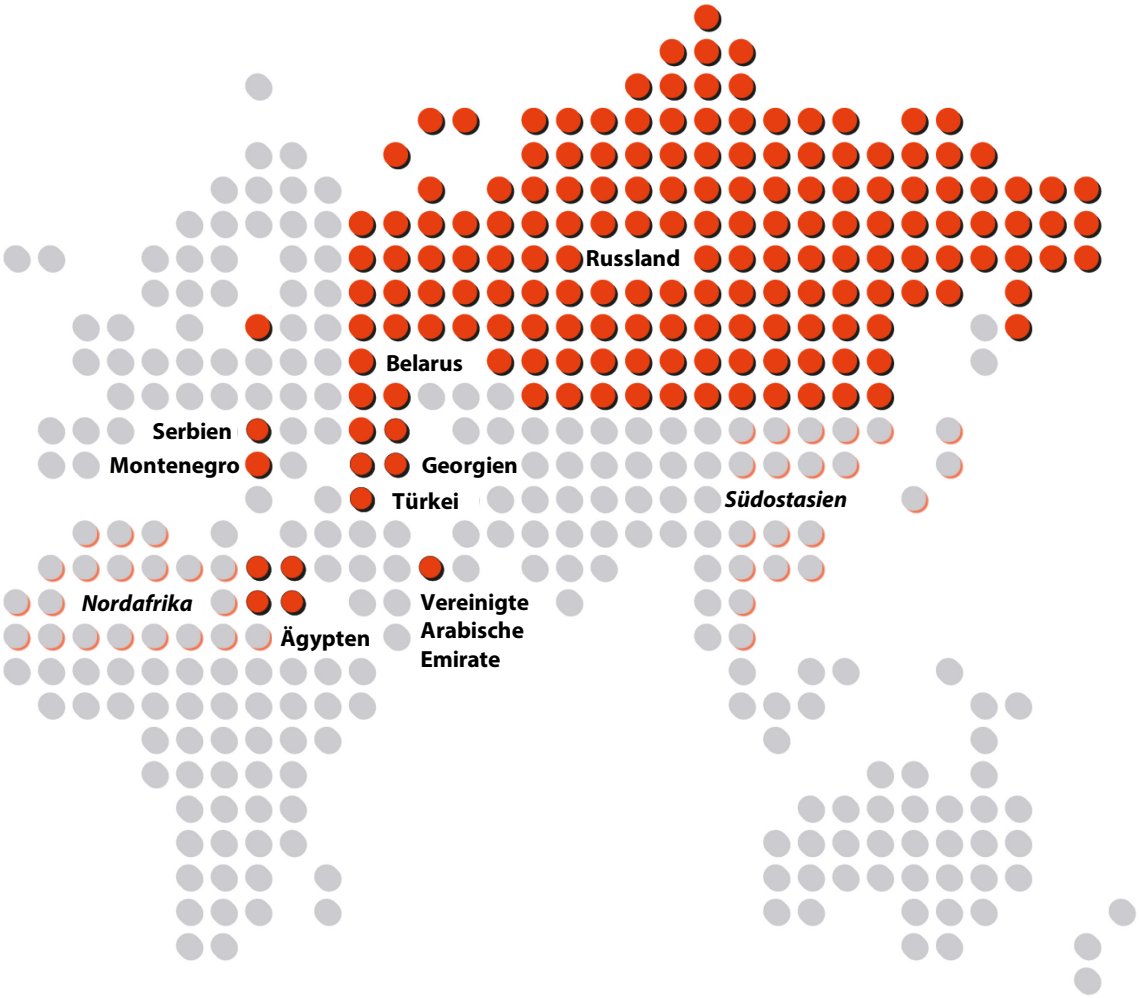
Markenlose Zigaretten

Zigaretten, die in einem Land legal hergestellt werden, wobei aber ein Teil der Produktion – in der Regel in einem anderen Land – verkauft wird, ohne dass die geltenden Zölle entrichtet werden

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

07 Organisierte kriminelle Gruppen, die am Schmuggel und an der Herstellung illegaler Tabakerzeugnisse beteiligt sind, verfügen über umfangreiche Ressourcen und wenden flexible Vorgehensweisen an. Illegale Tabakerzeugnisse werden meist über die Straße (verschiedene Routen) und auf dem Seeweg in Containern in die EU geschmuggelt (***Abbildung 2***). Die Schmuggelmethoden sind flexibler und ausgefeilter geworden. Tabak wird häufig in Postpaketen und Eilkuriersendungen geschmuggelt, wobei das große Volumen des elektronischen Handels genutzt wird.

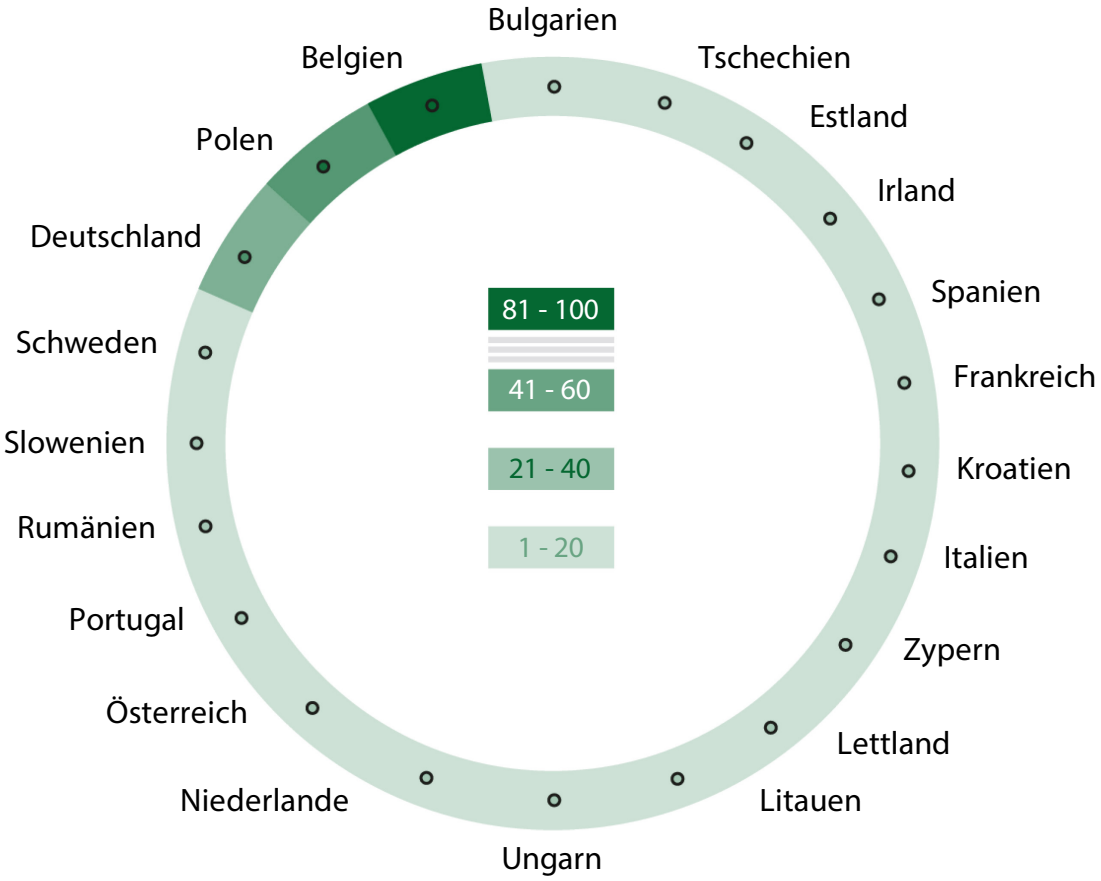
Abbildung 2 | Hauptrouten für den Schmuggel illegaler Tabakerzeugnisse in die EU



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

08 In den letzten Jahren hat die illegale Tabakproduktion in der gesamten EU zugenommen, und in fast allen Mitgliedstaaten wurden illegale Produktionsstätten entdeckt (***Abbildung 3***). Die Verlagerung der Produktion aus der Ukraine in die EU spiegelt eine strategische Entscheidung organisierter krimineller Gruppen wider, die Lieferketten zu verkürzen und einen direkteren Zugang zu den Verbrauchern zu erhalten[4].

Abbildung 3 | Stillgelegte illegale Produktionsstätten im Zeitraum 2023–2024



Anmerkung: Keine Fälle gemeldet für: Dänemark. Griechenland, Luxemburg, Malta, Slowakei und Finnland.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Mitgliedstaaten.

[4] Rat der EU – Bericht Customs threat assessment, 2025.

09 In illegalen Produktionsanlagen werden mithilfe hochentwickelter Ausrüstung und erfahrener Techniker Maschinen eingerichtet und gewartet. Solche Anlagen haben eine Lebenserwartung von zwei bis vier Monaten, und die Einrichtungskosten können sich bereits innerhalb weniger Wochen amortisieren. Organisierte kriminelle Gruppen teilen den Produktionsprozess auf mehrere Anlagen auf und richten sie in Grenzregionen ein, um operative Risiken zu mindern. Darüber hinaus passen organisierte kriminelle Gruppen ihre Aktivitäten an, stellen spezifische Marken für bestimmte Endmärkte her und bieten neue Tabakerzeugnisse an.

Verantwortlichkeiten

10 Sowohl die EU-Einrichtungen als auch die Mitgliedstaaten müssen Betrug und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen bekämpfen[5].

11 Innerhalb der Kommission befassen sich die folgenden drei Dienststellen mit Angelegenheiten im Zusammenhang mit Tabak:

- OLAF: zuständig für Verwaltungsuntersuchungen zur Aufdeckung von Betrug, Korruption und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten rechtswidrigen Handlungen wie dem illegalen Handel mit Tabakerzeugnissen.
- GD TAXUD: zuständig für den Vorschlag von Rechtsvorschriften zur Besteuerung von legalem Tabak. Dazu gehört auch die Richtlinie über die Besteuerung von Tabakwaren[6], in der Mindestverbrauchsteuersätze festgelegt sind.
- GD SANTE: zuständig für den Vorschlag von Rechtsvorschriften über Maßnahmen zur Eindämmung des Tabakkonsums zum Schutz der öffentlichen Gesundheit. Dazu gehört auch die Richtlinie für Tabakerzeugnisse[7].

---

[5] Artikel 325 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

[6] Richtlinie 2011/64/EU des Rates vom 21. Juni 2011 über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren.

[7] Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG.

12 Europol[8] ist für die Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen zuständig, indem es die Strafverfolgungsermittlungen und die Maßnahmen zur Erkenntnisgewinnung der Mitgliedstaaten unterstützt. Außerdem bietet es analytische Unterstützung und Koordinierung für eine wirksame grenzübergreifende Zusammenarbeit, um illegale Fabriken in der EU zu ermitteln und zu zerschlagen.

13 In den Mitgliedstaaten spielen die Zollbehörden eine zentrale Rolle bei der Unterstützung des legalen Handels, der Verhinderung des illegalen Warenverkehrs sowie der Bekämpfung des illegalen Handels und der organisierten Kriminalität. Im Zollkodex der Union[9] wird hervorgehoben, dass die Zollbehörden nicht nur bei der Erhebung von Zöllen, sondern auch beim Schutz der EU vor illegalen und gefährlichen Produkten eine wichtige Rolle spielen.

14 Die Betrugsbekämpfungsarchitektur der EU umfasst ein Netz von EU-Einrichtungen, darunter das OLAF, die EUStA, Europol, die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die Behörde zur Bekämpfung von Geldwäsche und nationale Behörden[10]. Die einzelnen Teile der Betrugsbekämpfungsarchitektur haben bestimmte Aufgaben bei der Verhütung, Aufdeckung und Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU. Die Betrugsbekämpfungsarchitektur der EU hat sich im Laufe der Zeit weiterentwickelt, um mit den sich ändernden Bedrohungen für die finanziellen Interessen der EU Schritt halten zu können.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

15 Um die finanziellen Interessen der EU zu schützen, sollte die Kommission gemäß Artikel 325 AEUV wirksame Maßnahmen gegen Betrug und sonstige rechtswidrige Handlungen zum Nachteil des EU-Haushalts entwickeln. Ziel der Prüfung des Rechnungshofs war es, die Wirksamkeit der von der Kommission und den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen zu bewerten.

---

8 Verordnung (EU) 2016/794.

9 Verordnung (EU) 952/2013.

10 "Weißbuch zur Überprüfung der Betrugsbekämpfungsarchitektur", COM(2025) 546. Sonderbericht 26/2025 über die Einrichtungen der EU für die Betrugsbekämpfung (Anhang I, Abbildung 1).

16 Im Zuge dieser Prüfung wurden die Kommission (GD TAXUD und OLAF) und die zuständigen nationalen Zollbehörden in vier Mitgliedstaaten geprüft: Belgien, Spanien, Polen und Rumänien. Der Rechnungshof wählte diese Mitgliedstaaten auf der Grundlage der verfügbaren Informationen über Beschlagnahmungen, illegale Produktionsstätten, Schmuggelrouten und geografische Verteilung aus.

17 Auf Ebene der Kommission untersuchte der Rechnungshof:

- wie die Kommission Daten über gewonnene Erkenntnisse erhebt und nutzt, um den illegalen Tabakhandel zu bekämpfen;
- den politischen Rahmen und die Umsetzung strategischer Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels, wie die Kommission die Umsetzung von Maßnahmen gegen diese illegale Tätigkeit unterstützt und wie sie sie überwacht; und
- die bestehenden Kooperationsvereinbarungen, einschließlich der rechtsverbindlichen Vereinbarungen mit Tabakherstellern.

18 In den Mitgliedstaaten untersuchte der Rechnungshof

- die Strategien, Verfahren und Zollkontrollmaßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels;
- die Nutzung der Vereinbarungen über die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und einschlägigen EU-Einrichtungen (wie dem OLAF, Europol und der EUStA) sowie anderen einschlägigen Interessenträgern.

19 Die Prüfung erstreckte sich auf den Zeitraum 2023 bis 2025, wobei 2023 dem Jahr entspricht, in dem die Ergebnisse des zweiten Aktionsplans der EU-Strategie zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen erzielt wurden. Die Prüfungsmethodik des Rechnungshofs entspricht den internationalen Prüfungsnormen der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI).

20 Der Rechnungshof analysierte die Arbeit der Kommission und der Zollbehörden der Mitgliedstaaten sowie deren Dokumentation und befragte ihre Vertreter. In jedem Mitgliedstaat wählte der Rechnungshof eine Stichprobe von zehn Beschlagnahmungen aus, um zu bewerten, wie diese durchgeführt worden waren. EU-Mittel, die den Mitgliedstaaten im Rahmen des Betrugsbekämpfungsprogramms der Union zur Verfügung gestellt wurden, waren nicht Gegenstand der Prüfung.

21 Darüber hinaus befragte der Rechnungshof einschlägige Interessenträger wie Europol, die EUStA, die Weltzollorganisation und die Tabakhersteller, die rechtsverbindliche Vereinbarungen unterzeichnet haben. Dies bot einen wichtigen Einblick in den Gesamtkontext des illegalen Tabakhandels. Im Rahmen seines kürzlich veröffentlichten Berichts bewertete der Rechnungshof, ob die Mandate des OLAF, von Europol, der EUStA und von Eurojust innerhalb der Betrugsbekämpfungsarchitektur der EU klar waren, was ihre Zuständigkeiten für die Betrugsbekämpfung und die gegenseitige Unterstützung betrifft[11].

22 Zur Ergänzung der oben genannten Informationsquellen richtete der Rechnungshof ein Auskunftsersuchen in Form einer E-Mail-Umfrage gemäß Artikel 287 AEUV an die zuständigen Behörden in allen Mitgliedstaaten, die er nicht besuchte. Ziel war es, Daten über Art und Umfang des illegalen Tabakhandels, politische Maßnahmen, Durchsetzungsstrategien und Kooperationsvereinbarungen zu erheben. Der Rechnungshof erhielt von 22 der 23 befragten Behörden Antworten.

[11] Sonderbericht 26/2025 über die Einrichtungen der EU für die Betrugsbekämpfung.

Anhang II – Der politische Rahmen der EU und der internationale Rahmen

01 Im Jahr 2013 nahm die Kommission eine EU-Strategie zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen[1] an, die von einem ersten Aktionsplan[2] begleitet wurde, der in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten umgesetzt wurde. In der Strategie wurden Änderungen des rechtlichen und politischen Rahmens vorgeschlagen, wie die Annahme des FCTC-Protokolls und die Überarbeitung der Richtlinie für Tabakerzeugnisse. Die Richtlinie für Tabakerzeugnisse umfasste das Verfolgungs- und Rückverfolgungssystem, mit dem die Verbringung legaler Tabakerzeugnisse überwacht werden kann. Die Strategie umfasste zudem weitere wichtige Maßnahmen zur Stärkung der Durchsetzungsbehörden und zur verstärkten Zusammenarbeit.

02 Im Jahr 2018 beschloss die Kommission, einen zweiten Aktionsplan[3] vorzulegen, der auf den Beiträgen verschiedener EU-Organe aufbaut und in dem Kontinuität mit dem ersten Aktionsplan sichergestellt wird. Gleichzeitig zielte der zweite Aktionsplan darauf ab, diese illegale Aktivität aus der Sicht des Marktes systematischer anzugehen, einschließlich einer Reihe von Initiativen, mit denen entweder das Angebot oder die Nachfrage auf dem illegalen Tabakmarkt unterbrochen werden sollte. Die beiden der Strategie beigefügten Aktionspläne wurden auf der Grundlage eines Fahrplans mit 50 Aktionspunkten umgesetzt, in dem die Maßnahmen zur Umsetzung der Aktionspunkte, die beteiligten Akteure und der Zeitrahmen beschrieben wurden.

---

1 "Eine umfassende EU-Strategie", COM(2013) 324.

2 Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – "Anti-smuggling Action Plan", SWD(2013) 193.

3 2. Aktionsplan, COM(2018) 846.

03 Der internationale Rahmen besteht aus zwei Instrumenten:

- Dem Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakkonsums (FCTC)[4]. Das FCTC ist das erste globale Abkommen über die öffentliche Gesundheit, das einen umfassenden Rahmen für die Eindämmung des Tabakkonsums bietet und darauf abzielt, die Nachfrage nach und das Angebot an allen Tabakerzeugnissen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit zu verringern.

- Dem auf Artikel 15 des WHO-Rahmenübereinkommens gestützten Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen (das FCTC-Protokoll). Das FCTC-Protokoll konzentriert sich insbesondere auf die Unterbindung aller Formen des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen durch eine Reihe detaillierter operativer Maßnahmen, einschließlich Bestimmungen über i) Kontrolle auf der Angebotsseite, ii) Feststellung, Ermittlung und Verfolgung von Zuwiderhandlungen und iii) internationale Zusammenarbeit.

04 Die EU ist Vertragspartei beider Instrumente. Die GD SANTE vertritt die EU im WHO-Rahmenübereinkommen, während das OLAF die EU und die Mitgliedstaaten im Rahmen des FCTC-Protokolls vertritt und koordiniert. Das WHO-Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakkonsums ist der umfassende Rahmenvertrag zur Eindämmung des Tabakkonsums, während das FCTC-Protokoll ein spezifischeres und operatives Instrument ist, mit dem konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels festgelegt werden.

05 Das FCTC-Protokoll leistet einen wesentlichen Beitrag zu den internationalen Bemühungen um Unterbindung sämtlicher Formen des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen – und damit zur Bekämpfung der Umgehung von Steuer- und Abgabenverpflichtungen – und um die Verringerung des Angebots an illegalen Tabakerzeugnissen[5]. Seine Umsetzung erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien und internationalen Organisationen, die über Fachwissen in den einschlägigen Bereichen (einschließlich Zoll und internationale Kriminalität) verfügen, sowie auf nationaler Ebene zwischen den verschiedenen Regierungsstellen[6].

---

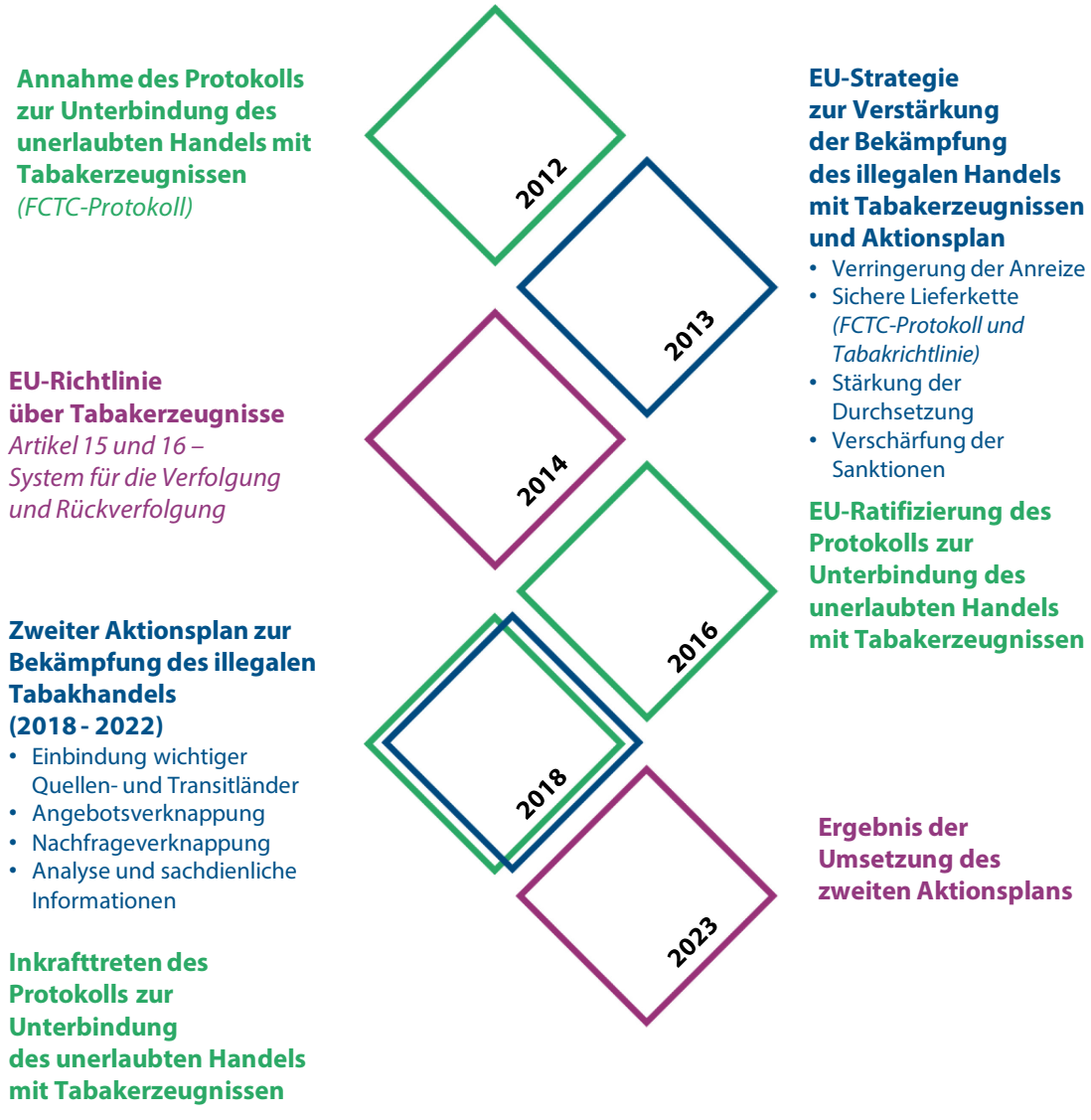
[4] FCTC der WHO, angenommen am 21. Mai 2003.

[5] Beschluss (EU) 2016/1749 des Rates vom 17. Juni 2016 über den Abschluss des FCTC-Protokolls.

[6] The Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products: an overview.

06 Die EU und 19 Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des FCTC-Protokolls. Das OLAF vertritt die EU und die Mitgliedstaaten auf der offiziellen Tagung der Vertragsparteien des FCTC-Protokolls. Alle zwei Jahre koordiniert das OLAF den gemeinsamen Standpunkt der EU und der Mitgliedstaaten zu Dokumenten für die Tagung der Vertragsparteien und die Berichterstattung. In diesen Berichten entscheidet das OLAF, welche Fragen eine Antwort der Mitgliedstaaten oder der EU oder eine gemeinsame Antwort erfordern. Die Mitgliedstaaten erstatten direkt über die spezifische Plattform des FCTC-Protokolls Bericht. Das OLAF stellt das FCTC-Protokoll in verschiedenen Arbeitsgruppensitzungen vor (z. B. in der Expertengruppe "Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen" und der Gruppe "Zollunion").

Abbildung 1 | Überblick über die Entwicklung des einschlägigen EU- und internationalen Rahmens



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Abkürzungen

Abkürzung	Definition/Erklärung
AFIS	*Anti-Fraud Information System* (Informationssystem für die Betrugsbekämpfung)
EMPACT	Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen
Europol	Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung
FCTC	*Framework Convention on Tobacco Control* (Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakkonsums)
FCTC-Protokoll	Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen
GD SANTE	Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit
GD TAXUD	Generaldirektion Steuern und Zollunion
GZA	Gemeinsame Zollaktion
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
UAFP	*Union Anti-Fraud Programme* (Betrugsbekämpfungsprogramm der Union)
WGICP	*Working Group on Illicit Cigarette Production* (Arbeitsgruppe zur illegalen Zigarettenherstellung)

Antworten der Kommission

https://www.eca.europa.eu/de/publications/SR-2026-23

Zeitschiene

https://www.eca.europa.eu/de/publications/SR-2026-23

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Rechnungshofs enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Rechnungshof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben und künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer IV "Marktregulierung und wettbewerbsfähige Wirtschaft" unter Vorsitz von Petri Sarvamaa, Mitglied des Rechnungshofs, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Petri Sarvamaa, Mitglied des Rechnungshofs. Herr Sarvamaa wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Benjamin Jakob und dem Attaché Elmo Torppa, dem Leitenden Manager John Sweeney und der Aufgabenleiterin Esther Torrente Heras. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Marion Schiefele, Giuliano Laterza und Anca Monica Staicu. Alexandra-Elena Mazilu leistete Unterstützung bei der grafischen Gestaltung.



Von links nach rechts: Marion Schiefele, John Sweeney, Benjamin Jakob, Anca Monica Staicu, Petri Sarvamaa, Esther Torrente Heras, Marie Coheur, Giuliano Laterza, Elmo Torppa.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2026

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Rechnungshofs, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) zur Verfügung gestellt. Eine Weiterverwendung ist somit gestattet, sofern eine ordnungsgemäße Nennung der Quelle erfolgt und auf etwaige Änderungen hingewiesen wird. Wer Inhalte des Rechnungshofs weiterverwendet, darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Rechnungshof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Rechnungshofs, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt sie die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Titelbild: © Europäische Union, Quelle: Europäischer Rechnungshof. KI-generiertes Bild.

Anhang 1, Abbildung 1
– Die Abbildung der Tabakblätter wurde unter Verwendung von Ressourcen von shutterstock.com, © Bodor Tivadar gestaltet.
– Die Abbildung der Tabakpackung wurde unter Verwendung von Ressourcen von Flaticon.com, © Freepik Company S.L., gestaltet. Alle Rechte vorbehalten.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patenten, Marken, eingetragenen Mustern, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Rechnungshofs ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Rechnungshof keinerlei Kontrolle über diese Websites hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-849-8051-2	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/2486598	QJ-01-26-038-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8052-9	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/3793461	QJ-01-26-038-DE-N

ZITIERHINWEIS

Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht 23/2026 "Bekämpfung des illegalen Tabakhandels in der EU: Fragmentierte Bemühungen und nach wie vor Lücken", Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2026.

Der illegale Tabakhandel stellt nach wie vor eine große Herausforderung für die EU dar. Er führt zu jährlichen Einnahmenverlusten in Höhe von schätzungsweise 13 Milliarden Euro für die EU und ihre Mitgliedstaaten, schadet der öffentlichen Gesundheit und trägt zur Finanzierung der organisierten Kriminalität bei.

Im Rahmen seiner Prüfung bewertete der Rechnungshof, ob die Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels wirksam waren. Der Rechnungshof stellte fest, dass es keine zuverlässigen Schätzungen zur Größe und zu den wirtschaftlichen Auswirkungen des illegalen Tabakmarkts gab und dass sich die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten uneinheitlich gestaltete. Zudem stellte er fest, dass der Ansatz der EU zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels keine klaren Prioritäten umfasste und dass nicht bewertet wurde, wie sich dieser Ansatz auswirkte. Der Rechnungshof empfahl der Kommission, die Marktinformationen zu verbessern, die Mitgliedstaaten stärker zu unterstützen, sich für eine kohärentere Zusammenarbeit und Durchsetzung einzusetzen und eine strategische und koordinierte Reaktion der EU zu schaffen, die über klare Prioritäten verfügt und messbare Ziele verfolgt.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/contact
Website: eca.europa.eu
Soziale Netzwerke: @EUauditors