

Empfehlung des Erasmus+ Nutzerbeirats der Amtsperiode 2024 bis 2026 zum Thema „Umgang mit Dubious Actors“

Stand: 17.02.2026

1. Ausgangslage

Das Erasmus+-Programm basiert auf Vertrauen, Verlässlichkeit und einer gelebten europäischen Partnerschaftskultur. Immer mehr Projektträger berichten jedoch von Fällen, in denen einzelne Organisationen wiederholt Verträge missachten, Fördermittel nicht weiterleiten oder vereinbarte Leistungen nicht erbringen. Solche Verhaltensmuster stellen nicht nur einen organisatorischen und finanziellen Schaden für einzelne Einrichtungen dar, sondern gefährden langfristig auch die Glaubwürdigkeit und Reputation des gesamten Programms.

Die Nationalagentur hat dem Nutzerbeirat signalisiert, dass ihr derzeit kaum wirkungsvolle Werkzeuge zur Verfügung stehen, um gegen solche Strukturen vorzugehen. Juristische Wege sind möglich, greifen jedoch meist zu spät, sind personalintensiv und nicht im Verhältnis zum Schaden einzelner Projekte umsetzbar. Vor diesem Hintergrund wurde der Nutzerbeirat gebeten, Ideen und Empfehlungen zu entwickeln, wie die Nationalagentur künftig besser mit sogenannten „Dubious Actors“ umgehen könnte – ohne zusätzliche Ressourcen, ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand und ohne bürokratische Hürden für seriöse Einrichtungen.

2. Definition – Was verstehen wir unter „Dubious Actors“?

Unter „Dubious Actors“ verstehen wir Organisationen, die nicht einmalig, sondern systematisch vertragliche Verpflichtungen nicht erfüllen oder die Partnerschaftsprinzipien von Erasmus+ missbrauchen. Dabei geht es nicht um Anfängerfehler, Kapazitätsschwächen oder fehlende Erfahrung, sondern um Muster wie das wiederholte Zurückhalten von Projektmitteln, die Nichterbringung von Outputs, verweigernde Kommunikation oder negative Erfahrungen, die sich über mehrere Projekte hinweg wiederholen und von unterschiedlichen Partnern berichtet werden. Entscheidend ist nicht der Status einer Organisation, sondern die wiederkehrende Verhaltensweise.

3. Empfehlungen und Handlungsansätze

Um die Nationalagentur in ihrer Rolle zu stärken und gleichzeitig präventive Strukturen zu fördern, schlägt der Nutzerbeirat mehrere Maßnahmen vor. Die Empfehlungen wurden so entwickelt, dass sie ohne zusätzliche Ressourcen umsetzbar sind, bestehende Abläufe nicht unnötig verkomplizieren und dennoch dazu beitragen, Risiken früher zu erkennen und verlässlich zu bewerten. Gleichzeitig handelt es sich um eine Art „Wunsch- und Entwicklungsliste“, die als Orientierung und Zukunftsbild verstanden werden darf, nicht als Forderungskatalog im engen Sinne.

Die Grundidee hinter allen vorgeschlagenen Handlungsoptionen ist ein mehrstufiges System aus Prävention, Transparenz, Unterstützung und – wenn notwendig – angemessener Intervention. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sollen die Nationalagentur befähigen, Muster und Risiken früher zu erkennen, klare Orientierung für Projektträger zu schaffen und eine Grundlage dafür zu bieten, verlässliche Strukturen sichtbar zu machen, anstatt ausschließlich auf problematische Entwicklungen reagieren zu müssen. Dabei wird bewusst darauf verzichtet, neue Hürden für engagierte und seriöse Einrichtungen zu schaffen oder Innovations- und Experimentierraum einzuschränken. Vielmehr sollen die Vorschläge dazu beitragen, real existierende Handlungslücken zu schließen und das Programm gegen wiederkehrende Missbrauchsmuster resilienter zu machen.

3.1. Handreichung „Umgang mit Dubious Actors“ für Vertragsunterlagen

Eine erste Empfehlung ist die Entwicklung einer Handreichung zum Umgang mit Dubious Actors, die als Unterstützung für Vertragsgestaltung und Konsortialmanagement dienen kann. Viele Konflikte entstehen nicht erst im Projektverlauf, sondern weil grundlegende Erwartungen, Fristen und Dokumentationsstandards nicht ausreichend festgehalten wurden. Eine kompakte, verständliche Orientierungshilfe könnte hier bereits früh wirken.

3.2. Austauschstruktur der Nationalagenturen untereinander

Darüber hinaus empfehlen wir, den Austausch zwischen Nationalagenturen zu stärken. Dubious Actors agieren häufig international und profitieren davon, dass Erfahrungen in verschiedenen Ländern isoliert bleiben. Ein vertraulicher, nicht-sanktionierender Informationsaustausch – vergleichbar mit einer „Hinweismatrix“ – kann helfen, Muster früh wahrzunehmen, ohne formelle Bewertungen oder öffentliche Listen zu erzeugen.

3.3. Befristete Förderpause („Cooling Off Phase“) für Organisationen mit systematisch auffälligem Verhalten

Ein weiterer Vorschlag ist die Möglichkeit einer zeitlich befristeten Förderpause für Organisationen, die wiederholt und eindeutig auffällig geworden sind. Eine solche „Cooling-off-Phase“ wäre keine Sanktion im strafrechtlichen Sinne, sondern ein Instrument zur Qualitätssicherung und Fairness im System. Wir sind uns bewusst, dass hier Fragen zu Zuständigkeit, Kriterien, Dauer und Nachweisführung geklärt werden müssten. Dennoch halten wir die Prüfung einer solchen Option für sinnvoll.

3.4. Entwicklung eines Gütesiegels – insbesondere für KA2

Eine positive, konstruktive Alternative zu Ausschlussmechanismen wäre die Einführung eines Gütesiegels, insbesondere im KA2-Bereich. Dieses könnte an Einrichtungen vergeben werden, die wiederholt zuverlässig kooperieren, transparent arbeiten und qualitativ hochwertige Ergebnisse vorlegen. Kriterien wären beispielsweise die Anzahl eingereicherter und erfolgreich bewerteter Abschlussberichte, klare Governance-Strukturen und dokumentierte Kooperationsprozesse. Ein solches Gütesiegel würde Anreizstrukturen setzen und Orientierung bieten – ohne zusätzliche Sanktionen.

3.5. Verbesserung der Teilnehmer-Surveys im KA1-Bereich

Für KA1 empfehlen wir zudem eine Anpassung der Teilnehmendenbefragungen. Derzeit vermischt der Survey die Bewertung der entsendenden und empfangenden Einrichtung, sodass negative Erfahrungen bei einer gastgebenden Organisation unbeabsichtigt der entsendenden Einrichtung angelastet werden können. Erst durch eine getrennte Befragungslogik wird es möglich, Qualität differenziert auszuwerten und künftig auch in KA1 ein Gütesiegel oder Qualitätsampelsystem zu prüfen.

3.6. Möglichkeit zur fachjuristischen Rechtsberatung durch die Nationalagentur

Darüber hinaus empfehlen wir, dass die Nationalagentur eine Möglichkeit zur juristischen Erstberatung bereitstellt – beispielsweise durch externe Expertinnen und Experten im Europarecht. Diese Unterstützung wäre besonders dann wertvoll, wenn Projektträger unsicher sind, welche

Schritte vertraglich zulässig, verhältnismäßig und sinnvoll sind. Die NA müsste hierfür kein neues Personal aufbauen, sondern könnte auf bestehende europarechtliche Fachstellen oder Abrufstrukturen zurückgreifen.

3.7. Einbindung europäischer Kontrollmechanismen in schweren Fällen

In besonders schwerwiegenden Fällen sollte die Nationalagentur die Möglichkeit haben, die Europäische Antibetrugsbehörde (OLAF) einzubeziehen. Dieser Schritt wäre ausschließlich für Fälle von nachweisbarem Betrugsverdacht gedacht und stellt die höchste Eskalationsstufe dar.

3.8. Einsatz Künstlicher Intelligenz zur Prävention und Bewertung von Dubious Actors

Ein weiterer innovativer Ansatz besteht in der Möglichkeit, künstliche Intelligenz als unterstützendes Instrument im Umgang mit Dubious Actors einzusetzen. Ein solches System hätte nicht die Aufgabe, Entscheidungen zu automatisieren oder Organisationen zu bewerten, sondern dabei zu helfen, Muster sichtbar zu machen, die im laufenden Programmgeschehen oft erst spät oder gar nicht erkannt werden. Der Einsatz künstlicher Intelligenz würde damit nicht Kontrollmechanismus, sondern Analysewerkzeug sein – vergleichbar mit einem zusätzlichen Radar, das Hinweise liefert, bevor Risiken eskalieren.

KI kann in diesem Zusammenhang auf verschiedenen Ebenen unterstützen. Ein erster Anwendungsbereich wäre die Analyse öffentlich zugänglicher Informationen (Open Data). Dabei könnte KI prüfen, ob Organisationen über eine nachvollziehbare digitale Identität verfügen – etwa Website, Impressum, Teamdarstellungen oder nachweisbare Projekthistorien – oder ob Strukturen fehlen, die für verlässliche institutionelle Arbeit typisch sind. Diese Analyse ließe sich auf Social-Media-Sichtbarkeit, Erwähnungen im Kontext vorheriger Projekte oder Netzwerkzusammenhänge erweitern. Solche Prüfungen wären datenschutzrechtlich unkritisch, da ausschließlich frei zugängliche Informationen verarbeitet würden.

Ein zweiter Bereich wäre die Auswertung anonymisierter Rückmeldungen aus Teilnehmerbefragungen, Abschlussberichten und projektbezogenen Evaluationsinstrumenten. Während einzelne negative Rückmeldungen nicht zwingend problematisch sind, kann künstliche Intelligenz wiederkehrende Muster identifizieren, zum Beispiel Hinweise auf systematische Zahlungsprobleme, mangelhafte Betreuung, fehlende Kursqualität oder immer wieder auftauchende organisatorische Schwierigkeiten. Solche Muster entstehen oft über mehrere Projekte hinweg und sind für einzelne Sachbearbeitende schwer sichtbar.

Darüber hinaus könnte KI in der Lage sein, Frühwarnindikatoren in der Projektstruktur zu erkennen. Dazu gehören beispielsweise auffällige oder wiederkehrende Wechsel zwischen Partnerorganisationen, die Häufung von Konflikten innerhalb bestimmter Konsortien oder ungewöhnliche Muster bei Budgetverschiebungen und Vertragsänderungen. Die KI würde diese Hinweise nicht bewerten, sondern lediglich strukturiert aufbereiten und dadurch eine Grundlage für menschliche Prüfung schaffen.

Auf Basis dieser Analysen könnte ein Ampelsystem entwickelt werden, das Organisationen nicht kategorisiert, sondern Projektteams und der Nationalagentur Orientierung bietet. Eine grüne Einstufung würde bedeuten, dass keine Auffälligkeiten vorliegen und ein Standardverfahren angemessen ist. Eine gelbe Einstufung könnte darauf hinweisen, dass einzelne Aspekte genauer betrachtet werden sollten. Eine rote Einstufung wäre kein Ausschlusskriterium, aber ein Hinweis

darauf, zusätzliche Monitoring- oder Sicherheitsmechanismen einzusetzen. In allen Fällen würde die Entscheidung weiterhin in der Verantwortung der Nationalagentur liegen.

Neben dieser internen Nutzung könnte künstliche Intelligenz auch als Präventionsinstrument für Projektträger dienen. Denkbar wäre beispielsweise ein digitales Tool, das Antragstellende bei der Auswahl geeigneter Partner unterstützt, Warnsignale sichtbar macht oder Hinweise gibt, wie Risiken aktiv reduziert werden können. Damit würde KI nicht nur zur Risikosteuerung, sondern auch zur Kompetenzentwicklung beitragen.

Für den Einsatz künstlicher Intelligenz gelten klare Leitlinien: Transparenz, Verhältnismäßigkeit, Datenschutz, Schutz vor Verzerrung und das Recht auf Erklärung. KI ist kein Ersatz für menschliche Erfahrung, sondern eine Ergänzung, die Komplexität sichtbar macht und die Integrität des Programms stärken kann.

4. Fazit

Uns ist bewusst, dass einige der genannten Vorschläge nicht kurzfristig oder vollständig umsetzbar sind. Ziel dieses Dokuments ist daher nicht, fertige Lösungen vorzulegen, sondern Perspektiven, Entwicklungsrichtungen und Unterstützungsoptionen zu benennen, die langfristig dazu beitragen können, Qualität, Fairness und Programmintegrität in Erasmus+ zu stärken. Welche Maßnahmen die Nationalagentur davon aufnimmt, priorisiert oder erprobt, liegt selbstverständlich in ihrer Verantwortung.