EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.2.2025
COM(2025) 54 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

über die Halbzeitevaluierung des Aktionsprogramms in den Bereichen Austausch, Unterstützung und Ausbildung zum Schutz des Euro gegen Geldfälschung (Programm „Pericles IV“)

{SWD(2025) 44 final}

1. Einleitung

Das Programm „Pericles IV“, das durch die Verordnung (EU) 2021/840 des Europäischen Parlaments und des Rates ins Leben gerufen wurde, stellt die vierte Fortschreibung des Programms „Pericles“ dar. Rechtsgrundlage des Programms ist Artikel 133 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Auch die Programmfortschreibung zielt allgemein darauf ab, der Fälschung des Euro und damit zusammenhängenden Betrugsdelikten vorzubeugen und diese zu bekämpfen sowie die Integrität der Euro-Banknoten und -münzen zu wahren. Damit stärkt es das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen in die Echtheit dieser Banknoten und Münzen, erhöht das Vertrauen in die Wirtschaft der EU und gewährleistet gleichzeitig die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Das spezifische Ziel des Programms besteht darin, Euro-Banknoten und -Münzen vor Fälschung und damit in Zusammenhang stehenden Betrugsdelikten zu schützen. Dieses Ziel soll auf zweierlei Weise erreicht werden: Erstens durch Unterstützung und Ergänzung der von Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen. Zweitens durch Unterstützung der zuständigen nationalen Behörden bei ihren Bemühungen, eine enge und regelmäßige Zusammenarbeit zu etablieren, untereinander und mit der Kommission bewährte Verfahren auszutauschen sowie gegebenenfalls auch Drittländer und internationale Organisationen in diesen Austausch einzubeziehen.

Damit kann das Programm im weiteren Sinne als Initiative zum Kapazitätsaufbau, zur Informationsverbreitung und zum Networking betrachtet werden. Seine Maßnahmen zielen ab auf: i) den Austausch und die Verbreitung von Informationen, ii) die Bereitstellung technischer, wissenschaftlicher und operativer Unterstützung, und iii) den Erwerb von Ausrüstung für auf Geldfälschungsbekämpfung spezialisierte Behörden aus Drittländern zum Schutz des Euro gegen Geldfälschung.

Dem Programm liegen drei Prinzipien zugrunde: i) länderübergreifende Zusammenarbeit, d. h. an allen Programmmaßnahmen müssen mindestens zwei Länder beteiligt sein, ii) Berücksichtigung fachübergreifender Aspekte, was es den unten genannten Zielgruppen erleichtern soll, einen gemeinsamen Ansatz für den Schutz des Euro festzulegen, und iii) Komplementarität mit Programmmaßnahmen, die andere von Mitgliedstaaten oder EU/internationalen Institutionen durchgeführte Initiativen zum Schutz des Euro ergänzen, aber nicht ersetzen sollen.

Die Halbzeitevaluierung des Programms „Pericles IV“ wurde gemäß Artikel 13 der Verordnung (EU) 2021/840 durchgeführt. Den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung folgend basierte diese Evaluierung auf den Kriterien Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und EU-Mehrwert. Betrachtet wurde dabei auch die Nachhaltigkeit der Programmmaßnahmen zum Schutz des Euro gegen Geldfälschung. Bei der Evaluierung wurde die Durchführung des Programms von Januar 2021 bis März 2024 sowohl in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Euro- und Nicht-Euro-Mitgliedstaaten) als auch in Drittländern überprüft. In diese Halbzeitevaluierung wurden verschiedene Interessenträger einbezogen, darunter zuständige nationale Behörden aus EU-Mitgliedstaaten, Antragsteller und Begünstigte des Programms, Teilnehmer an programmfinanzierten Maßnahmen, EU-Organe wie die Europäische Kommission und die Europäische Zentralbank (EZB), Agenturen wie Europol und Eurojust sowie internationale Partner wie zuständige Behörden aus Drittländern und INTERPOL. Bei der Evaluierung wurden sämtliche Arten der im Rahmen

von „Pericles IV“ durchgeführten Maßnahmen einer Prüfung unterzogen, einschließlich Konferenzen und Großveranstaltungen zur Verbreitung von Informationen, Sitzungen, Seminare, Workshops, Fortbildungsmaßnahmen, Studien und der Erwerb von Ausrüstung.

Weitere Einzelheiten zur Halbzeitevaluierung der Kommission sind der dieser Mitteilung beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD) zu entnehmen. Die Evaluierung stützt sich auf eine Vielzahl von Quellen, darunter eine unabhängige Studie eines externen Auftragnehmers, die parallel veröffentlicht wird. Die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen gibt einen Überblick über die wichtigsten Erkenntnisse aus der Halbzeitevaluierung und zieht hinsichtlich der Durchführung von „Pericles IV“ Bilanz.

2. Allgemeine Schlussfolgerung aus der Evaluierung

Die Evaluierung hat ergeben, dass das Programm „Pericles IV“ sein Ziel erfüllt, d. h. zur Vorbeugung und Bekämpfung von Euro-Fälschungen beiträgt und so die Integrität der Euro-Banknoten und -Münzen wahrt.

Alles in allem hat sich das Programm bei der Verbesserung des Informationsaustauschs, der fachlichen Kompetenzen, der institutionellen Rahmen und der operativen Kapazitäten zur Bekämpfung von Euro-Fälschungen sowohl in den EU-Mitgliedstaaten als auch in Drittländern als **wirksam** erwiesen. Es hat Networking und gemeinsame Ermittlungen erleichtert und zu bedeutenden Erfolgen geführt, wie die Beschlagnahme gefälschter Euros und die Zerschlagung krimineller Organisationen im Zuge gemeinsamer Ermittlungen.

Durch fachliche Schulungen, Seminare, Personalaustausch und Studien hat das Programm die Maßnahmen der Mitgliedstaaten vor allem dort unterstützt, wo nationale Mittel begrenzt sind. Somit hat das Programm bislang einen **effizienten** Ressourceneinsatz sichergestellt, wobei die Programmvorgaben erfüllt und die angestrebten Ergebnisse und Auswirkungen erreicht wurden. Die Verwaltungskosten sind im Vergleich zu ähnlichen Programmen relativ hoch, was hauptsächlich auf die begrenzte Gesamtmittelausstattung des Programms zurückzuführen ist. Ihr Gesamtanteil ist aufgrund der Digitalisierung rückläufig, was auf allgemeine Effizienzsteigerungen hindeutet. Die enge Einbindung der GD ECFIN in die Koordinierung und Umsetzung der Maßnahmen, z. B. durch Übernahme des Vorsitzes in den Sitzungen der Sachverständigengruppe „Fälschung des Euro“ (ECEG), gewährleistet das Engagement der Mitgliedstaaten und eine wirksame Überwachung. Das Programm wird einer Halbzeit- und einer Ex-post-Evaluierung unterzogen. Angesichts des geringen Programmvolumens und der großen Kontinuität über die verschiedenen Programmplanungszeiträume hinweg stellt sich allerdings die Frage, ob zwei Evaluierungen pro Finanzierungszyklus gemessen an der Mittelausstattung insgesamt als verhältnismäßig zu betrachten sind.

Die Evaluierung hat ferner ergeben, dass das Programm die von anderen EU-Organen wie der EZB und von Agenturen wie Europol durchgeführten Initiativen **ergänzt** und mit diesen **kohärent ist**. Die Lücke, die durch den eingeschränkten Umfang mitgliedstaatlicher Initiativen entsteht, schließt das Programm mit seinen länderübergreifenden und multidisziplinären Maßnahmen, durch die Fachwissen bereitgestellt und der Aufbau von Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern gefördert wird. Indem es über die Handlungsmöglichkeiten einzelner nationaler Behörden hinausgehende Beziehungen und Kooperationen zwischen Mitgliedstaaten, Drittländern, EU-Organen und internationalen

Organisationen etabliert und verstärkt, ist das Programm in der Tat mit erheblichem **EU-Mehrwert** verbunden.

Auch ist es nach wie vor in hohem Maße **relevant** und wurde an neuartige Bedrohungen angepasst. Um neuartigen Bedrohungen im Bereich der Geldfälschung entgegenzuwirken und sicherzustellen, dass die Anzahl der sichergestellten gefälschten Euro-Münzen und -Banknoten sowohl unter Kontrolle als auch auf niedrigem Niveau bleibt, müssen wir wachsam bleiben, denn solange Bargeld verwendet wird, besteht das Risiko von Fälschungen fort. Durch Wissenstransfer über regelmäßige Follow-up-Maßnahmen und laufende Unterstützung schließlich wird mit dem Programm darauf hingearbeitet, die **Nachhaltigkeit** seiner Ergebnisse im Zeitverlauf sowie künftige Fortschritte bei der Verwirklichung seiner Ziele zu gewährleisten. Mit Verweis auf neuartige Bedrohungen und eine gewisse Personalfluktuation bei den zuständigen nationalen Behörden weisen die Interessenträger nachdrücklich auf die Notwendigkeit hin, die Schulungen alle zwei bis drei Jahre zu wiederholen.

3. Wichtigste Lehren

Insgesamt bestätigt die Evaluierung, dass Pericles-Maßnahmen immer noch notwendig sind und dies wahrscheinlich auch zunehmend bleiben werden. Es lassen sich einige wichtige Lehren ziehen, die für die weitere Durchführung des Programms von Nutzen sind.

In puncto Wirksamkeit wird in der Evaluierung darauf hingewiesen, dass der Schwerpunkt des Programms auch weiterhin darauf liegen sollte, diejenigen Mitgliedstaaten und Drittländer zusammenzubringen, die auf einem bestimmten Gebiet über ein direktes Interesse oder über Fachwissen verfügen, damit im Rahmen des Programms sichergestellt werden kann, dass die Maßnahmen sinnvoll sind und zu Ergebnissen führen. Darüber hinaus wird in der Evaluierung darauf hingewiesen, dass im verbleibenden Programmplanungszeitraum auch weiterhin ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den verschiedenen Arten förderfähiger Maßnahmen, wie Studien und Erwerb von Ausrüstung für Drittländer, bestehen bleiben muss.

Die Evaluierung deutet darauf hin, dass sich die Relevanz des Programms „Pericles IV“ sogar noch mehr erhöhen lässt; hierzu sollte der Schwerpunkt auch weiterhin auf aktuelle und künftige Bedrohungen gelegt werden, einschließlich Banknoten mit veränderten Gestaltungsmerkmalen und Verbreitung von Fälschungen über das Internet. Allerdings deutet die Evaluierung ebenfalls darauf hin, dass das Programm sich auf potenzielle Bedrohungen für den künftigen digitalen Euro und die Auswirkungen künstlicher Intelligenz auf die Herstellung und Erkennung von Falschgeld konzentrieren sollte. Damit das Programm zukunftstauglich ist, könnte es notwendig sein, spezielles Fachwissen einzubeziehen, z. B. indem teilnehmenden Experten die Möglichkeit eröffnet wird, diese Entwicklungen und potenziellen neuen Bedrohungen zu thematisieren. Hier wäre ein zweigleisiger Ansatz von Nutzen, bei dem den beiden folgenden Aspekten ausreichend Aufmerksamkeit geschenkt wird, nämlich i) der Notwendigkeit, dass Mitgliedstaaten (und Drittländer) grundlegende fachliche Kompetenzen zur Bekämpfung der Geldfälschung entwickeln und ii) neu aufkommenden Bedrohungen und denjenigen Behörden, die über Kapazitäten verfügen, um diesen entgegenzuwirken. Eine weitere Möglichkeit, die Wirksamkeit des Programms zu erhöhen, wäre auch eine stärkere Einbeziehung von Justiz, Zoll und Paket- und

Zustelldiensten in die Programmmaßnahmen, um die Termine und Themen solcher Maßnahmen im Voraus bekannt geben und den Inhalt der Maßnahmen an das erwartete Publikum anpassen zu können. Die ECEG-Sitzungen und die alljährlich aktualisierten Pericles-Strategien sind der ideale Rahmen, um die gezogenen Lehren in die Praxis umzusetzen.

Eine der wichtigsten Lehren, was die anhaltende Wirksamkeit des Programms betrifft, lautet, dass ausreichende Follow-up-Maßnahmen eingeleitet und regelmäßige Schulungen durchgeführt werden sollten. Diese können helfen, das Gelernte korrekt anzuwenden und aufzufrischen und sicherzustellen, dass neue Erkenntnisse zu aktuellen Trends und Entwicklungen einem breiten Empfängerkreis zur Kenntnis gebracht werden, indem auf den sich permanent verändernden und im Wandel befindlichen Charakter der Bedrohung durch Euro-Fälschungen hingewiesen wird. Indem sie regelmäßig an programmfinanzierten Maßnahmen teilnimmt, ermöglicht es die für die Programmdurchführung zuständige GD der Kommission, dass Qualität und Nachhaltigkeit dieser Maßnahmen kontinuierlich bewerten werden. Bei vielen dieser Maßnahmen – sowohl den von der Kommission selbst als auch den von den Mitgliedstaaten organisierten – wird großer Wert auf „Ausbildung der Ausbilder“ („train the trainers“) gelegt. Auch werden sie regelmäßig wiederholt, um sicherzustellen, dass die Kenntnisse trotz wechselnder Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei den zuständigen Behörden auf neuestem Stand bleiben. Eine letzte Lehre besteht darin, dass potenzielle Sprachbarrieren, auch zwischen Anwendern und anderen Teilnehmern an Programmmaßnahmen, so gering wie möglich gehalten werden sollten, indem beispielsweise die Anwender dazu ermutigt werden, gegebenenfalls eine Verdolmetschung bereitzustellen.

4. Fortsetzung von „Pericles IV“ und Blick in die Zukunft

Die Evaluierung hat ergeben, dass die aktuelle Struktur für die Durchführung von „Pericles IV“ insgesamt wirksam, effizient und nachhaltig ist und auch an neuartige Bedrohungen angepasst werden kann. „Pericles IV“ schließt eine kritische Lücke in vielen Mitgliedstaaten, in denen die Ressourcen für die Organisation internationaler und multidisziplinärer Schulungen zum Thema Euro-Fälschung oftmals begrenzt sind. Durch gezielte Unterstützung stärkt das Programm die Fähigkeit der EU zur Bekämpfung der Euro-Fälschung und fördert die Entwicklung neuer Beziehungen, Netzwerke und länderübergreifender Kooperationsanstrengungen.

Die Kommission will die jeweiligen Länder auch weiterhin zusammenbringen, dabei an einer ausgewogenen Vorgehensweise festhalten und zu bestimmten Arten von Maßnahmen ermutigen. Dies kann durch ihre jährlichen Pericles-Strategien und die Sitzungen der Sachverständigengruppe „Fälschung des Euro“ (ECEG) erreicht werden. Die Kommission wird über die Möglichkeiten zur Verlängerung dieser Sitzungen auf zwei Tage nachdenken. Insbesondere angesichts akuter Bedrohungen wie Banknoten mit veränderten Gestaltungsmerkmalen hält sie es für sinnvoll, für eine stärkere Beteiligung der Vertreter von Justizbehörden an den ECEG-Sitzungen und den Pericles-IV-Maßnahmen zu werben. Ein wichtiger Schritt, der bereits in diese Richtung unternommen wurde, ist die Einladung von Eurojust zur regelmäßigen Teilnahme an den ECEG-Sitzungen.

Obwohl die Mittelausstattung des Programms im Allgemeinen angemessen ist, um auch weiterhin hohe Wirksamkeit sicherzustellen, hat eine Kürzung der Mittel dazu geführt, dass

weniger Maßnahmen durchgeführt und weniger Teilnehmer geschult wurden als bei den Vorgängergenerationen des Programms. Tatsächlich geht aus den Rückmeldungen der Interessenträger hervor, dass sich die im Vergleich zu den Vorgängergenerationen geringere Mittelausstattung von „Pericles IV“ nachteilig auf ihre Entscheidungen und ihre Fähigkeit zur Organisation von Pericles-Maßnahmen ausgewirkt hat.

Das Programm verdankt seinen Erfolgt zum größten Teil seiner Konzeption, der eine einzige Rechtsgrundlage[1] zugrunde liegt, und seiner Schwerpunktsetzung, die eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission über die GD ECFIN ermöglicht. Da es sich bei „Pericles IV“ um ein eigenständiges Programm handelt, fungiert die für die Verwaltung zuständige Kommissions-GD als operative Geschäftsstelle, die integraler Bestandteil der Strategieentwicklung, -planung und -durchführung ist. Dadurch wird sichergestellt, dass das Programm auch weiterhin auf die Bedürfnisse der Mitgliedstaaten und Teilnehmer abstellt und Mehrwert und Wirksamkeit gewährleistet.

[1] Für die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets ist die Rechtsgrundlage des Programms „Pericles“ Artikel 133 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren) und für Drittländer Artikel 352 AEUV (besonderes Gesetzgebungsverfahren).