

Arachne

CHARTA

**FÜR DIE EINFÜHRUNG UND ANWENDUNG
DES RISIKOBEWERTUNGSTRUMENTS ARACHNE
BEI VERWALTUNGSPRÜFUNGEN**



Inhalt

1	Vorbemerkung und Zweck.....	3
2	Allgemeine Grundsätze.....	3
3	Vorteile des Risikobewertungsinstruments Arachne und Nutzung der Ergebnisse.....	3
4	Kosten und Lizenzgebühren	4
5	Zugriff durch OLAF und den Europäischen Rechnungshof auf Anfrage	4
6	Datenschutz	4
7	Unterstützung der Arachne nutzenden Verwaltungsbehörden durch die Kommissionsdienststellen	6
8	Konsultation von Arachne durch die Kommissionsdienststellen und die Behörden der Mitgliedstaaten.....	6
9	Vorteile und Konsequenzen für Verwaltungsbehörden bei Anzeige eines hohen Risikos nach Konsultation von ARACHNE	7
10	Zugangsverfahren und Zugangsrechte	7
11	Datenübermittlung	8
12	Sicherheit der Datenqualität	8
13	Löschung und Entzug des Zugangs	8

1 VORBEMERKUNG UND ZWECK

Arachne ist ein Risikobewertungsinstrument, das die Europäische Kommission, vertreten durch die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration und die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (im Folgenden „Kommissionsdienststellen“), in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, entwickelt hat. Die Kommissionsdienststellen möchten die für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (im Folgenden „ESI-Fonds¹“ zuständigen Verwaltungsbehörden dabei unterstützen, bei ihren Verwaltungsüberprüfungen gemäß Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe c der Verordnung über die gemeinsamen Bestimmungen (EU) Nr. 1303/2013 (im Folgenden „CPR“) riskante Projekte, Aufträge, Auftragnehmer und Begünstigte zu identifizieren.

Zweck dieser Charta ist es, eine Reihe von gemeinsamen Grundsätzen festzulegen, die von der Verwaltungsbehörde und den Kommissionsdienststellen angewandt werden, so dass die Verwaltungsbehörde das Risikobewertungsinstrument Arachne mit voller Unterstützung der Kommissionsdienststellen im Programmplanungszeitraum 2014-2020 im Rahmen ihrer Abläufe zur Verwaltungsüberprüfung auf der Grundlage ihrer Programmbesonderheiten und Risikobewertungen erfolgreich anwenden und integrieren kann.

Mit der Verwendung von Arachne akzeptiert die Verwaltungsbehörde die in dieser Charta festgelegten Grundsätze und nimmt diese an.

2 ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE

Die Verwaltungsbehörde ist einverstanden, das Risikobewertungsinstrument Arachne als eine der Vorbeugungsmaßnahmen gegen Betrug nach Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe c der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen einzusetzen, um Effektivität und Effizienz zu steigern und Unregelmäßigkeiten zu verhindern. Ferner wird sie das Risikobewertungsinstrument Arachne in ihre Abläufe zur Verwaltungsüberprüfung im Einklang mit den von der Verwaltungsbehörde festgelegten Verfahren integrieren. Hierzu werden die Kommissionsdienststellen die Verwaltungsbehörde in technischer und verwaltungstechnischer Hinsicht bei der Installation, Integration und Anwendung dieses IT-Instruments unterstützen und die Risikoberechnung bereitstellen.

3 VORTEILE DES RISIKOBEWERTUNGSSYSTEMS ARACHNE UND NUTZUNG DER ERGEBNISSE

Das Risikobewertungsinstrument Arachne ist die derzeit modernste Technologie für Data Mining und Datenanreicherung. Die Anwendung dieser fortschrittlichen Technologie wird

- zu mehr Effizienz und Effektivität der Verwaltungsüberprüfungen und damit auch zur Optimierung der Humanressourcenkapazität für die Aktenprüfung und Vor-Ort-Überprüfungen beitragen;
- den Verwaltungsbehörden die Möglichkeit bieten, die gesteigerte Effektivität und Effizienz der Verwaltungsüberprüfung im Laufe der Zeit zu dokumentieren;

¹ Derzeit verfügbar für den Regionalen Entwicklungsfonds, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen.

- potentielle Unregelmäßigkeiten vermeiden und somit die Fehlerquote verringern (ein gemeinsames Ziel der Kommission und der Verwaltungsbehörden);
- Teil der wirksamen und angemessenen Vorbeugungsmaßnahmen gegen Betrug nach Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe c der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen sein.

Das Personal der Verwaltungsbehörde und der Stellen, denen sie u. U. Zugang gewährt, werden die Ergebnisse der Risikoberechnung mit Arachne für die Verwaltungsüberprüfungen verwenden, nicht jedoch für persönliche Interessen oder jedweden anderen Zweck.

4 KOSTEN UND LIZENZGEBÜHREN

Die Kommissionsdienststellen stellen das Risikobewertungsinstrument Arachne den Verwaltungsbehörden kostenfrei zur Verfügung. Sofern keine unvorhergesehenen Umstände eintreten, werden die Kommissionsdienststellen den Zugang zu Arachne und den entsprechenden Datenbanken, Wartung, Schulung und Support für den gesamten Programmzeitraum 2014-2020 (bis zum Abschluss des Zeitraums) bereitstellen.

5 ZUGRIFF DURCH OLAF UND DEN EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOF AUF ANFRAGE

Die Kommissionsdienststellen werden dem Europäischen Rechnungshof (im Folgenden „EuRH“) und dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (im Folgenden „OLAF“) keinen automatischen Zugriff auf die Ergebnisse der Risikoberechnung mit Arachne gewähren. Allerdings können OLAF und der EuRH in ordnungsgemäß begründeten Fällen bei den Kommissionsdienststellen auf Einzelbasis Informationen zu den berechneten Risiken anfordern.

Im Allgemeinen gilt, dass sich jede Anfrage des EuRH oder OLAF auf Fälle beziehen muss, in denen der Verdacht von Betrug oder Missbrauch von Europäischen Fonds besteht. Die Rechtmäßigkeit der Notwendigkeit zur Datenübermittlung und die Gründe werden von den Kommissionsdienststellen auf Einzelbasis geprüft.

6 DATENSCHUTZ

Die Europäische Kommission hat dem Europäischen Datenschutzbeauftragten (im Folgenden „EDSB“) am 17. Mai 2013 die vorgeschriebene Meldung bezüglich der Verarbeitung personenbezogener Daten übermittelt. Der EDSB gab am 17. Februar 2014 (Aktenzeichen 2013-0340) eine positive Stellungnahme hinsichtlich der Konformität von ARACHNE mit den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 ab und führte am 30. Juni und 1. Juli 2016 in den Räumlichkeiten der Kommissionsdienststellen eine Überprüfung durch, um die Befolgung und Einhaltung der Empfehlungen des EDSB zu untersuchen. Die Empfehlungen des Berichts vom 24. November 2016 (Aktenzeichen 2016-0441) wurden unter Einhaltung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 vollständig umgesetzt, einschließlich der folgenden Aspekte:

- Die Verarbeitung besonderer Datenkategorien im Sinne von Artikel 10 der Verordnung Nr. 45/2001 und eingeführte Garantien, um die Notwendigkeit, Angemessenheit und Datenqualität in dieser Hinsicht sicherzustellen.

- Die Funktion der „Feedbackschleife“, die es den Nutzern von Arachne erlaubt, Fehler und Unregelmäßigkeiten zu melden.
- Die getroffenen Maßnahmen zur Gewährleistung einer hohen Datenqualität hinsichtlich der von externen Medien bezogenen Daten.
- Die praktische Einführung von Datenaufbewahrungsfristen.
- Die Wahrung der Rechte der Betroffenen.
- Allgemeine Aspekte der Sicherheit von personenbezogenen Daten in Arachne (Artikel 22 der Verordnung Nr. 45/2001).

Das Risikobewertungsinstrument Arachne arbeitet mit internen und externen Daten. Die internen Daten (Projekte, Begünstigte, Aufträge, Auftragnehmer und Kosten) werden von den Verwaltungsbehörden aus deren lokalen Computersystemen extrahiert und auf einen dafür vorgesehenen Server der Kommissionsdienststellen hochgeladen.

Die externen Daten werden von zwei externen Dienstleistern bereitgestellt, mit denen die Kommissionsdienststellen Verträge abgeschlossen haben. Die erste Datenbank enthält Finanzdaten sowie Angaben zu Aktionären, Tochtergesellschaften und offiziellen Vertretern von über 200 Millionen Unternehmen. Die zweite Datenbank besteht aus einer Liste politisch exponierter Personen, Sanktionslisten sowie Listen zu Strafverfolgung und negativer Berichterstattung. All diese Daten sind offiziell veröffentlicht und öffentlich zugänglich. Für die Verarbeitung der externen Daten gilt Artikel 10 Absatz 5 der Verordnung Nr. 45/2001. Die Verarbeitung dieser Daten erfolgt ausschließlich zur Ermittlung von Betrugsrisiken und Unregelmäßigkeiten auf Ebene der Begünstigten, Auftragnehmer, Aufträge und Projekte, sowohl bei der Projektgenehmigung als auch während der Projektdurchführung.

Im Falle einer ungültigen Zusammenführung von internen und externen Daten müssen die Nutzer des Risikobewertungsinstruments Arachne über die Feedbackschleife eine Korrektur beantragen.

Die internen Daten und die Ergebnisse der berechneten Risiken werden im Einklang mit den regulatorischen Bestimmungen der Verordnungen zum Einsatz der ESI-Fonds archiviert, also drei Jahre nach der Abschlusszahlung für den Programmzeitraum 2007-2013 und drei Jahre nach dem Jahr, in dem die Kommission die jährliche Rechnungslegung eines operationellen Programms für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 genehmigt.

Die Verwaltungsbehörden müssen bei der Nutzung der Arachne-Software die nationalen und europäischen Datenschutzregelungen einhalten. Dabei müssen sie die Begünstigten darüber informieren, dass deren in externen Datenbanken zugängliche Daten zum Zwecke der Ermittlung von Risikoindikatoren verarbeitet werden. Der Begünstigte ist hierüber vorzugsweise mittels Datenschutzklausen in den Unterlagen der Beantragung von Finanzhilfen oder zur Angebotsabgabe zu informieren. Auf einer entsprechenden Website² der Kommissionsdienststellen wird erläutert, wie und warum Daten analysiert werden. Die Verwaltungsbehörden verlinken von ihren eigenen Internetauftritten auf diese Website. Die Ergebnisse der Risikoberechnung sind interne Daten und dienen der Verwaltungsüberprüfung und unterliegen somit den Datenschutzbestimmungen; sie dürfen nicht veröffentlicht werden **(weder von den Kommissionsdienststellen noch von den Verwaltungsbehörden)**.

² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPagId=3587&langId=de>

7 UNTERSTÜTZUNG DER ARACHNE NUTZENDEN VERWALTUNGSBEHÖRDEN DURCH DIE KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Die Kommissionsdienststellen unterstützen die Verwaltungsbehörden dabei, das Risikobewertungsinstrument Arachne effektiv und effizient einzusetzen.

Diese Unterstützung umfasst:

- Technische Hilfe bei der Erstinstallation des Risikobewertungsinstruments Arachne.
- Technische Hilfe, damit die Verwaltungsbehörden die Daten in dem für den Datenaustausch mit Arachne notwendigen Format „XML“ übermitteln können.
- Erste Schulung der Hauptnutzer nach dem Prinzip „Schulungen für Ausbilder“, damit Arachne effektiv und effizient eingesetzt werden kann.
- Schulungen nach umfassenden Aktualisierungen des Risikobewertungsinstruments Arachne.
- Beratung bei der Einbindung des Risikobewertungsinstruments Arachne in den alltäglichen Ablauf der Verwaltungsüberprüfungen.
- Begleitende Unterstützung zur Erleichterung der effizienten Nutzung, wann immer möglich, mit den vorhandenen Ressourcen.
- Vereinfachung des Austauschs von Erfahrungen und bewährten Verfahren zwischen den Verwaltungsbehörden, die Arachne einsetzen.

8 KONSULTATION VON ARACHNE DURCH DIE KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN UND DIE BEHÖRDEN DER MITGLIEDSTAATEN

Die Prüfer der Kommissionsdienststellen haben Zugang zu den Ergebnissen der Risikoberechnungen von Arachne und der Unternehmensdatenbank. Die Prüfer der Kommission können die ermittelten Risiken abrufen, nachdem Projekte in der Vorbereitungsphase für eine Prüfung ausgewählt wurden. Allerdings können die Kommissionsdienststellen mit Arachne keine Projektstichprobe ziehen, da die Ergebnisse nicht als repräsentativ für den Teil des Programms, der eventuell von denselben Risiken betroffen ist, gelten können.

Die Kommissionsdienststellen dürfen Systemprüfungen zur Kernanforderung Nr. 7 (angemessene Vorbeugemaßnahmen gegen Betrug) sowie bereichsübergreifende Analysen vornehmen.³ In diesem Zusammenhang konsultieren die Kommissionsdienststellen die Ergebnisse von Arachne und prüfen deren effektive Nutzung durch die Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen.

Die Kommissionsdienststellen erkennen an, dass es im Verantwortungsbereich der Behörden der Mitgliedstaaten liegt, Proben oder die Projektpopulation zu bestimmen, die auf der Grundlage der Risikoindikatoren und mit dem Arachne-Instrument ermittelten Risikobewertungen näher untersucht werden. Den Mitgliedstaaten wird jedoch nahegelegt, ihre Strategie zur Risikoanalyse im Vorfeld festzulegen, mit der Projekte ermittelt werden, die zu überprüfen sind. Die Kommission erkennt außerdem an, dass zur Bestimmung der Projektproben, die überprüft werden, eine professionelle Einschätzung und Ressourcenbeschränkungen zu berücksichtigen sind. Um die bei den untersuchten Einzelfällen durchgeführten Maßnahmen belegen zu können, müssen die Behörden der Mitgliedstaaten ihre Aktivitäten, Korrekturen oder Einstellungen von Fällen dokumentieren. Im letzteren Fall müssen die

³ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_common_mcs_assessment_de.pdf

Behörden der Mitgliedstaaten ihre Entscheidung, Projekte mit einer hohen Risikobewertung nicht zu prüfen, mithilfe des Fallmanagementsystems in Arachne dokumentieren.

9 VORTEILE UND KONSEQUENZEN FÜR VERWALTUNGSBEHÖRDEN BEI ANZEIGE EINES HOHEN RISIKOS NACH KONSULTATION VON ARACHNE

Das Risikobewertungsinstrument Arachne warnt die Verwaltungsbehörde, indem die am stärksten risikobehafteten Projekte, Aufträge, Auftragnehmer und Begünstigten ermittelt werden, und hilft ihnen, sich auf ihre Verwaltungskapazität für Überprüfungen zu konzentrieren.

Schließt die Verwaltungsbehörde auf Grundlage der Risikobewertungsergebnisse und der nachfolgenden Überprüfung der Risiken auf Unregelmäßigkeiten bei den Ausgaben, bevor die Bescheinigungsbehörde sie der Kommission meldet, so leitet sie alle notwendigen und angemessenen Verfahren ein. Dies geschieht im Rahmen des Verwaltungs- und Kontrollsystems, um Unregelmäßigkeiten oder Betrugsfälle zu verhindern, aufzudecken oder zu berichtigen; ferner wird OLAF über die IMS-Datenbank gemäß den geltenden Regelungen informiert.

Werden infolge der Analyse der Verwaltungsbehörde wiederholt auftretende Risiken ermittelt, so sollten die Verwaltungs- und Kontrollsysteme gestärkt werden, damit das entsprechende Risiko zukünftig nicht mehr auftritt. Die Verwaltungsbehörde muss infolgedessen Projekte oder Tätigkeiten dieser wiederholt auftretenden Risiken ermitteln und die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Rechtmäßigkeit, Regelmäßigkeit und Förderfähigkeit der zugrunde liegenden Transaktionen sicherzustellen.

10 ZUGANGSVERFAHREN UND ZUGANGSRECHTE

Die Verwaltungsbehörde ist für den Einsatz wirksamer und angemessener Vorbeugungsmaßnahmen gegen Betrug nach Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe c der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen zuständig. Auf offizielle Anweisung der Verwaltungsbehörde weisen die Kommissionsdienststellen bestimmten Nutzern Administratorenrechte in Arachne zu. Diese Administratoren sind berechtigt, lokalen Nutzern in den Verwaltungsbehörden, den Bescheinigungsbehörden, den Prüfbehörden und den zwischengeschalteten Stellen Zugang zu den von ihnen administrierten operationellen Programmen zu gewähren.

Die lokalen Arachne-Administratoren übernehmen die folgenden Aufgaben:

- Identifizierung der Zugang beantragenden Nutzer; Sicherstellung, dass diese Nutzer zum Verwaltungs- und Kontrollsystem für ein oder mehrere spezifische operationelle Programme gehören.
- Erstellung von Nutzerkonten in der Arachne-Nutzerverwaltungsdatenbank und Gewährung von Zugang in der korrekten Nutzerrolle für die operationellen Programme, für die sie Zugang beantragt haben.
- Aufklärung der Benutzer über ihre Pflichten zur Gewährleistung der Sicherheit des Systems.
- Gewährleistung, dass die Nutzeridentifizierungsdaten aktuell bleiben: Beantragung der Löschung der Zugangsrechte, wenn diese nicht länger benötigt werden oder gerechtfertigt sind (Durchführung periodischer Überprüfungen der Nutzerrechte, Beantragung der Löschung der Zugangsrechte von Personen, die die Einrichtung verlassen haben oder nicht mehr die Aufgaben erfüllen, für die sie den Zugang benötigten usw.).

- Sofortiges Handeln, wenn verdächtige Vorkommnisse die Sicherheit des Systems beeinträchtigen könnten.

Als verdächtig kann u. a. Folgendes gelten (Auflistung nicht erschöpfend):

- Die Zugang beantragende Person oder Organisation ist nicht bekannt.
- Personen, die das System nicht länger nutzen dürfen, greifen weiterhin darauf zu.
- Eine Person verwendet die Zugangsdaten einer anderen Person.

Die Kommissionsdienststellen verfügen über eine Übersicht aller Nutzer mit einem Arachne-Zugangskonto und kontaktieren die Verwaltungsbehörden einmal jährlich, um eine Liste aller Nutzer mit Zugang zu ihren operationellen ESI-Fonds-Programmen in Arachne anzufordern. Für die Validierung dieser Liste oder die Änderung der Zugangsrechte ist weiterhin, gemäß den festgelegten Verfahren, die Verwaltungsbehörde und/oder die lokale Behörde zuständig.

Auf Anforderung der Kommissionsdienststellen muss die Verwaltungsbehörde mitteilen, welchen Nutzern sie Zugang gewährt hat (vollständiger Name der Einzelperson und Name der Stelle/Einrichtung, für die diese Person arbeitet).

11 DATENÜBERMITTLUNG

Die Verwaltungsbehörden übermitteln für die operationellen Programme regelmäßig (mindestens alle drei Monate) den Inhalt der für Arachne relevanten Datenfelder gemäß Anhang III der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission im XML-Format.

Zusätzlich zu den Datenfeldern gemäß Anhang III der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission können die Verwaltungsbehörden weitere relevante Datenfelder hinzufügen, die in Arachne hochgeladen werden sollen.

Sollte eine Verwaltungsbehörde ihre Daten nicht regelmäßig aktualisieren, können die Kommissionsdienststellen ihr den Zugang zu Arachne entziehen.

12 SICHERHEIT DER DATENQUALITÄT

Die Qualität und Zuverlässigkeit der externen Daten, die für die Risikoberechnung verarbeitet werden, liegt in der Verantwortung der Dienstleister und ist auch von ihnen zu gewährleisten. Qualität und Quantität der internen Daten werden von den Verwaltungsbehörden garantiert. Je mehr interne Daten die Verwaltungsbehörde bereitstellt, um so präziser wird das Ergebnis der Risikoberechnung mit dem Risikobewertungsinstrument Arachne ausfallen.

13 LÖSCHUNG UND ENTZUG DES ZUGANGS

Jede der Parteien kann diese Charta einseitig kündigen. Beachtet die Verwaltungsbehörde die oben dargelegten Leitlinien nicht, so werden die Kommissionsdienststellen die betroffene Verwaltungsbehörde kontaktieren, um die weitere Nutzung des Instruments zu besprechen und zu beurteilen. Die Kommissionsdienststellen behalten sich das Recht vor, in extremen Fällen der betroffenen Verwaltungsbehörde den Zugang zu Arachne zu entziehen. Entscheidet sich die Verwaltungsbehörde dazu, Arachne nicht mehr zu nutzen, werden die Kommissionsdienststellen auf

Antrag der Verwaltungsbehörde alle projekt- und auftragsbezogenen Daten in der Arachne-Datenbank löschen, die von der Verwaltungsbehörde für die entsprechenden operationellen Programme übermittelt wurden.

Michel Servoz
Generaldirektor GD EMPL

Marc Lemaitre
Generaldirektor GD REGIO