



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Erste Kammer)

19. Dezember 2019*

„Mitarbeiter einer privaten Gesellschaft, die innerhalb des Organs als IT-Dienstleisterin tätig ist –
Verweigerung des Zutritts zu den Räumlichkeiten der Kommission – Zuständigkeit des Urhebers
des Rechtsakts“

In der Rechtssache T-504/18,

XG, Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte S. Kaisergruber und A. Burghelle-Vernet,

Kläger,

gegen

Europäische Kommission, Prozessbevollmächtigte: C. Ehrbar und T. Bohr,

Beklagte,

wegen eines auf Art. 263 AEUV gestützten Antrags auf Nichtigerklärung der Entscheidung der
Kommission vom 3. Juli 2018, mit der die Verweigerung des Zutritts des Klägers zu ihren
Räumlichkeiten aufrechterhalten wurde,

erlässt

DAS GERICHT (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Richters P. Nihoul (Berichterstatte) in Wahrnehmung der Aufgaben des
Präsidenten sowie der Richter J. Svaningsen und U. Öberg,

Kanzler: M. Marescaux, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 8. Oktober 2019

folgendes

* Verfahrenssprache: Französisch.

Urteil

Vorgeschichte des Rechtsstreits

- 1 Der Kläger XG war seit [vertraulich]¹ bei der zur Unternehmensgruppe [vertraulich] gehörenden Gesellschaft [vertraulich] (im Folgenden: Arbeitgeberin) beschäftigt.
- 2 Im Anschluss an ein Verfahren zur Auftragsvergabe schloss ein aus [vertraulich] (im Folgenden: Auftragnehmer) bestehendes Konsortium einen Rahmenvertrag mit der Europäischen Union über die Erbringung von [vertraulich] Dienstleistungen an die Europäische Kommission (im Folgenden: Rahmenvertrag).
- 3 Der Kläger wurde von seinem Arbeitgeber als [vertraulich] bei der Generaldirektion (GD) [vertraulich] der Kommission eingesetzt; diese DG befand sich im Gebäude [vertraulich] der Kommission. Dafür erhielt er eine Zutrittsberechtigung für die Gebäude der Kommission.
- 4 Der Rahmenvertrag wurde mit der Zusatzvereinbarung vom 14. September 2017 (im Folgenden: Zusatzvereinbarung zum Rahmenvertrag) geändert, die in den Rahmenvertrag den Art. 1.14 der Sonderbedingungen eingefügt hat, der u. a. Folgendes vorsieht:

„2. Gemäß den Artikeln 3, 7 und 8 des Beschlusses (EU, Euratom) 2015/443 der Kommission vom 13. März 2015 über Sicherheit in der Kommission (ABl. 2015, L 72, S. 41) können bei dem vor Ort eingesetzten Personal Zuverlässigkeitsüberprüfungen durchgeführt werden, um Sicherheitsrisiken für Bedienstete, Vermögenswerte und Informationen der Kommission zu verhüten und zu beherrschen. Darüber hinaus können nach dem belgischen Gesetz über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungen vom 11. Dezember 1998 ... die Zutrittsrechte des vor Ort eingesetzten Personals zu den Räumlichkeiten der vertragsschließenden Behörde von einer positiven Sicherheitsstellungnahme der belgischen Behörden abhängig gemacht werden. Bestehende Zutrittsrechte bleiben gültig, solange keine negative Sicherheitsstellungnahme abgegeben wird.

3. Um den belgischen Behörden die Erstellung einer Sicherheitsstellungnahme zu ermöglichen, stellt der Auftragnehmer dem betreffenden, vor Ort eingesetzten Personal das beigefügte Formular (Notifizierungsdokument) zur Verfügung. Die ordnungsgemäß ausgefüllten und unterzeichneten Notifizierungsdokumente (mit dem Vermerk „Notifizierungsdokument“) sind an die Direktion Sicherheit der Kommission (Europäische Kommission, HR.DS – BERL 3/190) zurückzusenden, und eine aktualisierte elektronische Liste der relevanten persönlichen Daten, wie im beigefügten Formular angegeben, ist spätestens 30 Tage nach der Unterzeichnung dieser Zusatzvereinbarung an die Adresse „EC-SECURITY-SCREENING@ec.europa.eu“ zu senden.

4. Falls das Ausfüllen des Notifizierungsdokuments unterbleibt oder verweigert wird, kann das Recht auf Zutritt zu den Kommissionsgebäuden verweigert werden.

...

6. ... Der Auftragnehmer verpflichtet sich, vor Ort nur Arbeitskräfte, die eine positive Sicherheitsstellungnahme erhalten haben, für die folgenden Kommissionsgebäude bereitzustellen: [vertraulich] ...“

¹ Nicht wiedergegebene, vertrauliche Daten.

- 5 Daraufhin wandte sich die Kommission an den Arbeitgeber, damit dieser seine Mitarbeiter, die in den Gebäuden der Kommission arbeiteten, auffordere, dem Verfahren zur Einholung einer Sicherheitsstellungnahme zuzustimmen.
- 6 Am 26. Oktober 2017 stimmte der Kläger einer Sicherheitsüberprüfung seiner Akte zu, indem er das der Zusatzvereinbarung zum Rahmenvertrag beigefügte Notifizierungsdokument ausfüllte.
- 7 Mit Schreiben vom 30. März 2018 informierte das interministerielle Seat Policy Committee (interministerieller Ausschuss für die Politik des Hauptsitzes) (CIPS) den Kläger, dass die Nationale Sicherheitsbehörde (ANS) eine Sicherheitsüberprüfung in Bezug auf seine Person durchgeführt und beschlossen habe, eine negative Sicherheitsstellungnahme zu seiner Person abzugeben (im Folgenden: negative Sicherheitsstellungnahme). Diese Stellungnahme, die dem Schreiben als Anlage beigefügt war, wurde damit begründet, dass der Kläger der Polizei bekannt sei, und zwar zum einen wegen vorsätzlicher Körperverletzung und zum anderen wegen der Vergewaltigung einer erwachsenen Person, wobei diese Taten allesamt [*vertraulich*] zulasten seiner ehemaligen Lebensgefährtin begangen worden seien.
- 8 Am 12. April 2018 legte der Kläger gegen die negative Sicherheitsstellungnahme bei der für Sicherheitsermächtigungen, Sicherheitsbescheinigungen und Sicherheitsstellungen zuständigen belgischen Widerspruchsstelle (im Folgenden: Widerspruchsorgan) Widerspruch ein.
- 9 Am 24. April 2018 wurde die Kommission vom Europäischen Parlament darüber informiert, dass für den Kläger eine negative Sicherheitsstellungnahme abgegeben worden war.
- 10 Nach Erhalt der Bestätigung der negativen Sicherheitsstellungnahme hörte die Kommission den Kläger in Anwesenheit seines Arbeitgebers am 25. April 2018 an. Diese Anhörung fand vor A und B statt, die bei der Direktion Sicherheit der Kommission Beamte im Sektor für interne Untersuchungen sind. Auf die Aufforderung, sich dazu zu äußern, dass keine positive Sicherheitsstellungnahme vorliege, trug der Kläger insbesondere vor, dass er gegen seine Verurteilung wegen Körperverletzung Berufung eingelegt habe, und hinsichtlich des Vergewaltigungsvorwurfs sei das Verfahren eingestellt worden.
- 11 Am Ende dieser Anhörung wurde dem Kläger, der eine Kopie des Protokolls dieser Anhörung erhielt, seine Zutrittsberechtigung zu den Räumlichkeiten der Kommission entzogen (im Folgenden: Entscheidung vom 25. April 2018). Der Kläger erklärt im Protokoll seiner Anhörung hierzu Folgendes:
„Sie teilen mir mit, dass Sie mir wegen der fehlenden positiven Sicherheitsstellungnahme meine Zutrittsberechtigungen entziehen werden. Zu diesem Zweck übergebe ich Ihnen meine beiden Zugangsausweise ... Sie haben mich darüber informiert, dass ich das Recht habe, zu einem späteren Zeitpunkt einen schriftlichen und begründeten Antrag auf erneuten Zutritt zu den Gebäuden der Kommission zu stellen.“
- 12 Mit Entscheidung vom 20. Juni 2018 vertrat das Widerspruchsorgan die Auffassung, dass die negative Sicherheitsstellungnahme keine Rechtsgrundlage habe, und es sei daher nicht befugt, über die Begründetheit dieser Stellungnahme zu entscheiden (im Folgenden: Entscheidung des Widerspruchsorgans).
- 13 Mit E-Mail vom 28. Juni 2018 übermittelte der Arbeitgeber der Kommission die Entscheidung des Widerspruchsorgans und machte geltend, dass das Widerspruchsorgan entschieden habe, dass die negative Sicherheitsstellungnahme der ANS „keine Rechtsgrundlage [habe] und ... daher als nicht existent betrachtet werden [müsse]“.
- 14 Mit Schreiben vom 3. Juli 2018 (im Folgenden: angefochtene Entscheidung) teilte die Kommission dem Arbeitgeber mit, dass „das Verbot des Zutritts zu den Räumlichkeiten der Kommission ... für [den Kläger] auf der Grundlage von Art. 3 des Beschlusses (EU, Euratom) 2015/443 der Kommission vom

13. März 2015 über Sicherheit in der Kommission aufrechterhalten [werde]“, da „das Widerspruchsorgan ... die negative Stellungnahme der ANS nicht aufgehoben [habe]“. Dieses Schreiben trug die Unterschrift von C, dem Leiter des Referats „Informationssicherheit“ in der Direktion Sicherheit der GD Humanressourcen und Sicherheit der Kommission.
- 15 Mit Schreiben vom 24. Juli 2018 ersuchten die Berater des Klägers u. a. um Übermittlung des Rechtsakts, mit dem die GD Humanressourcen und Sicherheit auf C die Befugnis zum Erlass von Entscheidungen über den Zutritt zu den Gebäuden übertragen hatte.
- 16 Am 3. August 2018 beantragte der Kläger beim Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (französischsprachiges Gericht erster Instanz Brüssel, Belgien) im Rahmen eines Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes die Nichtigerklärung der negativen Sicherheitsstellungnahme.
- 17 Mit Schreiben vom 10. August 2018 teilte die Kommission dem Kläger mit, dass sie „die in [seinem] Schreiben [vom 24. Juli 2018] gestellten Anträge“ insbesondere in Anbetracht der Anrufung des Tribunal de première instance francophone de Bruxelles „für nicht mehr aktuell“ halte.
- 18 Am 6. September 2018 teilte der Arbeitgeber dem Kläger mit, dass sein Arbeitsvertrag gekündigt werde und dass seine neunwöchige Kündigungsfrist gemäß den geltenden belgischen Rechtsvorschriften für Arbeitsverträge am 10. September 2018 beginnen werde.
- 19 Mit Beschluss vom 26. Oktober 2018 hat die Kammer für vorläufigen Rechtsschutz des Tribunal de première instance francophone de Bruxelles die Wirkungen der von der ANS über den Kläger abgegebenen Stellungnahmen ausgesetzt und den Belgischen Staat angewiesen, die ANS aufzufordern, eine neue Sicherheitsstellungnahme abzugeben.

Verfahren und Anträge der Parteien

- 20 Mit Klageschrift, die am 24. August 2018 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat der Kläger die vorliegende Klage erhoben.
- 21 Mit besonderem Schriftsatz, der am selben Tag bei der Kanzlei des Gerichts eingereicht wurde, hat der Kläger beantragt, im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes den Vollzug der angefochtenen Entscheidung auszusetzen.
- 22 Am 24. August 2018 hat der Kläger gemäß Art. 66 der Verfahrensordnung des Gerichts einen Antrag auf Anonymität gestellt. Diesem Antrag ist mit Beschluss vom 2. Oktober 2018 stattgegeben worden.
- 23 Mit Beschluss vom 11. September 2018, XG/Kommission (T-504/18 R, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:526), hat der Präsident des Gerichts den Antrag auf Aussetzung des Vollzugs der angefochtenen Entscheidung zurückgewiesen.
- 24 Auf Vorschlag des Berichtstatters hat das Gericht beschlossen, das mündliche Verfahren zu eröffnen; es hat die Parteien im Rahmen prozessleitender Maßnahmen nach Art. 89 der Verfahrensordnung aufgefordert, bestimmte Schriftstücke einzureichen, und es hat schriftliche Fragen an sie gerichtet. Die Parteien haben darauf innerhalb der ihnen gesetzten Frist geantwortet.
- 25 Der Kläger beantragt,
- die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären,
 - der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

- 26 Die Kommission beantragt,
- die Klage für unzulässig zu erklären oder jedenfalls festzustellen, dass die Klage gegenstandslos geworden ist,
 - hilfsweise, die Klage als unbegründet abzuweisen,
 - dem Kläger die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

Zur Zulässigkeit der Klage

- 27 Die Kommission hält die Klage aus zwei Gründen für unzulässig: Erstens habe der Kläger, dem von seinem Arbeitgeber gekündigt worden sei, kein Interesse mehr daran, die Nichtigklärung der angefochtenen Entscheidung zu beantragen, und zweitens richte sich die Klage gegen eine Handlung, mit der eine bestandskräftig gewordene Entscheidung bestätigt werde.
- 28 Auch wenn die Kommission insoweit keine Einrede der Unzulässigkeit erhoben hat, ist im Übrigen zu prüfen, ob die angefochtene Entscheidung, obwohl sie in einem vertraglichen Zusammenhang erlassen wurde, als anfechtbare Handlung im Sinne von Art. 263 AEUV angesehen werden kann.

Zum Rechtsschutzinteresse des Klägers

- 29 Die Kommission ist der Ansicht, dass der Kläger sein Rechtsschutzinteresse verloren habe, da ihm von seinem Arbeitgeber gekündigt worden sei und deshalb die Nichtigklärung der angefochtenen Entscheidung ihm keinen Nutzen mehr bringen könne. Er habe nur in seiner Eigenschaft als Angestellter des Auftragnehmers der Kommission die Zutrittsberechtigung zu den Räumlichkeiten dieses Organs erhalten.
- 30 Nach ständiger Rechtsprechung ist eine Nichtigkeitsklage einer natürlichen oder juristischen Person nur zulässig, wenn diese ein Interesse an der Nichtigklärung der angefochtenen Handlung hat. Ein solches Interesse besteht nur, wenn die Nichtigklärung der angefochtenen Handlung als solche Rechtswirkungen haben kann und der Rechtsbehelf der Partei, die ihn eingelegt hat, damit im Ergebnis einen Vorteil verschaffen kann (vgl. Urteil vom 18. März 2010, Centre de Coordination Carrefour/Kommission, T-94/08, EU:T:2010:98, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 31 Es muss sich dabei um ein bestehendes und gegenwärtiges Interesse handeln, wofür auf den Tag der Klageerhebung abzustellen ist. Es muss jedoch bis zum Erlass der gerichtlichen Entscheidung weiter vorliegen, andernfalls ist der Rechtsstreit in der Hauptsache erledigt (Urteile vom 7. Juni 2007, Wunenburger/Kommission, C-362/05 P, EU:C:2007:322, Rn. 42, und vom 18. März 2010, Centre de Coordination Carrefour/Kommission, T-94/08, EU:T:2010:98, Rn. 49).
- 32 Im vorliegenden Fall hat der Arbeitgeber dem Kläger am 6. September 2018, d. h. nach der Erhebung der vorliegenden Klage, mitgeteilt, dass sein Arbeitsvertrag gekündigt werde und dass seine neunwöchige Kündigungsfrist gemäß den geltenden belgischen Rechtsvorschriften für Arbeitsverträge am 10. September 2018 beginnen werde.
- 33 Der Vertrag endete daher im November 2018.

34 Man kann indessen nicht davon ausgehen, dass der Kläger sein Rechtsschutzinteresse verloren hat, da der Arbeitgeber ihm am 24. September 2018 geschrieben hat:

„Sobald Du eine positive Nachricht vom Sicherheitsbüro erhalten hast und die GD [*vertraulich*] eine Dich betreffende Anfrage hat, werden wir das Arbeitsverhältnis zwischen Dir und unserer Gesellschaft wieder herstellen.“

35 Aus diesem Schreiben geht hervor, dass das Vertrauensverhältnis zwischen dem Kläger und seinem Arbeitgeber trotz der angefochtenen Entscheidung weiter bestand, so dass der Kläger, falls die angefochtene Entscheidung für nichtig erklärt würde, wieder eine ernsthafte Chance hätte, von seinem Arbeitgeber beschäftigt zu werden.

36 In diesem Zusammenhang kann die Kommission nicht behaupten, dass sich das Schreiben vom 24. September 2018 nicht auf die Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung, sondern auf die Abgabe einer positiven Sicherheitsstellungnahme beziehe. Sollte die angefochtene Entscheidung für nichtig erklärt werden, wäre es nämlich Sache der Kommission, die Konsequenzen aus dieser Nichtigerklärung zu ziehen, und es kann nicht ausgeschlossen werden, dass sie, selbst wenn keine positive Sicherheitsstellungnahme vorliegt, der Auffassung ist, dass der Kläger erneut Zutritt zu ihren Gebäuden erhalten sollte.

37 Außerdem ergibt sich aus Art. 266 AEUV, dass der Kläger ein Interesse, die Aufhebung einer Handlung eines Organs zu beantragen, auch behält, um zu verhindern, dass sich der behauptete Rechtsverstoß in Zukunft wiederholt, sofern eine solche Möglichkeit unabhängig von den Umständen der Rechtssache, die zur Klageerhebung geführt haben, in Betracht kommt (vgl. in diesem Sinne, Urteil vom 7. Juni 2007, Wunenburger/Kommission, C-362/05 P, EU:C:2007:322, Rn. 50 bis 52).

38 Falls der Arbeitgeber im vorliegenden Fall den Kläger wieder einstellen würde, hätte dieser ein Interesse daran, dass die Kommission eine Entscheidung, die mit den gleichen Rechtsfehlern wie denjenigen behaftet ist, die mit der vorliegenden Klage geltend gemacht werden, nicht erneut erlässt.

39 Aus diesen Gründen ist die Einrede der Unzulässigkeit, die die Kommission aus einem fehlenden Rechtsschutzinteresse folgert, zurückzuweisen.

Zu der Frage, ob die angefochtene Entscheidung bestätigenden Charakter hat

40 Nach Ansicht der Kommission ist die angefochtene Entscheidung keine anfechtbare Handlung im Sinne von Art. 263 AEUV, denn sie habe die Entscheidung vom 25. April 2018, mit der sie dem Kläger die Zutrittsberechtigung entzogen habe, lediglich bestätigt. Da gegen die letztgenannte Entscheidung nicht innerhalb der in Art. 263 letzter Absatz AEUV vorgesehenen Frist von zwei Monaten Klage erhoben worden sei, sei sie bestandskräftig geworden. Die gegen die angefochtene Entscheidung erhobene Klage, die keinen anderen Gegenstand habe als die Aufrechterhaltung dieses Zutrittsverbots, sei daher unzulässig.

41 Nach ständiger Rechtsprechung ist eine Nichtigkeitsklage gegen eine Maßnahme, mit der eine bestandskräftig gewordene frühere Entscheidung lediglich bestätigt wird, unzulässig. Eine Maßnahme ist dann als bloße Bestätigung einer früheren Entscheidung anzusehen, wenn sie gegenüber der früheren Entscheidung keine neuen Gesichtspunkte enthält und nicht auf einer Überprüfung der Rechtslage des Adressaten dieser Entscheidung beruht (vgl. Urteil vom 7. Februar 2001, Inpesca/Kommission, T-186/98, EU:T:2001:42, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 42 Die Frage, ob eine Maßnahme lediglich bestätigenden Charakter hat, lässt sich jedoch nicht allein durch einen Vergleich ihres Inhalts mit dem der früheren Entscheidung beantworten, die durch sie angeblich bestätigt wird. Der Charakter der angefochtenen Maßnahme ist vielmehr auch nach der Art des Antrags zu beurteilen, der durch sie beschieden wird (vgl. Urteil vom 7. Februar 2001, Inpesca/Kommission, T-186/98, EU:T:2001:42, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 43 Insbesondere kann eine Maßnahme, mit der ein Antrag beschieden wird, in dem die Behörde unter Berufung auf neue wesentliche Tatsachen um eine Überprüfung der früheren Entscheidung ersucht wird, nicht als rein bestätigend angesehen werden, wenn sie eine Entscheidung in Bezug auf diese Tatsachen trifft und damit gegenüber der früheren Entscheidung einen neuen Gesichtspunkt enthält (vgl. Urteil vom 7. Februar 2001, Inpesca/Kommission, T-186/98, EU:T:2001:42, Rn. 46).
- 44 Eine Tatsache ist nur dann neu, wenn zum Zeitpunkt des Erlasses der früheren Entscheidung weder der Kläger noch die Verwaltung von ihr Kenntnis hatten oder Kenntnis haben konnten; diese Bedingung ist ganz besonders dann erfüllt, wenn die fragliche Tatsache erst nach dem Erlass der früheren Entscheidung zu Tage getreten ist (vgl. Urteil vom 7. Februar 2001, Inpesca/Kommission, T-186/98, EU:T:2001:42, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 45 Wesentlich ist eine Tatsache dann, wenn sie die Lage des Klägers, auf der der ursprüngliche Antrag beruhte, der zu der bestandskräftig gewordenen Entscheidung führte, wesentlich verändern kann (vgl. Urteil vom 7. Februar 2001, Inpesca/Kommission, T-186/98, EU:T:2001:42, Rn. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 46 Im vorliegenden Fall hat die Kommission in der Entscheidung vom 25. April 2018 insbesondere die für den Kläger von der ANS erteilte negative Sicherheitsstellungnahme berücksichtigt, um ihm das Recht auf Zutritt zu ihren Räumlichkeiten zu entziehen.
- 47 Daraufhin hat der Kläger die Rechtmäßigkeit dieser Sicherheitsstellungnahme vor dem Widerspruchsorgan beanstandet, das am 20. Juni 2018 entschieden hat, dass „die Stellungnahme in der von der [ANS] formulierten Form keine Rechtsgrundlage habe“ und dass sie daher „nicht befugt sei, über die Begründetheit dieser Stellungnahme zu entscheiden“.
- 48 Mit E-Mail vom 28. Juni 2018 hat der Arbeitgeber dann der Kommission die Entscheidung des Widerspruchsorgans mit der Begründung vorgelegt, dass seines Erachtens die negative Sicherheitsstellungnahme unter Berücksichtigung dieser Entscheidung als nicht existent zu betrachten sei.
- 49 Der Antrag auf Überprüfung der Entscheidung vom 25. April 2018 basierte daher auf der Entscheidung des Widerspruchsorgans.
- 50 Die Entscheidung des Widerspruchsorgans ist jedoch im Sinne der in Rn. 44 des vorliegenden Urteils genannten Rechtsprechung neu, weil sie am 20. Juni 2018 erlassen wurde, d. h. nach der ursprünglichen Entscheidung, die ihrerseits vom vorausgehenden 25. April datiert ist.
- 51 Die Entscheidung des Widerspruchsorgans ist ebenfalls wesentlich. Da darin nämlich erklärt wurde, dass die negative Sicherheitsstellungnahme keine Rechtsgrundlage habe, ist sie geeignet, einen wichtigen Aspekt in Zweifel zu ziehen, der von der Kommission beim Erlass der Entscheidung vom 25. April 2018 berücksichtigt wurde, und es ist denkbar, dass sie zu einer Änderung dieser Entscheidung führen könnte.
- 52 Nachdem die Kommission vom Arbeitgeber des Klägers über diesen neuen Aspekt informiert worden war, hat sie die Lage des Klägers erneut geprüft, weil sie die Auffassung vertreten hat, dass das am 25. April 2018 gegen ihn verhängte Zutrittsverbot aufrechtzuerhalten sei, da das Widerspruchsorgan die negative Stellungnahme nicht aufgehoben habe.

53 Die angefochtene Entscheidung ist daher ihrem Charakter nach nicht als Bestätigung anzusehen, so dass die Klage aus diesem Grund nicht für unzulässig erklärt werden kann.

Zu der Frage, ob die angefochtene Entscheidung von dem vertraglichen Rahmen, in dem sie steht, getrennt werden kann

54 In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Gerichte der Union nach Art. 263 AEUV die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe mit Rechtswirkungen gegenüber Dritten überwachen.

55 Nach ständiger Rechtsprechung betrifft diese Zuständigkeit nur die in Art. 288 AEUV genannten Rechtsakte, die die Organe unter den im AEU-Vertrag vorgesehenen Bedingungen erlassen (vgl. Beschluss vom 10. Mai 2004, Musée Grévin/Kommission, T-314/03 und T-378/03, EU:T:2004:139, Rn. 63 und die dort angeführte Rechtsprechung).

56 Dagegen gehören diejenigen Handlungen der Organe, die sich untrennbar in einen rein vertraglichen Rahmen einfügen, aufgrund ihrer Natur nicht zu den in Art. 288 AEUV genannten Rechtsakten, deren Nichtigkeitsklärung durch das Gericht nach Art. 263 AEUV beantragt werden kann (Urteile vom 17. Juni 2010, CEVA/Kommission, T-428/07 und T-455/07, EU:T:2010:240, Rn. 52, vom 24. Oktober 2014, Technische Universität Dresden/Kommission, T-29/11, EU:T:2014:912, Rn. 29, und Beschluss vom 6. Januar 2015, St'art u. a./Kommission, T-36/14, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:13, Rn. 30).

57 Im vorliegenden Fall fügt sich die Klage zweifellos in einen vertraglichen Rahmen ein.

58 In der Tat sieht der Verhaltenskodex, der dem am 8. Februar 2017 zwischen dem Kläger und seinem Arbeitgeber geschlossenen Vertrag beigelegt ist, vor, dass der für die Kommission tätige externe Berater sich verpflichtet, die Bedingungen der Sicherheitsdienste der Kommission einzuhalten.

59 Darüber hinaus sieht die Zusatzvereinbarung zum Rahmenvertrag wie sich aus Rn. 4 des vorliegenden Urteils ergibt, vor, dass die Kommission gemäß den Art. 3, 7 und 8 des Beschlusses 2015/443 bei dem vor Ort eingesetzten Personal Zuverlässigkeitsüberprüfungen durchführen kann, um Sicherheitsrisiken für ihre Bediensteten, Vermögenswerte und Informationen zu verhüten und zu beherrschen, dass die Zutrittsrechte des vor Ort eingesetzten Personals zu den Räumlichkeiten der vertragsschließenden Behörde von einer positiven Sicherheitsstellungnahme der belgischen Behörden abhängig gemacht werden können, dass bestehende Zutrittsrechte gültig bleiben, solange keine negative Sicherheitsstellungnahme abgegeben wird, und dass der Auftragnehmer sich verpflichtet, nur Arbeitskräfte vor Ort einzusetzen, die eine positive Sicherheitsstellungnahme für die darin aufgeführten Kommissionsgebäude erhalten haben.

60 Nach der Rechtsprechung lässt sich jedoch die in einem vertraglichen Zusammenhang von einem Organ vorgenommene Handlung aus diesem Zusammenhang herauslösen, wenn sie zum einen von diesem Organ in Ausübung seiner eigenen Befugnisse vorgenommen wurde und sie zum anderen als solche verbindliche Rechtswirkungen erzeugt, die die Interessen ihres Adressaten beeinträchtigen können, und sie somit Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein kann. Unter diesen Umständen ist eine vom Adressaten der Handlung erhobene Nichtigkeitsklage als zulässig anzusehen (vgl. Beschluss vom 21. Oktober 2011, Groupement Adriano, Jaime Ribeiro, Conduril/Kommission, T-335/09, EU:T:2011:614, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

61 In diesem Zusammenhang sind die „eigenen Befugnisse eines Organs“ als die sich aus den Verträgen oder aus dem davon abgeleiteten Recht ergebenden Befugnisse zu verstehen, die zu seinen hoheitlichen Befugnissen gehören und die es ihm somit ermöglichen, einseitig Rechte und Pflichten gegenüber einem Dritten zu begründen oder zu verändern (Beschluss vom 21. Oktober 2011, Groupement Adriano, Jaime Ribeiro, Conduril/Kommission, T-335/09, EU:T:2011:614, Rn. 33).

- 62 Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall gegeben.
- 63 Zum einen wurde die angefochtene Entscheidung von der Kommission auf der Grundlage des Beschlusses 2015/443 erlassen, der ihr eigene Befugnisse verleiht, um u. a. die Sicherheit in ihren Räumlichkeiten zu gewährleisten.
- 64 Zum anderen erzeugt die angefochtene Entscheidung, wie die Kommission in Beantwortung einer Frage des Gerichts ausgeführt hat, dadurch, dass sie das Verbot des Zutritts des Klägers zu den Räumlichkeiten der Kommission aufrechterhält, einseitig und unabhängig von den in den Rn. 58 und 59 des vorliegenden Urteils genannten Verträgen verbindliche Rechtswirkungen auf die Situation eines Dritten, so dass sie eine hoheitliche Maßnahme darstellt.
- 65 Außerdem gehen die Wirkungen der angefochtenen Entscheidung über den vertraglichen Bereich hinaus, da sie dazu führt, dass dem Kläger jedes Recht auf Zutritt zu den Räumlichkeiten, auch als Besucher, entzogen wird.
- 66 Die angefochtene Entscheidung stellt daher eine vom Vertrag trennbare Handlung dar, gegen die eine Klage nach Art. 263 AEUV erhoben werden kann.

Zur Begründetheit

- 67 Der Kläger stützt seine Klage auf vier Klagegründe. Mit dem ersten wird die Unzuständigkeit des Urhebers der angefochtenen Entscheidung gerügt. Mit dem zweiten wird ein Verstoß gegen Art. 3 des Beschlusses 2015/443 und das Fehlen einer Rechtsgrundlage für die angefochtene Entscheidung gerügt. Mit dem dritten wird ein Verstoß gegen die Grundrechte gerügt. Mit dem vierten, hilfsweise vorgetragenen Klagegrund wird ein Verstoß gegen Art. 296 AEUV und Art. 41 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie gegen die Grundsätze der formellen und materiellen Begründungspflicht einseitiger Handlungen gerügt.
- 68 Das Gericht ist der Auffassung, dass der zweite Klagegrund als Erstes zu prüfen ist, soweit mit ihm ein Verstoß gegen Art. 3 des Beschlusses 2015/443 gerügt wird.

Zum zweiten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 3 des Beschlusses 2015/443

- 69 Im Rahmen des zweiten Klagegrundes macht der Kläger geltend, dass die angefochtene Entscheidung keine Rechtsgrundlage habe, insbesondere weil Art. 3 des Beschlusses 2015/443, auf den der angefochtene Beschluss Bezug nehme, nicht die Möglichkeit vorsehe, das Recht auf Zutritt zu den Kommissionsgebäuden zu entziehen, sondern eine allgemeine Bestimmung darstelle, die auf die Charta der Grundrechte, das Protokoll Nr. 7 über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union (ABl. 2010, C 83, S. 266) und das nationale Recht verweise.
- 70 In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die angefochtene Entscheidung tatsächlich auf Art. 3 des Beschlusses 2015/443 Bezug nimmt.
- 71 Wie der Kläger ausführt, zählt Art. 3 des Beschlusses 2015/443 die Bestimmungen und Grundsätze auf, die die Kommission bei der Durchführung dieses Beschlusses zu beachten hat, gibt ihr jedoch nicht die Befugnis, die für den Erlass von Maßnahmen zur Beschränkung des Zutritts Dritter zu ihren Räumlichkeiten erforderlich ist.
- 72 In der Klagebeantwortung machte die Kommission geltend, dass es sich bei der Nennung von Art. 3 des Beschlusses 2015/443 in der angefochtenen Entscheidung um einen Schreibfehler handle und dass eigentlich Art. 12 dieses Beschlusses dort hätte angeführt werden müssen.

- 73 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass, wie die Kommission hervorhebt, Art. 12 Abs. 1 Buchst. b des Beschlusses 2015/443 das nach Art. 5 dieses Beschlusses beauftragte Personal ermächtigt, den Zutritt zu den Räumlichkeiten der Kommission zu untersagen.
- 74 Da es sich offensichtlich um einen Schreibfehler handelt, kann die Nennung von Art. 3 des Beschlusses 2015/443 in der angefochtenen Entscheidung deren Grundlage oder Gültigkeit nicht tangieren.
- 75 Der zweite Klagegrund ist daher zurückzuweisen, soweit er die Bezugnahme auf den Beschluss 2015/443 betrifft.

Zum ersten Klagegrund: Unzuständigkeit des Urhebers der angefochtenen Entscheidung

- 76 Im ersten Klagegrund macht der Kläger geltend, dass C, Leiter des Referats „Informationssicherheit“ in der Direktion Sicherheit der GD Humanressourcen und Sicherheit, für den Erlass der angefochtenen Entscheidung nicht zuständig gewesen sei.
- 77 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Art. 17 des Beschlusses 2015/443 vorsieht, dass die in diesem Beschluss genannten Befugnisse der Kommission von der Generaldirektion Humanressourcen und Sicherheit unter der Aufsicht und Verantwortung des für die Sicherheit zuständigen Kommissionsmitglieds ausgeübt werden.
- 78 In diesem Zusammenhang bestimmt Art. 5 Abs. 1 des Beschlusses 2015/443:

„Nur bevollmächtigten Bediensteten, denen der Generaldirektor für Humanressourcen und Sicherheit angesichts ihrer aktuellen Aufgaben einen entsprechenden, auf ihren Namen lautenden Auftrag erteilt hat, kann die Befugnis erteilt werden,

- (1) Waffen zu tragen;
- (2) Sicherheitsuntersuchungen gemäß Artikel 13 durchzuführen;
- (3) entsprechend ihrem Auftrag die in Artikel 12 genannten Sicherheitsmaßnahmen zu ergreifen.“

- 79 Art. 12 Abs. 1 des Beschlusses 2015/443 lautet:

„Um die Sicherheit in der Kommission zu gewährleisten und Risiken zu verhüten und zu beherrschen, dürfen gemäß Artikel 5 beauftragte Bedienstete unter Einhaltung der Grundsätze von Artikel 3 unter anderem eine oder mehrere der folgenden Sicherheitsmaßnahmen ergreifen:

...

- b) begrenzte Maßnahmen betreffend Personen, die die Sicherheit bedrohen, darunter ... die Befugnis, Personen den Zutritt zu den Kommissionsräumlichkeiten für eine begrenzte Dauer, die nach den in den Durchführungsbestimmungen festzulegenden Kriterien zu bemessen ist, zu untersagen;

...“

- 80 Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, dass ein Beamter der Kommission, um eine Entscheidung über ein Zutrittsverbot wie die angefochtene Entscheidung zu erlassen, über einen vom Generaldirektor für Humanressourcen und Sicherheit erteilten und auf seinen Namen lautenden Auftrag verfügen muss.

- 81 Das Erfordernis eines auf den Namen lautenden Auftrags impliziert, dass dieser in schriftlicher Form erteilt wird, was durch die Formulierung in Art. 5 Abs. 1 Nr. 3 des Beschlusses 2015/443 „entsprechend ihrem Auftrag“ bestätigt wird.
- 82 Im Rahmen einer prozessleitenden Maßnahme hat das Gericht die Kommission gefragt, ob C, der die angefochtene Entscheidung unterzeichnet hat, einer der im Sinne von Art. 5 des Beschlusses 2015/443 namentlich beauftragten Bediensteten gewesen sei.
- 83 Aus der Antwort der Kommission geht hervor, dass C keinen auf seinen Namen lautenden Auftrag erhalten hatte, die in Art. 12 Abs. 1 Buchst. b des Beschlusses 2015/443 vorgesehenen Maßnahmen zu erlassen.
- 84 Es ist daher festzustellen, dass die Person, die die angefochtene Entscheidung unterzeichnet hat, nach den Voraussetzungen des Beschlusses 2015/443 nicht bevollmächtigt war, diesen zu erlassen.
- 85 In der Klagebeantwortung hat die Kommission ausgeführt, dass die angefochtene Entscheidung vom Referatsleiter in der Direktion Sicherheit habe getroffen werden können, da dieser Bedienstete über eine ihm vom Direktor dieser Direktion übertragene Zeichnungsbefugnis verfügt habe, um die Kommission gegenüber Dritten in Bezug auf die Sicherheitspolitik zu vertreten.
- 86 Zum Nachweis der angeblichen Übertragung der Zeichnungsbefugnis hat die Kommission ein Dokument mit einer Beschreibung der von C wahrgenommenen Aufgaben vorgelegt. In diesem Dokument heißt es u. a., dass der Leiter des Referats „Informationssicherheit“ der Direktion Sicherheit der GD Humanressourcen und Sicherheit die Kommission gegenüber den Vertretern der Mitgliedstaaten und Drittstaaten sowie gegenüber öffentlichen und privaten Organisationen in Bezug auf die Sicherheitspolitik und andere Angelegenheiten vertritt, die in den Zuständigkeitsbereich dieses Referats fallen.
- 87 In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass sich die Übertragung einer Zeichnungsbefugnis von einer Übertragung von Zuständigkeiten dadurch unterscheidet, dass der die Zeichnungsbefugnis Erteilende keine Zuständigkeit auf den Befugten überträgt, der nur berechtigt ist, in seinem Namen und unter der Verantwortung des die Befugnis Erteilenden das Originaldokument einer Entscheidung, deren wesentlicher Inhalt von Letzterem bestimmt worden ist, auszuarbeiten und zu unterzeichnen. Darüber hinaus muss eine Übertragung der Zeichnungsbefugnis klar umschriebene Maßnahmen der Geschäftsführung und der Verwaltung betreffen.
- 88 Im vorliegenden Fall ist zunächst festzustellen, dass die in dem in Rn. 86 des vorliegenden Urteils genannten Dokument angegebenen Befugnisse nicht zwangsläufig die Befugnis umfassen, Zutrittsverbote zu den Räumlichkeiten der Kommission auszusprechen.
- 89 Zweitens ist festzustellen, dass die in diesem Dokument enthaltene Beschreibung der Zuständigkeiten von C, abgesehen davon, dass sie nicht unterzeichnet ist, aufgrund ihres allgemeinen Charakters nicht das Erfordernis der Klarheit erfüllt, das für die Definition der Maßnahmen gilt, die Gegenstand einer Übertragung der Zeichnungsbefugnis sind.
- 90 Drittens wäre eine solche Zeichnungsbefugnis mit dem Beschluss 2015/443 nicht vereinbar, der für den Erlass eines Zutrittsverbots einen ausdrücklichen, auf den Namen lautenden und durch den Direktor der GD Humanressourcen und Sicherheit erteilten Auftrag verlangt.
- 91 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass C nicht für den Erlass der angefochtenen Entscheidung zuständig war.

- 92 Die Kommission ist der Ansicht, dass, selbst wenn man die soeben festgestellte Rechtswidrigkeit einräumte, diese nur dann zur Nichtigklärung der angefochtenen Entscheidung führen müsste, wenn der Kläger nachwies, dass eine Garantie, die ihm hätte gewährt werden müssen, beeinträchtigt worden sei; ein solcher Beweis sei im vorliegenden Fall aber nicht erbracht worden.
- 93 Insoweit ist festzustellen, dass in einem Rechtsstreit zwischen einem Organ und seinen Bediensteten, bei dem durch das Statut der Beamten der Europäischen Union gewährte Garantien oder eine Regel der ordnungsgemäßen Verwaltung in Rede stehen, eine fehlende Zuständigkeit des Urhebers der angefochtenen Maßnahme nicht zwangsläufig deren Nichtigklärung nach sich zieht, wenn der Kläger nicht nachgewiesen hat, dass zu seinen Lasten eine Garantie beeinträchtigt wurde (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 7. Februar 2007, Caló/Kommission, T-118/04 und T-134/04, EU:T:2007:37, Rn. 67 und 68, und vom 13. Dezember 2018, Pipiliagkas/Kommission, T-689/16, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:925, Rn. 62).
- 94 Diese Rechtsprechung ist jedoch nicht auf das Verhältnis der Kommission zu Dritten auszudehnen, zumal Letzteren, da sie außerhalb der Verwaltung stehen, nicht die Garantien zustehen, die den Beamten der Union durch ihr Statut gewährt werden.
- 95 Vielmehr betont die Rechtsprechung, dass die Vorschriften über die Zuständigkeit des Urhebers des Rechtsakts zwingendes Recht sind, was angesichts ihrer Wichtigkeit bedeutet, dass die auf ihre Verletzung gestützten Klagegründe vom Unionsrichter nicht nur berücksichtigt werden können, sondern von Amts wegen berücksichtigt werden müssen, wenn diese Zuständigkeit in einer bei ihm anhängigen Rechtssache in Frage steht (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. November 2017, Teeäär/EZB, T-555/16, nicht veröffentlicht, EU:T:2017:817, Rn. 36, und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 96 Unter diesen Umständen ist das Vorbringen der Kommission hierzu zurückzuweisen, dem ersten Klagegrund stattzugeben und die angefochtene Entscheidung folglich für nichtig zu erklären, ohne dass der Rest des zweiten Klagegrundes und die anderen Klagegründe geprüft werden müssten.

Kosten

- 97 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.
- 98 Da die Kommission unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag des Klägers die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Entscheidung der Europäischen Kommission vom 3. Juli 2018, mit der die Verweigerung des Zutritts von XG zu ihren Räumlichkeiten aufrechterhalten wurde, wird für nichtig erklärt.**
- 2. Die Kommission trägt die Kosten.**

Nihoul

Svenningsen

Öberg

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 19. Dezember 2019.

Unterschriften