

Titel:

Genehmigung der Freigabe eingefrorener Gelder

Normenketten:

Art. 2 Abs. 1 VO (EU) Nr. 269/2014

Art. 4 Abs. 1 lit. a) VO (EU) Nr. 269/2014

Art. 6 Abs. 1 VO (EG) Nr. 269/2014

Schlagwort:

Genehmigung der Freigabe eingefrorener Gelder

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in Höhe von 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Tatbestand

1

Der Kläger, das Russische Haus der Wissenschaft und Kultur in Berlin, begehrt die Genehmigung der Freigabe seiner auf einem Bankkonto verwahrten Gelder durch die beklagte Deutsche Bundesbank (Servicezentrum Finanzsanktionen), um Stromrechnungen seines Stromversorgers zu begleichen.

2

Die Beklagte geht davon aus, dass die Gelder des Klägers auf seinen Konten seit Listung der Föderalen Agentur für Angelegenheiten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, der im Ausland lebenden Landsleute und für internationale Zusammenarbeit (Rossotrudnichestvo) in Anhang I – Einrichtungen Nr. 105 – der VO (EU) Nr. 269/2014 am 21. Juli 2022 eingefroren sind.

3

Im behördlichen Verfahren beantragte der Kläger nach „Art. 4 Abs. 1 der VO (EU) Nr. 269/2014“ bei der Beklagten zuletzt mit E-Mail vom 1. Juni 2023, die Freigabe eingefrorener Gelder in Höhe von insgesamt ... Euro zur Begleichung von Personal-/Geschäftsausgaben zu genehmigen. Der Kläger nahm Bezug auf die Stromrechnung vom 3. Mai 2023 (siehe Akte der Beklagten, Verwaltungsverfahren, S. 15 ff.). Darin wurden dem Kläger Stromkosten in Höhe von ... Euro für den Monat April 2023 sowie Kosten für sonstige Rechnungspositionen in Höhe von ... Euro, abzüglich bereits eingegangener Zahlungen in Höhe von ... Euro, in Rechnung gestellt. Diese Rechnungspositionen betrafen die noch offenen Stromkosten für die Monate Februar und März 2023. Der Kläger hat von dieser Stromkostenforderung selbst ... Euro an Mahnkosten in Abzug gebracht, so dass der Antrag auf Genehmigung der Freigabe eingefrorener Gelder einen Betrag von ... Euro umfasste (siehe Akte der Beklagten, Verwaltungsverfahren, S. 2 ff.). Die vom Stromversorger in Rechnung gestellte Strommenge betrug für Februar 2023 ... kWh, für März 2023 ... kWh und für April 2023 ... kWh.

4

Um das Vorliegen von Ausnahmetatbeständen zu prüfen, bat die Beklagte den Kläger mit E-Mail vom 28. Juni 2023, die Nutzung des in Rechnung gestellten Stroms gemäß Rechnung vom 3. Mai 2023 bis zum 14. Juli 2023 zu detaillieren und hierzu folgende Fragen zu beantworten sowie die erbetenen Dokumente vorzulegen (siehe Akte der Beklagten, Verwaltungsverfahren, S. 180 f.):

1. In welcher Höhe (kWh pro Monat jeweils für die Monate Februar 2023, März 2023 und April 2023) entfiel der Stromverbrauch auf den Veranstaltungsbetrieb, auf die Versorgung von Wohnungen, auf die Versorgung von Büroräumlichkeiten und Verkehrsflächen (Flure, etc.) und auf sonstige Nutzungen (ggf. nähere Ausführungen zur Art der Stromnutzung)?
2. Wie viele Wohnungen werden über die Lieferstelle, Berlin, mit Strom versorgt, wie groß sind diese Wohnungen (Grundfläche in qm) und wie viele Personen haben in den Monaten Februar 2023, März 2023 und April 2023 jeweils in den Wohnungen gewohnt?
3. Wie wird die Stromversorgung für die Wohnungen gegenüber den Bewohnern abgerechnet? Sollte eine Einzelabrechnung erfolgen oder sonstige Abrechnungsdokumente vorliegen, bitten wir um Übersendung von Ablichtungen der Abrechnungen.
4. Wie viele Veranstaltungsräume werden über die Lieferstelle, Berlin, mit Strom versorgt, wie groß sind diese Veranstaltungsräume?
5. Wie viele Veranstaltungen fanden in den Räumlichkeiten des Russischen Hauses in den Monaten Januar 2022 bis April 2023 statt? Bitte übersenden Sie eine monatliche Aufstellung. Bitte schließen Sie dabei Angaben zu der Art der Veranstaltungen mit ein.
6. Bitte übersenden Sie Stromrechnungen der Monate Januar 2022 bis Januar 2023 für die Lieferstelle, Berlin, aus denen der Verbrauch in den jeweiligen Monaten hervorgeht (in kWh).
7. Bitte reichen Sie einen vom Stromversorger ausgestellten Nachweis ein, wann der Vertrag, der den vorgelegten Stromrechnungen für die Lieferstelle, Berlin, zugrunde liegt, wirksam geworden ist.

5

Am 20. Juli 2023 legte der Kläger die Stromrechnungen für den Zeitraum Januar 2022 bis Januar 2023 vor (vgl. Anforderung in Nr. 6 der Mitteilung der Beklagten vom 28.6.2023; siehe Akte der Beklagten, Verwaltungsverfahren, S. 226 ff.). Zur Frage des Vorliegens eines Altvertrags i.S.d. Art. 6 VO (EU) Nr. 269/2014 führte der Kläger aus, dass es sich bei dem Stromlieferungsaufrag vom 22. Juli 2022 nicht um einen neuen Stromlieferungsvertrag (siehe Akte der Beklagten, Ausgangsverfahren, S. 107), sondern um die Umstellung eines bereits am 1. Dezember 2005 geschlossenen Stromlieferungsvertrags und eines Stromlieferungsaufrag vom 14. September 2015 auf einen angepassten Tarif für die nächsten drei Jahre handle (vgl. Anforderung in Nr. 7 der Mitteilung der Beklagten vom 28.6.2023; siehe auch Ausführungen des Klägers vom 24.4.2023 und 23.5.2023, Akte der Beklagten, Ausgangsverfahren, S. 101 ff. sowie Gerichtsakte Anlage K11). Eine Einzelaufstellung der Stromversorgung der entsprechenden Bereiche und Räumlichkeiten sei nicht realisierbar, das Objekt habe eine Gesamtfläche von ... m², drei Gebäudeteile und die Stromversorgung werde hauptsächlich über den Hauptstromzähler Nr. gemessen und abgerechnet. Da sehr viele Kellerräume, Flure, Lager, Büros, Veranstaltungssäle und Wohnungen keinen eigenen Stromzähler hätten, könne der Umfang des Stromverbrauchs für die einzelnen Bereiche nicht ermittelt werden (vgl. Fragen Nr. 1 bis Nr. 3 der Mitteilung der Beklagten vom 28.6.2023).

6

Die Beklagte wies den Kläger mit E-Mail vom 26. Juli 2023 darauf hin, dass erwogen werde, den Antrag auf Genehmigung der Freigabe von Geldern zur Begleichung von Stromrechnungen abzulehnen, falls die mit E-Mail vom 28. Juni 2023 gestellten Fragen nicht beantwortet würden. Abgesehen von der Aussage, dass eine Aufstellung der Stromnutzung im Einzelnen nicht realisierbar sei, und abgesehen von den eingereichten Stromrechnungen für den Zeitraum Januar 2022 bis Januar 2023 ließen sich der E-Mail des Klägers vom 20. Juli 2023 keine Antworten auf die detaillierten Rückfragen der Beklagten mit E-Mail vom 28. Juni 2023 entnehmen. Insbesondere sei kein vom Stromversorger ausgestellter Nachweis zum Vertragsbeginn des den vorgelegten Stromrechnungen zugrundeliegenden Stromvertrages beigebracht worden. Dem Kläger wurde Gelegenheit gegeben, bis zum 31. Juli 2023 erneut Stellung zu nehmen (siehe Akte der Beklagten, Verwaltungsverfahren, S. 373 f.).

7

Hierauf erwiderte der Kläger mit E-Mail vom 28. Juli 2023, die Erklärungen und die vertraglichen Vereinbarungen zur Stromlieferung seien mehrfach im Vortrag vom 24. April 2023, 23. Mai 2023, 25. Mai 2023 und 20. Juli 2023 dargelegt worden. Deshalb sei die Nachfrage nach einem Nachweis des Stromversorgers nicht nachvollziehbar. Diesem sei zudem schwer zu vermitteln, dass das Begleichen der

Rechnungen für die erbrachte Stromlieferung so lange auf sich warten lasse. Es werde um eine kurzfristige positive Entscheidung hinsichtlich der Freigabe der offenen Rechnungen gebeten.

8

Mit Bescheid vom 7. August 2023 lehnte die Beklagte den Antrag auf Genehmigung der Freigabe von Geldern in Höhe von insgesamt ... Euro zur Bezahlung der Rechnung des Stromversorgers vom 3. Mai 2023 für den Zeitraum 1. Februar 2023 bis 30. April 2023 ab. Zur Begründung der Ablehnung wurde im Wesentlichen ausgeführt, es könne nicht festgestellt werden, inwieweit die an den Stromversorger zu leistende Zahlung der Befriedigung eines Grundbedürfnisses i.S.d. Art. 4 Abs. 1 lit. a) VO (EU) Nr. 269/2014 dienen würde. Es könne mangels Angaben des Klägers nicht einmal im Weg einer Annäherung geprüft werden, ob und ggf. in welchem Umfang die in Rechnung gestellten Stromlieferungen erforderlich gewesen seien, um gerade das legale Funktionieren des Russischen Hauses sicherzustellen. Ein Altvertrag i.S.d. Art. 6 der VO (EU) Nr. 269/2014 liege nicht vor, weil Rossotrudnichestvo am 21. Juli 2022 in Anhang der der VO (EU) Nr. 269/2014 aufgenommen worden sei, der Rechnung vom 3. Mai 2023 aber ein Stromlieferungsauftrag vom 22. Juli 2023 zugrunde liege. Die in den Jahren 2004 und 2005 geschlossenen Verträge hätten eine Höchstlaufzeit von jeweils fünf Jahren gehabt, der mit Auftrag vom 14. September 2015 geschlossene Vertrag habe sich jedenfalls zuletzt spätestens zum 1. Januar 2023 verlängert und sei daher schon nicht als Altvertrag anzusehen, weil im Fall einer stillschweigenden Vertragsverlängerung der verlängerte Vertrag nach dem Zeitpunkt der Verlängerung als neuer Vertrag anzusehen sei. Dieser Bescheid wurde dem Klägerbevollmächtigten am 9. August 2023 gegen Zustellungsurkunde zugestellt (siehe Akte der Beklagten, Verwaltungsverfahren, S. 394 ff.).

9

Am Montag, den 11. September 2023 ließ der Kläger durch seinen Bevollmächtigten bei der Beklagten Widerspruch gegen den Ablehnungsbescheid der Beklagten vom 7. August 2023 einlegen, den diese mit Widerspruchsbescheid vom 3. Januar 2024 in der Sache zurückwies. Im Widerspruchsverfahren wurde von den Parteien mit unterschiedlichem Ergebnis ergänzend erörtert, ob der Kläger von der Listung der Rossotrudnichestvo in Anhang I der VO (EU) Nr. 269/2014 erfasst wird. Der Widerspruchsbescheid wurde dem Klägerbevollmächtigten gegen Empfangsbekenntnis am 8. Januar 2024 zugestellt. Auf den Inhalt der Widerspruchsakte der Beklagten wird im Übrigen verwiesen.

10

Mit Klageschrift vom 8. Februar 2024, die am selben Tag über das besondere Anwaltspostfach beim Verwaltungsgericht München einging, ließ der Kläger zunächst beantragen, die Beklagte zu verpflichten, die Genehmigung der Freigabe von Geldern antragsgemäß zu erteilen.

11

Zur Begründung der Klage wurde im Wesentlichen ausgeführt, der Kläger sei im Anhang I der VO (EU) Nr. 269/2014 nicht als sanktionierte Person aufgeführt und werde von der Listung der Rossotrudnichestvo nicht erfasst. Der Kläger sei weder eine Einrichtung noch eine Untergliederung oder eine verbundene Organisation von Rossotrudnichestvo i.S.v. Art. 2 Abs. 1 VO (EU) Nr. 269/2014, sondern eine eigene Rechtspersönlichkeit und von Rossotrudnichestvo rechtlich, organisatorisch und wirtschaftlich unabhängig. Die Befugnis des Klägers, bei Banken in Deutschland Konten zu eröffnen und über die Geldmittel zu verfügen, sei dem Leiter des Klägers durch die Botschaft der Russischen Föderation in der Bundesrepublik Deutschland erteilt worden. Eine Kontrolle oder Einflussnahme der Rossotrudnichestvo auf die Gelder des Klägers sei ausgeschlossen und finde nicht statt. Auch führe der Kläger keine Zahlungen an Rossotrudnichestvo ab. Das Gebäude, in dem sich die Einrichtung des Klägers befindet, stehe im Eigentum der Russische Föderation. Die Mitarbeiter und Kooperationspartner des Klägers würden unabhängig von Rossotrudnichestvo rekrutiert. Auch die Ernennung des Leiters des Klägers sowie dessen Tätigkeit erfolgten unabhängig von Rossotrudnichestvo. Aus dem bei Abschluss des Stromlieferungsvertrags verwendeten Stempelabdruck (Anm.: mit den deutschen Bezeichnungen des Klägers und von Rossotrudnichestvo, vgl. Akte der Beklagten, Ausgangsverfahren, S. 107 und 135), könnten keine Rückschlüsse auf Abhängigkeitsverhältnisse gezogen werden.

12

Davon abgesehen sei die beantragte Freigabe genehmigungsfähig. Die Stromlieferungen an den Kläger dienten der Befriedigung eines Grundbedürfnisses. Das Verlangen der Beklagten, den Rechnungsbetrag anteilig auf die Nutzung des Stroms umzulegen, sei lebensfremd. So gebe es etwa Flächen, die

überlappend für verschiedene Aktivitäten genutzt würden wie zum Beispiel Fahrstühle. Das diesbezügliche Vorgehen der Beklagten lasse darauf schließen, dass es ihr darauf ankomme, die Möglichkeit des Klägers zur Ausübung seiner nichtsanktionierten Tätigkeit als Kulturstätte zu unterbinden. Die Sanktionen seien im Übrigen temporäre Maßnahmen, weshalb sie nicht dazu führen dürften, die Lebens- und Tätigkeitsgrundlagen zu entziehen und den Betroffenen ihre Tätigkeit nahezu unmöglich zu machen. Ohne Freigabe müsse der Kläger perspektivisch seinen Betrieb einstellen, weil der Stromversorger bei weiterem Zahlungsverzug voraussichtlich die Stromlieferungen stoppen werde. Entgegen der Annahme der Beklagten diene das Einfrieren der Gelder einer nicht gelisteten Person auch nicht dem Zweck, deren Tätigkeit zu unterbinden, sondern die Finanzflüsse zwischen der Einrichtung und der gelisteten Person zu unterbinden.

13

Schließlich könne die Freigabe der Zahlung an den Stromversorger nach Art. 6 Abs. 1 der VO (EU) Nr. 269/2014 erfolgen, weil es sich bei dem Auftrag vom 22. Juli 2022 um keinen neuen Vertrag, sondern um die Fortsetzung des alten Vertragsverhältnisses handle. Es liege eine Vertragsverlängerung vor. Von mehreren Leitern Russischer Häuser in anderen Ländern der Europäischen Union sei gemeldet worden, nicht von Sanktionen betroffen zu sein und keinen Einschränkungen in der Verfügungsmacht über ihre Bankdepots zu unterliegen. Das Russische Kulturinstitut in Wien sei in der Lage, uneingeschränkt über die auf seinen Konten gutgeschriebenen Geldmittel zu verfügen.

14

Der Kläger beantragt zuletzt,

1. festzustellen, dass der Kläger im Verhältnis zur Beklagten keine „aufgeführte“ Person, Organisation oder Einrichtung im Sinne des Anhangs I der VO (EU) Nr. 269/2014 ist oder von einer solchen Person gehalten oder kontrolliert wird und es deswegen keiner Freigabe der eingefrorenen Gelder durch die Beklagte im Sinne der Verordnung bedarf;
2. hilfsweise, die Beklagte zu verpflichten, unter Abänderung des Bescheids vom 7. August 2023 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 3. Januar 2024 die Genehmigung der Freigabe von den auf dem Konto des Klägers bei der, belegten Geldern in Höhe von insgesamt EUR ... für die Zahlung an die auf eine Rechnung vom 3. Mai 2023 (Rechnungsnummer*) zu erteilen;
3. hilfsweise, für den Fall, dass das Gericht den Streitgegenstand für erledigt erachten sollte, festzustellen, dass die Beklagte zu einem Zeitpunkt nach Beantragung der Freigabe der Gelder verpflichtet war, unter Abänderung des Bescheids vom 7. August 2023 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 3. Januar 2024 die Genehmigung der Freigabe von den auf dem Konto des Klägers bei der, belegten Geldern in Höhe von insgesamt EUR 29.286,38 für die Zahlung an die auf eine Rechnung vom 3. Mai 2023 (Rechnungsnummer*) zu erteilen;

15

Die Beklagte beantragt unter Bezugnahme auf die Begründung des Bescheids vom 7. August 2023 und des Widerspruchsbescheids vom 3. Januar 2024,

die Klage abzuweisen.

16

Nach Ansicht der Beklagten habe der Kläger keinen Anspruch auf Erteilung der beantragten Genehmigung.

17

Das Vorbringen des Klägers, seine Gelder seien nicht eingefroren, könne seinen Verpflichtungsantrag nicht begründen, sei aber auch unzutreffend. Der Kläger sei keine selbständige Einrichtung, sondern als Repräsentanz und Teil des Auslandsbüros von Rossotrudnichestvo deren unselbständige Untergliederungseinheit bzw. nachgeordnete Einheit, über die Rossotrudnichestvo seine Funktionen außerhalb der Russischen Föderation ausübe. Die Listung einer Organisation erfasse nach der Regelungssystematik des Anhangs I der VO (EU) Nr. 269/2014 auch deren unselbständige Untergliederungseinheiten. Auch der Europäische Gesetzgeber sei von einer Zuordnung der Russischen Häuser zu Rossotrudnichestvo ausgegangen, wie die Begründung in Anhang I zur Eintragung von

Rossotrudnichestvo zeige („ihre Russischen Häuser“). Das bilaterale völkerrechtliche Abkommen zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Russischen Föderation habe keinen Einfluss auf den Umgang der durch den Europäischen Gesetzgeber vorgenommenen Listung. Maßgeblich sei allein die Innenverfassung von Rossotrudnichestvo, die sich nach russischem Recht richte und der zufolge die russischen Häuser für Wissenschaft und Kultur im Ausland Repräsentanzen von Rossotrudnichestvo darstellen würden.

18

Würde der Kläger nicht selbst vom Eintrag erfasst, sei davon auszugehen, dass die Gelder des Klägers von Rossotrudnichestvo i.S.d. Art. 2 Abs. 1 der VO (EU) Nr. 269/2014 gehalten oder kontrolliert würden.

19

Nach Art. 4 Abs. 1 lit. a) VO (EU) Nr. 269/2014 müssten die betreffenden Gelder für die Befriedigung der Grundbedürfnisse zum Zweck des Substanzerhalts erforderlich sein. Dies setze voraus, dass der Kläger zumindest annäherungsweise plausibilisiere, in welchem Umfang die Stromnutzung für die Befriedigung seiner Grundbedürfnisse in Gestalt des Substanzerhalts erfolge. Daran fehle es. Im Übrigen habe der Kläger im Rahmen eines weiteren Genehmigungsverfahrens eine Mahnung seines Stromversorgers vorgelegt, aus der nicht hervorgehe, dass an der mit Rechnung vom 3. Mai 2023 geltend gemachten Forderung noch festgehalten werde.

20

Eine Freigabe nach Art. 6 Abs. 1 VO (EU) Nr. 269/2014 komme mangels Altvertrags nicht in Betracht. Im Fall einer Vertragsverlängerung sei deren Zeitpunkt relevant.

21

Der Berichterstatter wies mit Schreiben vom 12. November 2024 auf seine vorläufige Einschätzung hin, wonach es eher fraglich erscheine, ob der Kläger mit Rossotrudnichestvo personenidentisch sei. Faktisch betroffen könnten nach Art. 2 Abs. 1 der VO (EU) Nr. 269/2014 allerdings auch Vermögen von nicht im Anhang I aufgeführten Dritten sein. Es könne die Frage relevant werden, ob der konkrete Stromverbrauch unabdingbare Voraussetzung für das Fortbestehen des Klägers sei. Auf dieses Schreiben hin äußerte sich die Beklagte mit Schriftsätzen vom 19. November 2024 und der Kläger mit Schriftsatz vom 11. April 2025, auf deren Inhalt verwiesen wird.

22

Hinsichtlich des weiteren Vorbringens der Parteien, einschließlich der auch im gerichtlichen Verfahren vorgelegten Dokumente, sowie des weiteren Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Behördenakten der Beklagten sowie auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 24. Juni 2025 verwiesen.

Entscheidungsgründe

23

Soweit die Klage zulässig ist, ist sie unbegründet.

24

1. Das Verwaltungsgericht München ist zur Entscheidung über die Klage zuständig, der Kläger ist beteiligungsfähig.

25

1.1 Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts folgt aus § 45 VwGO.

26

1.2 Die örtliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts München ergibt sich aus § 52 Nr. 2 Satz 1 und 2 VwGO i.V.m. § 11 Abs. 4 BBankG.

27

Nach § 52 Nr. 2 Satz 1 und 2 VwGO ist bei Verpflichtungsklagen auf Erlass eines Verwaltungsakts durch eine Bundesbehörde das Verwaltungsgericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk die Bundesbehörde ihren Sitz hat. Klagen gegen die Deutsche Bundesbank, die auf den Geschäftsbetrieb einer Hauptverwaltung oder einer Filiale Bezug haben, können nach § 11 Abs. 4 BBankG auch bei dem Gericht des Sitzes der Hauptverwaltung erhoben werden.

28

Die Beklagte hat nach § 29 Abs. 1 Satz 1 BBankG die Stellung einer obersten Bundesbehörde. Sie hat ihren Sitz in Frankfurt am Main (§ 2 Abs. 1 Satz 3 BBankG). Das für die Umsetzung von Finanzsanktionen und die Genehmigung des Freigabeanspruchs des Klägers zuständige Servicezentrum der Beklagten ist bei der Hauptverwaltung der Beklagten in München angesiedelt. Hiervon ausgehend ist das Verwaltungsgericht München örtlich zuständig, nachdem der Kläger das ihm in § 11 Abs. 4 BBankG eingeräumte Wahlrecht ausgeübt hat. Für die Umstellung der Verpflichtungsklage auf die Feststellungsklage nach Klageerhebung gilt im Ergebnis nichts anderes. Insoweit kann dahinstehen, ob sich eine Klageänderung auf die örtliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts auswirken kann. Jedenfalls folgt die örtliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts München aus den zuvor genannten Gründen aus § 52 Nr. 5 VwGO i.V.m. § 11 Abs. 4 BBankG.

29

Ein Fall des § 52 Nr. 1 oder Nr. 4 VwGO liegt nicht vor.

30

1.3 Der Kläger ist entsprechend § 61 Nr. 1 VwGO fähig, am Verfahren beteiligt zu sein. Er genießt nach dem Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Russischen Föderation über die Tätigkeit von Kultur- und Informationszentren entsprechend der Gesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland die Rechte einer juristischen Person (Abkommen v. 4.2.2011, in Kraft getreten am 7.6.2012, Bekanntmachung v. 4.9.2013, bekannt gemacht am 14.10.2013, BGBl II 2013, 1355). Der Kläger wird im gerichtlichen Verfahren von seinem Direktor vertreten (§ 62 Abs. 3 VwGO).

31

2. Der Hauptantrag in Nr. 1 des Klageantrags vom 24. Juni 2025 auf Feststellung, dass der Kläger mangels rechtlicher Betroffenheit von der VO (EU) Nr. 269/2014 keiner Freigabe seiner Gelder durch Genehmigung der Beklagten bedarf, ist zulässig, aber nicht begründet.

32

2.1 Der Feststellungsantrag ist zulässig.

33

2.1.1 Die Erweiterung der zunächst erhobenen Verpflichtungsklage um einen Feststellungsantrag und die Umstellung auf einen hilfsweisen Verpflichtungsantrag ist nach § 91 VwGO sachdienlich.

34

2.1.1.1 Die Rechtsfrage, ob die Gelder des Klägers auf Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, eingefroren sind, ist zwischen den Parteien streitig. Die Beklagte hatte bereits im Widerspruchsverfahren eingewandt, der Vortrag des Klägers, er sei nicht als sanktionierte Rechtsperson anzusehen, könne sein Begehren auf Genehmigung der Freigabe nicht tragen. Auch im Klageverfahren führt die Beklagte aus, dass der Kläger keiner Genehmigung der Freigabe von Geldern bedürfe, wenn die Gelder des Klägers nicht gemäß Art. 2 Abs. 1 VO (EU) Nr. 269/2014 eingefroren wären, weil das Verfügungsgebot dann keine Anwendung auf den Kläger fände.

35

2.1.1.2 Die Frage, ob es überhaupt einer Freigabe der Gelder des Klägers durch die Beklagte bedarf, ist danach relevant und sie kann im Weg der negativen Feststellungsklage auch verbindlich geklärt werden. Da sich diese Frage bei jedem Freigabeanspruch des Klägers erneut stellt, dient der Feststellungsantrag des Klägers der Verwaltungsvereinfachung.

36

Die Klärung der Frage, ob der Kläger von den Finanzsanktionen der VO (EU) Nr. 269/2014 betroffen ist, ist mit der Verpflichtungsklage nur bedingt möglich und führte selbst dann zum Unterliegen des Klägers, wenn es zuträfe, dass seine Gelder nicht eingefroren wären. Denn dann würde der Kläger nicht zum Kreis der Antragsberechtigten i.S.v. Art. 2 Abs. 1 VO (EU) Nr. 269/2014 gehören und seine Verpflichtungsklage wäre in der Sache abzuweisen.

37

Auch wenn die Gelder des Klägers eingefroren wären, bedürfte die Frage, ob der Kläger tatsächlich von den Finanzsanktionen der VO (EU) Nr. 269/2014 betroffen ist, keiner rechtsverbindlichen Klärung im Verwaltungsprozess über die Verpflichtungsklage, wenn keiner der Ausnahmetatbestände der Art. 4 ff. VO (EU) Nr. 269/2014 vorliegt. Zwar können die tragenden Gründe einer die Verpflichtungsklage abweisenden Sachentscheidung an der Rechtskraftwirkung teilnehmen (vgl. Clausen/Kimmel, Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand Februar 2025, § 113 VwGO Rn. 83 m.w.N.). Da der Streitgegenstand der Verpflichtungsklage die Rechtsbehauptung des Klägers ist, dass er einen Anspruch auf Verpflichtung der Behörde zum Erlass des begehrten Verwaltungsakts bzw. zur Neubescheidung habe (vgl. Clausen/Kimmel, a.a.O. § 121 Rn. 63 m.w.N.), kann es aber im Ergebnis dahinstehen, aus welchen materiell-rechtlichen Gründen der Kläger keinen Genehmigungsanspruch hat.

38

2.1.1.3 Schließlich bleibt der Streitstoff der Feststellungsklage im Wesentlichen derselbe wie bei der Verpflichtungsklage. Die divergierenden Auffassungen der Parteien zu der Frage, ob die Gelder des Klägers gemäß Art. 2 Abs. 1 VO (EU) Nr. 269/2014 eingefroren sind, wurden sowohl im behördlichen wie im gerichtlichen Verfahren ausführlich erörtert und waren Gegenstand der Sachentscheidungen der Beklagten im Bescheid vom 7. August 2023 und im Widerspruchsbescheid vom 28. Dezember 2023.

39

2.1.2 Die Feststellungsklage ist auch sonst zulässig.

40

2.1.2.1 Der Kläger hat ein berechtigtes Interesse i.S.d. § 43 Abs. 1 VwGO an der Feststellung, dass zwischen ihm und der Beklagten kein Rechtsverhältnis besteht, das aus dem Sanktionsrecht folgende Pflichten des Klägers gegenüber der Beklagten auslöst.

41

2.1.2.1.1 Zwischen dem Kläger und der Beklagten besteht in tatsächlicher Hinsicht eine Rechtsbeziehung, der zufolge die Beklagte davon ausgeht, dass der Kläger über die u.a. auf seinen Konten verwahrten Gelder nur verfügen darf, wenn die Beklagte deren Freigabe zu einem konkret bestimmten Zweck und in bestimmter Höhe genehmigt. Der Kläger kann entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO gegenüber der Beklagten geltend machen, nicht durch das Genehmigungserfordernis des Art. 2 Abs. 1 VO (EU) Nr. 269/2014 in der Verfügungsbefugnis über seine Gelder beschränkt zu sein.

42

2.1.2.1.2 Dass der Kläger Rechtsschutz gegen Sanktionsmaßnahmen ggf. nach Art. 263 Abs. 4, Art. 256 Abs. 1 Satz 1 AEUV auch beim Europäischen Gericht erlangen kann oder das Recht, über seine Kontoguthaben frei zu verfügen, ggf. bei den Banken einklagen kann, steht der Zulässigkeit der öffentlich-rechtlichen Feststellungsklage nicht entgegen.

43

Aufgrund des Verfügungs- und des Bereitstellungsverbots kraft normativer Anordnung in Art. 2 VO (EU) Nr. 269/2014 bestehen zwar Rechtsverhältnisse zwischen dem Kläger und einer Vielzahl von Rechtspersonen. Insoweit trifft wohl auch das Vorbringen der Beklagten zu, die Frage, ob der Kläger über die Gelder, die auf Konten bei Kreditinstituten belegen sind, tatsächlich verfügen könne, könne zwischen dem Kläger und seinen bankseitigen Vertragspartnern auf dem Zivilrechtsweg geklärt werden. Dieser Umstand schließt die Zulässigkeit der öffentlich-rechtlichen Feststellungsklage gegenüber der Beklagten aber nicht aus, zumal die Beklagte eine besondere Stellung beim Vollzug der VO (EU) Nr. 269/2014 innehat und eine gerichtliche Feststellung daher auch für andere Rechtspersonen ein gewichtiges Indiz für die im Einzelfall schwierig zu beurteilende Frage sein kann, ob der Kläger von den Sanktionslisten betroffen ist. Denn die Beklagte ist die zuständige nationale Behörde zur Umsetzung der VO (EU) Nr. 269/2014 (Art. 1 lit c, Art. 16 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Anhang II der VO (EU) Nr. 269/2014, § 13 Abs. 2 Nr. 1 AWG). Die in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen und Organisationen sind verpflichtet, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen innerhalb des Hoheitsgebiets der Bundesrepublik Deutschland, die in ihrem Eigentum oder Besitz sind oder von ihnen gehalten oder kontrolliert werden, an die Beklagte zu melden (Art. 9 Abs. 2 lit. a) VO (EU) Nr. 269/2014). Auf entsprechenden Antrag hat die Beklagte darüber zu entscheiden, ob sie die Freigabe eingefrorener Gelder genehmigt, Art. 4 ff. VO (EU) Nr. 269/2014).

44

2.1.2.2 Dem Feststellungsantrag steht die Subsidiarität der Feststellungsklage nach § 43 Abs. 2 VwGO nicht entgegen, weil der Kläger seine Rechte nach Vorstehendem nicht gleichermaßen mit einer Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen kann oder hätte verfolgen können.

45

Allein mit der – hier: fristgerecht erhobenen – Verpflichtungsklage kann der Kläger sein berechtigtes Interesse an der Feststellung, dass er im Verhältnis zur Beklagten keine „aufgeführte“ Person, Organisation oder Einrichtung im Sinne des Anhangs I der VO (EU) Nr. 269/2014 ist oder von einer solchen Person gehalten oder kontrolliert wird und es deswegen keiner Freigabe der eingefrorenen Gelder durch die Beklagte im Sinne der Verordnung bedarf, nicht oder nur ungenügend erreichen. Dem Kläger geht es nicht nur um die Genehmigung der Freigabe von Geldern durch die Beklagte, sondern auch um die gerichtliche Klärung der Frage, ob er zur Beklagten überhaupt in einem Rechtsverhältnis steht, infolge dessen er einer Genehmigung der Beklagten bedarf, bevor er über seine Gelder verfügen kann.

46

Auf die vorstehenden Ausführungen unter Nr. 2.1.1 der Entscheidungsgründe wird verwiesen. Ein Anhalt dafür, dass die Beklagte ermächtigt wäre, etwa ein Negativattest zu erteilen, besteht nicht. Auch sprechen keine prozessökonomischen Gründe für den Vorrang einer dahingehenden Leistungsklage, zumal der eigentliche Streitpunkt zur Entscheidung gestellt wird und auch nicht zu erwarten ist, dass die Beklagte einem rechtskräftigen Feststellungsausspruch nicht nachkommen würde.

47

2.2 Der Antrag, festzustellen, dass der Kläger im Verhältnis zur Beklagten keine „aufgeführte“ Person, Organisation oder Einrichtung im Sinne des Anhangs I der VO (EU) Nr. 269/2014 ist oder von einer solchen Person gehalten oder kontrolliert wird, und es deswegen keiner Freigabe der eingefrorenen Gelder durch die Beklagte im Sinne der Verordnung bedarf, ist unbegründet. Die Gelder des Klägers sind nach Art. 2 Abs. 1 VO (EU) Nr. 269/2014 eingefroren. Der Kläger bedarf der Genehmigung der Freigabe nach Art. 4 ff. VO (EU) Nr. 269/2014, wenn er über seine Gelder verfügen bzw. diese nutzen will.

48

2.2.1 Der Kläger ist zur Überzeugung des Gerichts mit der in Anhang I der VO (EU) Nr. 269/2014 unter den Einrichtungen in Nr. 105 genannten Rossotrudnichestvo identisch bzw. deren unselbständiger Teil.

49

2.2.1.1 Indiziell ergibt sich dies bereits aus der Begründung für die Aufnahme von Rossotrudnichestvo in die Liste der betreffenden natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen (vgl. Art. 3 Abs. 2 VO (EU) Nr. 269/2014), die mit Durchführungsverordnung (EU) 2022/1270 des Rates der Europäischen Union vom 21. Juli 2022 zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen erlassen (DVO (EU) Nr. 2022/1270, ABL. L 193 v. 21.7.2022 S. 133), und mit der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2023/571 des Rates der Europäischen Union vom 13. März 2023 zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, um folgenden Satz ergänzt wurde: „Rossotrudnichestvo hat die Propaganda Russlands verstärkt, indem sie ihre ‚Russischen Häuser‘ in Europa zu Wärmestuben machte, in denen Europäer, die wegen Gasmangels theoretisch keine Heizung hatten, zusammenkommen und sich aufwärmen konnten“ (DVO (EU) Nr. 2023/571, ABL. L 75 I v. 14.3.2023 S. 1).

50

Aus der Änderung der Begründung zur Aufnahme der Rossotrudnichestvo in den Anhang I der VO (EU) Nr. 269/2014 durch die DVO (EU) Nr. 2023/571 ergibt sich deutlich, dass der Ordnungsgeber die russischen Häuser von Rossotrudnichestvo („ihre Russischen Häuser“) als den unselbständigen Teil der Rossotrudnichestvo ansieht, den Rossotrudnichestvo zu Wärmestuben machte.

51

2.2.1.2 Die Verwendung eines Stempels, der im Inneren Kreis den Namen des Klägers und in einer diesen Kreis umgebenden Ringscheibe den deutschen Namen der Rossotrudnichestvo trägt, bestärkt die Annahme, dass der Kläger und Rossotrudnichestvo personenidentisch sind. Entsprechende Stempelabdrucke, denen jeweils die Unterschrift des Direktors des Klägers beigelegt ist, finden sich nach

Aktenlage auf dem Stromlieferungsauftrag vom 22. Juli 2022 (Akte der Beklagten, Ausgangsverfahren, S. 107, 135 sowie Anlage K14) und auf der mit der Klageschrift übermittelten Vertretungsvollmacht vom 17. März 2023.

52

2.2.1.3 Die dem Direktor des Klägers erteilte Vollmacht vom 13. März 2017, die mit Schriftsatz der Beklagten vom 19. November 2024 in russischer Sprache und in deutscher Übersetzung vorgelegt wurde, zeigt jedenfalls, dass der Kläger nicht ohne Weiteres über eigene Mittel verfügen kann.

53

Der deutschen Übersetzung zufolge wurde der Direktor des Klägers, der ausweislich der Vollmacht „Leiter der Vertretung der Rossotrudnichestvo in der Bundesrepublik Deutschland (Berlin)“ ist, bevollmächtigt, die Interessen der Vertretung Rossotrudnichestvo vor allen staatlichen und öffentlichen Behörden, kommerziellen und nichtkommerziellen Einrichtungen zu sämtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Rossotrudnichestvo in der Bundesrepublik Deutschland zu vertreten. Die Vertretung von Rossotrudnichestvo in der Bundesrepublik Deutschland (Berlin) ist nach Abschnitt I Art. 5 des Dekrets des Präsidenten der Russischen Föderation Nr. 1315 vom 6. September 2008 über die Föderale Agentur für die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, im Ausland lebende Landsleute und internationale humanitäre Zusammenarbeit (zuletzt geändert am 1.11.2021, vgl. Übersetzung ins Deutsche: Widerspruchsakte der Beklagten S. 443 sowie Anlage K20 – im Folgenden: Dekret) das Russische Haus für Wissenschaft und Kultur im Ausland, hier also der Kläger. Mit dieser Vollmacht wurde der Direktor bzw. Leiter des Klägers von Rossotrudnichestvo ermächtigt, die Interessen des Klägers gegenüber Dritten zu sämtlichen Fragen zu vertreten, die im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Rossotrudnichestvo in der Bundesrepublik Deutschland in Zusammenhang stehen.

54

Die dem Direktor des Klägers eingeräumten Befugnisse betreffen die Ermächtigung, über die Finanzmittel und insbesondere über die Einnahmen der Vertretung, also des Klägers, aus den zugelassenen Tätigkeitsbereichen im Rahmen des bewilligten Haushalts zu verfügen. Die Notwendigkeit dieser Bevollmächtigung ergibt sich u.a. aus Abschnitt II Art. 6 Abs. 23 des Dekrets, wonach Rossotrudnichestvo befugt ist, die Aufgaben des Hauptverwalters und Empfängers der im föderalen Haushalt für das betreffende Jahr vorgesehenen Haushaltsmittel für die Unterhaltung von Rossotrudnichestvo wahrzunehmen, und indiziert insoweit die Identität der Rossotrudnichestvo mit seinen Repräsentanzen im Ausland (vgl. Abschnitt I Art. 5 des Dekrets), als Rossotrudnichestvo auch die Mittel seiner Repräsentanzen empfängt und verwaltet. Nachdem der Leiter von Rossotrudnichestvo auch den Voranschlag der Ausgaben von Rossotrudnichestvo im Rahmen der im föderalen Haushalt für das entsprechende Jahr vorgesehenen Mittelzuweisungen für den Unterhalt von Rossotrudnichestvo genehmigt (Abschnitt III Art. 10 Abs. 6 des Dekrets) und Rossotrudnichestvo dem Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der Russischen Föderation unterstellt ist (Abschnitt I Art. 2 des Dekrets), ist auch nachzuvollziehen, dass die Vollmacht eingangs das Außenministerium der Russischen Föderation sowie die Leitung von Rossotrudnichestvo bezeichnet und mit dem Siegel von Rossotrudnichestvo gezeichnet ist.

55

Auch die dem Direktor des Klägers eingeräumte Befugnis, die Funktion als staatlicher Auftraggeber für die Bestätigung eines Zustellers (Auftragnehmers, Erbringers) den Einkauf von Waren, Leistungen und Dienstleistungen für die geschäftliche Tätigkeit der Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland zu erfüllen, ist der Befugnis von Rossotrudnichestvo geschuldet, bestimmte Funktionen des staatlichen Auftraggebers wahrzunehmen, auch soweit es die Vertretungen von Rossotrudnichestvo betrifft (Abschnitt II, Art. 6 Abs. 4.1 und 4.3 des Dekrets).

56

2.2.1.4 Die Unselbständigkeit des Klägers als Teil der Organisation von Rossotrudnichestvo ergibt sich unmittelbar aus den Bestimmungen des Dekrets über das Verhältnis von Rossotrudnichestvo und ihren Repräsentanzen.

57

Nach Abschnitt I Art. 1 des Dekrets ist die Föderale Agentur für die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, im Ausland lebende Landsleute und internationale humanitäre Zusammenarbeit (Rossotrudnichestvo) ein föderales Exekutivorgan, das die Aufgaben der Erbringung staatlicher Dienstleistungen und der Verwaltung

staatlichen Eigentums im Bereich der Gewährleistung und Entwicklung der internationalen Beziehungen der Russischen Föderation zu den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, anderen Staaten sowie im Bereich der internationalen humanitären Zusammenarbeit wahrnimmt.

58

Außerhalb der Russischen Föderation übt Rossotrudnichestvo im Einvernehmen mit dem Außenministerium der Russischen Föderation seine Funktionen über Repräsentanzen von Rossotrudnichestvo – russische Zentren für Wissenschaft und Kultur im Ausland, russische Informations- und Kulturzentren im Ausland, russische Häuser für Wissenschaft und Kultur im Ausland, russische Kulturzentren im Ausland und deren Zweigstellen (im Folgenden Repräsentanzen genannt) – oder über seine Vertreter in den diplomatischen Vertretungen der Russischen Föderation aus, ohne diese in die Personalstärke einzubeziehen. Repräsentanzen und Vertreter von Rossotrudnichestvo bilden das Auslandsbüro von Rossotrudnichestvo (Abschnitt I Art. 5 des Dekrets). Der Kläger ist demnach eine bloße Repräsentanz von Rossotrudnichestvo außerhalb der Russischen Föderation, also ihre Vertretung im Ausland.

59

Im Bereich der Gewährleistung und Entwicklung der internationalen Beziehungen der Russischen Föderation zu den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, anderen Staaten sowie im Bereich der internationalen humanitären Zusammenarbeit ist Rossotrudnichestvo als föderales Exekutivorgan befugt, die staatliche Hoheitsgewalt wahrzunehmen, um die ihr übertragenen Aufgaben der Erbringung staatlicher Dienstleistungen und der Verwaltung staatlichen Eigentums in diesem Bereich zu erfüllen (Abschnitt I Art. 1 des Dekrets). In der Bundesrepublik Deutschland, also außerhalb der Russischen Föderation, übt danach Rossotrudnichestvo ihre Funktionen im Einvernehmen mit anderen Stellen über den Kläger, also seine Repräsentanz, aus (Abschnitt I Art. 5 des Dekrets). Die Repräsentanzen und Vertreter von Rossotrudnichestvo bilden das Auslandsbüro von Rossotrudnichestvo, dessen Struktur und Personalplan der Leiter von Rossotrudnichestvo genehmigt (Abschnitt I Art. 5 und Abschnitt III Art. 10 Abs. 6 des Dekrets).

60

Dem Dekret zufolge ist Rossotrudnichestvo nach Abschnitt III Art. 12 eine juristische Person und nach Abschnitt I Art. 2 des Dekrets dem Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der Russischen Föderation unterstellt. Die im Ausland tätigen Russischen Häuser für Wissenschaft und Kultur sind demgegenüber keine Rechtspersönlichkeiten, sondern bloße Repräsentanzen bzw. Vertretungen der Rossotrudnichestvo, die von Rossotrudnichestvo im Ausland unterhalten werden und demnach Teil ihres organisatorischen Unterbaus sind. Das Verfahren für die Einrichtung, Tätigkeit und Auflösung von Vertretungen der Rossotrudnichestvo wird nach Abschnitt I Art. 5 des Dekrets vom Präsidenten der Russischen Föderation festgelegt. Im Übrigen nimmt Rossotrudnichestvo nach Abschnitt III Art. 6 Abs. 4.3 des Dekrets die Funktionen des staatlichen Auftraggebers wahr und organisiert den Bau, die Rekonstruktion, den Betrieb, die laufenden und größeren Reparaturen, die ingenieurtechnische und technische Ausrüstung der Einrichtungen seiner Vertretungen. Rossotrudnichestvo sorgt nach Abschnitt II Art. 6 Abs. 13 des Dekrets auch für die Förderung der russischen Sprache im Ausland, organisiert Kurse und Zentren für das Studium der russischen Sprache auf der Grundlage von (Anm.: seinen) Vertretungen. Einen Anhalt dafür, dass die Repräsentanzen von Rossotrudnichestvo selbst unmittelbar dem Außenministerium unterstellt wären, enthält das Dekret nicht. Dies lässt neben weiteren Funktionen der Rossotrudnichestvo gegenüber seinen Vertretungen erkennen, dass der Kläger als Repräsentanz der Rossotrudnichestvo im Ausland in deren Organisation eingegliedert ist und deshalb im Sinn der VO (EU) Nr. 269/2014 gerade keine von Rossotrudnichestvo getrennte Rechtspersönlichkeit ist, die einer eigenständigen Leistung in Anhang I bedürfte.

61

2.2.1.5 Eine hiervon abweichende Beurteilung ergibt sich nicht daraus, dass der Kläger nach Art. 3 des Abkommens zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Russischen Föderation über die Tätigkeit von Kultur- und Informationszentren entsprechend der Gesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland die Rechte einer juristischen Person genießt (Abkommen v. 4.2.2011, in Kraft getreten am 7.6.2012, Bekanntmachung v. 4.9.2013, bekannt gemacht am 14.10.2013, BGBl II 2013, 1355).

62

2.2.1.5.1 Das Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Russischen Föderation über die Tätigkeit von Kultur- und Informationszentren bestimmt im Einklang mit dem Dekret vom 6. September 2008, dass die Tätigkeit des Klägers durch Rossotrudnichestvo sicherstellt wird (vgl. Art. 4 Abs. 1 des Abkommens). Ein irgendwie geartetes Erfordernis, den Kläger über die Bestimmungen des Dekrets des Präsidenten der Russischen Föderation Nr. 1315 vom 6. September 2008 hinaus zu einer deutschen juristischen Person zu erklären, besteht daher nicht. Damit der Kläger seine Funktionen und Tätigkeiten in Deutschland eigenständig ausüben kann, genügt es vielmehr, ihm in seinem Wirken nach Außen die Rechte einer juristischen Person zuzusprechen. Der Kläger wird aufgrund des Art. 3 des Abkommens deshalb kein Rechtssubjekt, ihm werden mit Wirkung für das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland lediglich die gesetzlichen Rechte einer juristischen Person beigemessen.

63

2.2.1.5.2 Davon abgesehen ist es für die Frage, ob der Kläger als unselbständiger Teil von Rossotrudnichestvo von deren Listung erfasst wird, nach Maßgabe der VO (EU) Nr. 269/2014 unerheblich, welche Rechte ihm durch das bilaterale Abkommen eingeräumt wurden. Maßgeblich ist allein, welche Stellung dem Kläger im Verhältnis zu Rossotrudnichestvo zukommt, die sich, wie zuvor ausgeführt wurde, aus dem Dekret des Präsidenten der Russischen Föderation Nr. 1315 vom 6. September 2008 ergibt. Diesen Maßstab legen auch die Begründung für die Aufnahme der Rossotrudnichestvo in den Anhang I unter Einrichtungen Nr. 105 sowie die zum Zweck ihrer Identifikation erforderlichen Informationen an (vgl. Art. 3 Abs. 2 und 3 VO (EU) Nr. 269/2014). Demnach ist Rossotrudnichestvo eine föderale Behörde, die für die Erbringung staatlicher Dienstleistungen und die Verwaltung von Staatseigentum zuständig ist, um die internationalen Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und anderen Drittländern zu fördern und zu entwickeln. Die vorstehenden Informationen geben insbesondere Abschnitt I Art. 1 und Abschnitt III Art. 13 des Dekrets des Präsidenten der Russischen Föderation Nr. 1315 vom 6. September 2008 wieder. Der weiteren Begründung zufolge trage Rossotrudnichestvo die Verantwortung für die Unterstützung oder Umsetzung von Handlungen oder politischen Maßnahmen, die die territoriale Unversehrtheit und die Unabhängigkeit der Souveränität und die Unabhängigkeit der Ukraine oder die Stabilität oder die Sicherheit in der Ukraine untergraben oder bedrohen. Außerdem unterstütze die Agentur die Regierung der Russischen Föderation, die für die Annexion der Krim und die Destabilisierung der Ukraine verantwortlich sei, materiell und finanziell und profitiere von ihr (vgl. Aufnahmegründe Art. 3 Abs. 1 lit a) und f) VO (EU) Nr. 269/2014). Insoweit bediene sich Rossotrudnichestvo auch ihrer „Russischen Häuser“.

64

Vorstehendes belegt, dass die Listung in Anhang I keinen anderen Maßstab an die Struktur der Rossotrudnichestvo anlegt als das Dekret des Präsidenten der Russischen Föderation Nr. 1315 vom 6. September 2008, dem zufolge der Kläger eine bloße Repräsentanz der Rossotrudnichestvo ohne eigene Rechtspersönlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland ist.

65

2.2.2 Selbst wenn der Kläger nicht unmittelbar von der Listung der Rossotrudnichestvo in Anhang I VO (EU) Nr. 269/2014 erfasst, also mit dieser nicht personenidentisch wäre, bedürfte er der Genehmigung der Freigabe nach Art. 4 ff. VO (EU) Nr. 269/2014, wenn er über seine Gelder verfügen bzw. diese nutzen will. Würden die Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die der Kläger zur Begleichung seiner Stromrechnungen nutzen will, formal dem Kläger zu Besitz bzw. Eigentum zugeordnet, wären sie nach Vorstehendem jedenfalls nach Art. 2 Abs. 1 VO (EU) Nr. 269/2014 als von Rossotrudnichestvo gehalten oder kontrolliert zu beurteilen.

66

Nach Art. 2 Abs. 1 VO (EU) Nr. 269/2014 werden auch sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die nicht im Eigentum oder Besitz von im Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen sind, eingefroren, wenn diese Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen von den im Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen gehalten oder kontrolliert werden.

67

Verfügt eine in Anhang I gelistete Person, Organisation oder Einrichtung zwar nicht über das Eigentum der Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen einer nicht in Anhang I gelisteten Person, Organisation oder

Einrichtung, ist sie aber rechtlich dazu in der Lage, diese Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen zu veräußern oder zu transferieren, ohne dass der rechtmäßige Eigentümer vorab zustimmen muss, liegt ein Halten oder Kontrollieren im Sinn des Art. 2 Abs. 1 VO (EU) Nr. 269/2014 vor (vgl. zu den Begriffen des Haltens und Kontrollierens Leitlinien 34 ff. des Dokuments des Rates der Europäischen Union „Vorbildliche Verfahren der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen“ vom 27. Juni 2022 – 10572/22 – ebs. Leitlinien 34 ff. der Aktualisierung vom 3. Juli 2024 – 11623/24 [<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10572-2022-INIT/de/pdf>] bzw. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11623-2024-INIT/de/pdf>]; zur Berücksichtigung von Leitlinien im Interesse der Rechtskohärenz vgl. Gundel in Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, Art. 288 AEUV Rn. 120 ff.).

68

So liegt es hier für den Fall, dass der Kläger eine von Rossotrudnichestvo unabhängige Rechtspersönlichkeit wäre. Dies ergibt sich hinreichend deutlich aus dem Dekret des Präsidenten der Russischen Föderation Nr. 1315 vom 6. September 2008.

69

2.2.2.1 Gemäß Abschnitt I Art. 5 Satz 1 des Dekrets übt Rossotrudnichestvo seine Funktionen außerhalb der Russischen Föderation über seine Repräsentanzen, hier also über den Kläger aus. Die Finanzierung der Ausgabenverpflichtungen im Zusammenhang mit den internationalen Aktivitäten der Rossotrudnichestvo erfolgt dabei nach Abschnitt III Art. 11 Satz 2 des Dekrets zu Lasten der im föderalen Haushalt für das betreffende Jahr vorgesehenen Haushaltsmittel sowie zu Lasten der aus den genehmigten Aktivitäten erhaltenen Mittel. Die Finanzierung der Tätigkeiten des Klägers als Auslandsvertretung der Rossotrudnichestvo erfolgt danach aus dem Haushalt an Rossotrudnichestvo, wie auch Abschnitt II Art. 6 Abs. 23 des Dekrets bestätigt, wonach Rossotrudnichestvo die Aufgaben des Hauptverwalters und Empfängers der im föderalen Haushalt für das betreffende Jahr vorgesehenen Haushaltsmittel für die Unterhaltung von Rossotrudnichestvo wahrnimmt. Insoweit schlägt der Leiter von Rossotrudnichestvo nach Abschnitt III Art. 10 Abs. 2 des Dekrets auch den Entwurf des föderalen Haushaltsplans in Bezug auf die Finanzierung von Rossotrudnichestvo vor und genehmigt nach Abschnitt III Art. 10 Abs. 6 des Dekrets den Voranschlag der Ausgaben von Rossotrudnichestvo im Rahmen der im föderalen Haushalt für das entsprechende Jahr vorgesehenen Mittelzuweisungen für den Unterhalt von Rossotrudnichestvo (vgl. auch Abschnitt III Art. 11 des Dekrets). Aus Vorstehendem ergibt sich, dass eine gemeinsame Finanzierung der Rossotrudnichestvo inklusive ihrer Repräsentanzen aus dem Haushalt der Russischen Föderation erfolgt, deren ausgegebene Mittel aber von Rossotrudnichestvo gehalten und verwaltet werden.

70

Rossotrudnichestvo hat daher hinsichtlich der Finanzierung des Klägers und damit über dessen Vermögenswerte einen bestimmenden Einfluss. Art. 4 Abs. 1 des Abkommens zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Russischen Föderation über die Tätigkeit von Kultur- und Informationszentren belegt den Befund der wirtschaftlichen Abhängigkeit des Klägers von Rossotrudnichestvo. Danach wird die Tätigkeit des Klägers in der Bundesrepublik Deutschland durch Rossotrudnichestvo sichergestellt.

71

Die Einflussmöglichkeiten der Rossotrudnichestvo auf den Kläger und insbesondere auf dessen Finanzierung zeigen, dass etwaige Vermögenswerte, die dem Kläger zu Eigentum oder Besitz zugeordnet werden könnten, tatsächlich von Rossotrudnichestvo gehalten oder kontrolliert werden.

72

2.2.2.2 Das Halten oder Kontrollieren etwaiger Vermögenswerte des Klägers durch Rossotrudnichestvo wird durch die vonseiten der Beklagten vorgelegte Vollmacht vom 13. März 2017, die bis zum 4. April 2020 galt, nachdrücklich bestätigt (Anlage zum Schriftsatz der Beklagten v. 19.11.2024).

73

Darin bevollmächtigte die damalige Leiterin der Rossotrudnichestvo,, den „Leiter der Vertretung der Rossotrudnichestvo in der Bundesrepublik Deutschland (Berlin)“, also den Direktor des Klägers, „die Interessen der Vertretung Rossotrudnichestvo vor allen staatlichen und öffentlichen Behörden, kommerziellen und nichtkommerziellen Einrichtungen zu sämtlichen Fragen in Zusammenhang mit der Tätigkeit der Rossotrudnichestvo in der Bundesrepublik Deutschland zu vertreten“. Mit dieser Vollmacht

legitimierte sich dem Vorbringen der Beklagten zufolge der Direktor des Klägers im Rahmen der Geschäftsbeziehungen über ein deutsches Bankkonto des Klägers. Aus dieser Vollmacht ergibt sich, dass die Leiterin von Rossotrudnichestvo auf Grundlage des Dekrets des Präsidenten der Russischen Föderation Nr. 1315 vom 6. September 2008 den Direktor des Klägers dazu ermächtigen konnte und auch musste, u.a. Konten für den Kläger zu eröffnen und über die Finanzmittel zu verfügen. Das zeigt aber, dass diese Befugnisse nach dem Dekret tatsächlich von Rossotrudnichestvo wahrgenommen werden und nicht vom Direktor bzw. dem Leiter des Klägers. Andernfalls hätte es der Vollmacht nicht bedurft. Wenn Rossotrudnichestvo die rechtliche Möglichkeit hat, über die Vermögenswerte des Klägers zu verfügen, hält oder verwaltet sie diese.

74

Der gegen diese Schlussfolgerung gerichtete Einwand des Klägers, die dem Leiter des Klägers kraft Vollmachtsurkunde erteilte Vollmacht sei am 4. April 2020 erloschen, ihr komme daher kein Beweiswert zu, überzeugt nicht. Denn tatsächlich existiert die Vollmachtsurkunde und es ist weder ersichtlich noch substantiiert dargetan, dass seither eine entscheidungserhebliche Rechtsänderung eingetreten wäre, der zufolge der Leiter des Klägers nunmehr auch ohne Ermächtigung durch Rossotrudnichestvo Konten eröffnen oder über die im Haushalt zugewiesenen Mittel verfügen dürfte. Aus der vonseiten des Klägers vorgelegten Bescheinigung der Botschaft der Russischen Föderation in der Bundesrepublik Deutschland vom 3. April 2025 folgt keine hiervon abweichende Beurteilung. Danach ist der Direktor des Klägers befugt, bei Banken in der Bundesrepublik Deutschland Konten für die Verwaltung von Geldmitteln in US-Dollar/Euro und in russischer Nationalwährung zu eröffnen, um die Arbeit des Klägers finanziell zu gewährleisten und befugt, über Einnahmen des Klägers aus den zugelassenen Tätigkeitsgebieten im Rahmen des bewilligten Haushalts zu verfügen (vgl. auch Abschnitt III Art. 11 des Dekrets, wonach die Finanzierung der Ausgabenverpflichtungen im Zusammenhang mit den internationalen Aktivitäten von Rossotrudnichestvo auch zu Lasten der aus den genehmigten Aktivitäten erhaltenen Mittel erfolgt). Diese Befugnisse gehen nicht über das hinaus, wozu der Direktor des Klägers durch Vollmacht vom 13. März 2017 ermächtigt wurde. Auch aus dem Zusatz, „Die Befugnisse sind bis zum 20.09.2025 gültig“, ergibt sich, dass diese Befugnisse dem Leiter des Klägers nicht a priori zustehen. Diese Befugnisse können dem Kläger auf Grundlage von Abschnitt II Art. 6 Abs. 23 und Abschnitt III Art. 10 Abs. 6 des Dekrets auch weiterhin vom Leiter von Rossotrudnichestvo eingeräumt worden sein.

75

Der Inhalt der Vollmachtsurkunde belegt damit im Einklang mit den Bestimmungen des Dekrets des Präsidenten der Russischen Föderation Nr. 1315 vom 6. September 2008, dass etwaige dem Kläger zu Eigentum oder Besitz zugeordnete Vermögenswerte tatsächlich von Rossotrudnichestvo gehalten oder verwaltet würden. An dieser Beurteilung ändert es nichts, dass die Vollmachtsurkunde nur bis zum 20. April 2020 gültig war, weil nicht ersichtlich ist und auch nicht dargetan wurde, dass sich die rechtlichen Beziehungen zwischen Rossotrudnichestvo und seiner Auslandsvertretung in der Bundesrepublik Deutschland, dem Kläger, seither entscheidungserheblich in Richtung einer wirtschaftlichen Autonomie oder zumindest Teilautonomie des Klägers geändert hätten.

76

3. Der Antrag des Klägers, die Beklagte zu verpflichten, unter Abänderung des Bescheids vom 7. August 2023 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 3. Januar 2024 die Genehmigung der Freigabe von den auf dem Konto des Klägers bei der, belegten Geldern in Höhe von insgesamt EUR ... für die Zahlung an die auf eine Rechnung vom 3. Mai 2023 (Rechnungsnummer*) zu erteilen, ist unzulässig.

77

3.1 Der Kläger kann im maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung nicht mehr gemäß § 42 Abs. 2 VwGO geltend machen, durch die Ablehnung des gegenständlichen Antrags auf Genehmigung der Freigabe in seinen Rechten verletzt zu sein, weil der gegenständliche Freigabeantrag nicht mehr genehmigt werden kann, nachdem die ihm zugrundeliegende Forderung offenkundig beglichen wurde.

78

Die Beklagte hat bereits mit Klageerwidderung vom 14. Mai 2024 darauf hingewiesen, dass der Stromversorger des Klägers, die, in neueren Mahnungen nicht mehr an der mit Rechnung vom 3. Mai 2023 geltend gemachten Forderungen festhalte. Mit Schriftsatz vom 19. November 2024 wies die

Beklagte nochmals darauf hin und ergänzte, dass die Gelder für eine Zahlung nicht erforderlich i.S.d. Art. 4 Abs. 1 lit. a) VO (EU) Nr. 269/2014 seien, wenn eine Zahlungspflicht nicht mehr bestehe. Dies trifft zu. Dass die entsprechende Frage in der mündlichen Verhandlung vom 24. Juni 2025, ob die streitgegenständliche Rechnung, gleich von wem, bezahlt wurde, vonseiten der Klagepartei nicht habe beantwortet können, weil dies eines entsprechenden Aufklärungsaufwands bedürfe, ist deshalb nicht nachvollziehbar. Es bestehen auch keine Anhaltspunkte dafür, dass der Stromversorger die Stromlieferungen für den Kläger eingestellt hätte. Vor diesem Hintergrund hat es der Kläger versäumt, darzulegen, dass die Forderung aus der Rechnung vom 3. Mai 2023 noch offen ist und die Freigabe der zur Begleichung dieser Rechnung vom 3. Mai 2023 bestimmten Gelder noch zur Befriedigung seiner Grundbedürfnisse erforderlich sein kann.

79

3.2 Davon abgesehen hat der Kläger im maßgeblichen Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung jedenfalls kein schutzwürdiges Interesse an der Freigabe von Geldern zur Begleichung der Rechnung seines Stromversorgers vom 3. Mai 2023, weil die zugrundeliegende Forderung nach Vorstehendem bereits beglichen wurde.

80

4. Der Klageantrag, festzustellen, dass die Beklagte zu einem Zeitpunkt nach Beantragung der Freigabe der Gelder verpflichtet war, unter Abänderung des Bescheids vom 7. August 2023 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 3. Januar 2024 die Genehmigung der Freigabe von den auf dem Konto des Klägers bei der, belegten Geldern in Höhe von insgesamt EUR ... für die Zahlung an die auf eine Rechnung vom 3. Mai 2023 (Rechnungsnummer*) zu erteilen, ist zulässig aber nicht begründet.

81

4.1 Der Antrag ist in (doppelt) analoger Anwendung des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO zulässig (vgl. Riese in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand Februar 2025, § 113 VwGO Rn. 98 f. m.w.N.). Es kann dahinstehen, ob die Erledigung der Verpflichtungsklage des Klägers vor oder nach Klageerhebung eingetreten ist, die gegenständliche Rechnung vom 3. Mai 2023 also vor oder nach Klageerhebung bezahlt wurde. Denn auch im Fall der vorprozessualen Erledigung besteht unter dem Gesichtspunkt der Wiederholungsgefahr ein berechtigtes Interesse des Klägers an der Feststellung, dass er bis zur Bezahlung der Rechnung einen Anspruch auf Genehmigung der Freigabe von Geldern zur Begleichung seiner Stromrechnungen hatte, weil auch in Zukunft mit der Ablehnung von entsprechenden Freigabeanträgen durch die Beklagte zu rechnen ist. Typischerweise dürften sich die den Freigabeanträgen des Klägers zugrundeliegenden Forderungen seines Stromversorgers vor einer gerichtlichen Entscheidung durch schuldbefreiende Zahlung Dritter für den Kläger erledigen, weil andernfalls mit der Einstellung der Stromlieferung zu rechnen ist.

82

4.2 Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist unbegründet. Der Kläger hatte auch bis zur Begleichung der Stromrechnung vom 3. Mai 2023 keinen Anspruch auf Genehmigung seines Freigabeantrags i.S.d. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO.

83

4.2.1 Der Kläger hatte keinen Anspruch auf Genehmigung seines Freigabeantrags nach der Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 1 lit. a) VO (EU) Nr. 269/2014.

84

Danach können die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten abweichend vom Verfügungs- und Bereitstellungsverbot des Art. 2 VO (EU) Nr. 269/2014 die Freigabe bestimmter eingefrorener Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen unter ihnen geeignet erscheinenden Bedingungen genehmigen, nachdem festgestellt wurde, dass die betreffenden Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen für die Befriedigung der Grundbedürfnisse der in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen und der unterhaltsberechtigten Familienangehörigen solcher natürlicher Personen, unter anderem für die Bezahlung von Nahrungsmitteln, Mieten oder Hypotheken, Medikamenten und medizinischer Behandlung, Steuern, Versicherungsprämien und Gebühren öffentlicher Versorgungseinrichtungen, erforderlich sind.

85

4.2.1.1 Im Hinblick auf den Anwendungsbereich dieser Ausnahmeregelung kann dahinstehen, ob der Kläger selbst eine in Anhang I aufgeführte natürliche oder juristische Person, Einrichtung oder Organisation ist oder ob seine Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen von der gelisteten Rosstrudnichestvo gehalten oder kontrolliert werden. Denn Art. 4 Abs. 1 lit. a) VO (EU) Nr. 269/2014 eröffnet auch den nicht im Anhang I benannten Personen, Einrichtungen oder Organisationen die Befugnis, eine Genehmigung für die Verwendung eingefrorener Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen zu beantragen (vgl. Leitlinie 36 des Dokuments des Rates der Europäischen Union „Vorbildliche Verfahren der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen“ vom 27.6.2022 – 10572/22 – ebs. Leitlinie 36 der Aktualisierung vom 3.7.2024 – 11623/24). Wenn die Freigabe von Vermögenswerten der in Anhang I Aufgeführten genehmigt werden kann, gilt dies im Übrigen erst Recht für die Freigabe von Vermögenswerten nichtgelisteter Sanktionsbetroffener. Im Stromlieferungsvertrag vom 22. Juli 2022 wird der Kläger als Auftraggeber betreffs der Zählernummer bezeichnet (siehe Akte der Beklagten, Ausgangsverfahren, S. 107).

86

4.2.1.2 Die Versorgung mit Strom dient dem Grunde nach der Befriedigung eines Grundbedürfnisses des Klägers.

87

Was unter einem Grundbedürfnis verstanden werden kann, ergibt sich aus der beispielhaften Aufzählung des Art. 4 Abs. 1 lit. a) VO (EU) 269/2014. Danach gehören „unter anderem“ Nahrungsmittel, Mieten oder Hypotheken, Medikamente und medizinische Behandlung, aber auch Zahlungen für Steuern, Versicherungsprämien und Gebühren öffentlicher Versorgungseinrichtungen zu den Grundbedürfnissen. Erfasst sind also einerseits die Gewährleistung des Lebensunterhalts insbesondere aus humanitären Gründen durch Ernährung, Unterkunft und Gesundheitsversorgung und andererseits insbesondere hoheitlich veranlasste Zahlungspflichten wie Steuern oder Gebühren „öffentlicher“ Versorgungseinrichtungen. In Bezug auf Unternehmen betont die Europäische Kommission, dass die Listung einer juristischen Person oder Organisation (Anm.: in Anhang I der VO (EU) Nr. 269/2014) nicht gleichbedeutend mit ihrer Auflösung oder Schließung ist. Bestimmte Tätigkeiten eines Unternehmens, die eine unabdingbare Voraussetzung dafür sind, dass das Unternehmen nach Maßgabe der für dieses geltenden rechtlichen Verpflichtungen fortbesteht, können deshalb als Grundbedürfnisse eingestuft werden (vgl. Stellungnahme der Kommission vom 29.8.2019 über die Anwendung von Ausnahmeregelungen in Bezug auf das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen an benannte Personen und Organisationen – C(2019) 6290 final – S. 3 f. [https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-01/190829-opinion-freeze-of-funds_de.pdf]). Hieraus kann geschlossen werden, dass eine Befriedigung von Grundbedürfnissen vorliegt, wenn die Tätigkeit für die Existenzsicherung bzw. für den Substanzerhalt der von den Finanzsanktionen betroffenen Personen, Einrichtungen oder Organisationen unabdingbar ist.

88

Die Aufwendungen für die Versorgung mit Strom etwa zum Betrieb bestimmter Geräte und Anlagen, zum Erhalt des Gebäudes als Unterkunft (vgl. „Miete oder Hypothek“) und zur Belichtung von Räumen sind dem Grunde nach auch für solche Tätigkeiten des Klägers unabdingbar, die den Erhalt der Substanz und den Fortbestand des Klägers sichern. Auch im Fall, der der Stellungnahme der Kommission vom 29. August 2018 zugrunde lag, kann das Unternehmen nicht ohne Stromversorgung auskommen, wenn es Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Erstellung von Jahresabschlüssen, der Buchführung, der Ausarbeitung von Steuererklärungen und der Verwaltung eines Unternehmens auszuführen hat, also Tätigkeiten vornimmt, die selbst zur Befriedigung eines Grundbedürfnisses erforderlich sind.

89

Indiziell folgt auch aus Leitlinie 61 des Dokuments des Rates der Europäischen Union „Vorbildliche Verfahren der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen“, dass die Versorgung mit Strom als ein Grundbedürfnis angesehen werden kann (vom 27.6.2022 – 10572/22 – ebs. Leitlinie 61 der Aktualisierung vom 3.7.2024 – 11623/24). Danach wird die häusliche Versorgung mit Gas, Strom, Wasser und Telefon durch die Verordnungen nicht verboten, da diese Leistungen Verbrauchscharakter haben und dementsprechend nicht übertragbar sind. Die Leitlinie 61 betrifft zwar nicht das Verfügungsverbot, sondern das Bereitstellungsverbot. Sie lässt aber erkennen, dass die Freigabe von Geldern zur Bezahlung der Bereitstellung solcher Leistungen privater Versorgungsträger prinzipiell möglich ist.

90

4.2.1.3 Der mit der Stromrechnung vom 3. Mai 2023 geltend gemachten Forderung, in deren Höhe der Kläger die Genehmigung der Freigabe beantragt hat, lag keine Leistung zugrunde, die in vollem Umfang für die Befriedigung der Grundbedürfnisse des Klägers erforderlich war.

91

4.2.1.3.1 Die Beschränkung der Genehmigung einer Freigabe in Art. 4 Abs. 1 lit. a) VO EU Nr. 269/2014 auf Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen, die für die Befriedigung der Grundbedürfnisse erforderlich sind, verlangt nicht nur nach einer Bestimmung dessen, was ein Grundbedürfnis sein kann, sondern auch die Feststellung darüber, was dem Umfang nach im Einzelfall als für die Befriedigung des Grundbedürfnisses erforderlich angesehen werden kann.

92

Die Ausnahme u.a. von der Maßnahme des Einfrierens von Vermögenswerten soll den von Sanktionen betroffenen Personen ermöglichen, bestimmte Bedürfnisse und Pflichten zu erfüllen. Die Benennung eines Unternehmens („juristische Person oder Organisation“) führt zwar u.a. zum Einfrieren seiner Vermögenswerte. Sie bedeutet aber nicht seine Auflösung bzw. Schließung (vgl. Stellungnahme der Kommission vom 29.8.2019 a.a.O.). Die sanktionsbetroffenen Unternehmen sollen danach zwar wirtschaftlich beeinträchtigt werden, in dem verhindert wird, dass sie ihre Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen nutzen können, sie sollen aber nicht zerstört werden. Deshalb sind Tätigkeiten zur Erfüllung unvermeidlicher Verpflichtungen und Formalitäten, die für den Fortbestand des Unternehmens erforderlich sind, als wesentlich anzusehen, weil das Unternehmen andernfalls seinen Betrieb nicht rechtmäßig aufrechterhalten bzw. nicht fortbestehen könnte. Da die Ausnahmeregelungen eng auszulegen sind, um den restriktiven Maßnahmen nicht ihre praktische Wirksamkeit zu nehmen, sind die unerlässlichen bzw. wesentlichen Tätigkeiten, die für die Erfüllung eines Grundbedürfnisses erforderlich sind, strikt auf das begrenzt, was für das Fortbestehen des Unternehmens erforderlich ist (vgl. Stellungnahme der Kommission vom 29.8.2019 ebd.). Ein ungehinderter Weiterbetrieb des Unternehmens ist davon aber nicht erfasst, andernfalls müsste die Freigabe regelmäßig genehmigt werden, was dem Sinn und dem Zweck des Einfrierens der Vermögenswerte, das Verhalten der von den restriktiven Maßnahmen Betroffenen zu beeinflussen und umzukehren, widerspricht (vgl. auch HessVGh, B.v. 4.6.2025 – 6 B 280/25 – S. 7 ff. d. UA, vorgelegt mit Schriftsatz der Beklagten v. 13.6.2025).

93

4.2.1.3.2 Von Vorstehendem ausgehend hat der Kläger keinen Anspruch auf Freigabe von eingefrorenen Geldern in Höhe der geltend gemachten Forderung gemäß Rechnung vom 3. Mai 2023.

94

Zuletzt hatte der Kläger am 1. Juni 2023 unter Bezugnahme auf die Rechnung seines Stromversorgers vom 3. Mai 2023 (Rg., Zählernummer:*) beantragt, die Freigabe eingefrorener Gelder in Höhe von ... Euro zu genehmigen. Diese Stromrechnung betrifft die in Rechnung gestellten Stromkosten des Klägers im Zeitraum vom 1. Februar 2023 bis zum 30. April 2023 in Höhe von insgesamt ... Euro abzüglich eines Zahlungseingangs in Höhe von ... Euro und zuzüglich einer Mahngebühr in Höhe von ... Euro.

95

Die vom Stromversorger in Rechnung gestellte Strommenge betrug für Februar 2023 ... kWh, für März 2023 ... kWh und für April 2023 ... kWh. Ausweislich der auf Anforderung der Beklagten vorgelegten Stromrechnungen von Januar 2022 bis Januar 2023 (siehe Akte der Beklagten, Verwaltungsverfahren, S. 226 ff.), betrug die dem Kläger in Rechnung gestellte Strommenge für Februar 2022 ... kWh, für März 2022 ... kWh und für April 2022 ... kWh. Aus dem Vergleich des Zeitraums Februar bis April 2022 mit dem gegenständlichen Zeitraum Februar bis April 2023 ist zu sehen, dass der Stromverbrauch des Klägers für diese Zeitspanne im Jahr 2023 höher war als im Jahr 2022. Dies zeigt, dass der Kläger seine Tätigkeit nach der Aufnahme von Rossotrudnistestvo in den Anhang der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 am 21. Juli 2022 in Bezug auf seinen Stromverbrauch jedenfalls nicht eingeschränkt hat.

96

Nachdem die Stromversorgung zwar der Befriedigung eines Grundbedürfnisses dient, dem Umfang nach aber nur, soweit der Stromverbrauch strikt auf die Tätigkeiten beschränkt ist, die für das Fortbestehen des Unternehmens erforderlich sind, indiziert der nach der Sanktionierung des Klägers gleichbleibende bzw. erhöhte Stromverbrauch, dass die beantragte Freigabe der Gelder für den Stromverbrauch im Zeitraum vom

1. Februar 2023 bis zum 30. April 2023 über das hinausgeht, was für die Befriedigung des Grundbedürfnisses des Klägers i.S.d. Art. 4 Abs. 1 lit. a) VO (EU) Nr. 269/2014 erforderlich ist.

97

Hiervon ausgehend war es geboten, dass die Beklagte vor Erlass des Bescheids beim Kläger angefragt hat, für welche Tätigkeiten der bezogene Strom in welchem Umfang genutzt wurde (siehe Fragenkatalog im Schreiben vom 28. Juni 2023 in der Akte der Beklagten, Verwaltungsverfahren, S. 180 f.). Denn ohne Kenntnis davon, welcher Stromverbrauch für welche Tätigkeiten des Klägers in etwa anfällt, ist es der Beklagten nicht möglich, positiv festzustellen, dass die betreffenden Gelder für die Befriedigung der Grundbedürfnisse des Klägers tatsächlich erforderlich sind. Insoweit ist es nicht von Belang, ob die Tätigkeiten, für die Stromkosten angefallen sind, solche sind, die Anlass für die Listung von Rossotrudnichestvo waren und auch weiterhin sind, sondern lediglich darauf, welche Tätigkeiten für den Fortbestand des Klägers unerlässlich sind. Zu den in diesem Sinn unabdingbaren Verpflichtungen mag etwa der Substanzerhalt des zur Nutzung überlassenen Gebäudes und dessen Einrichtung genauso gehören wie die Beschäftigung von Mitarbeitern, die die zum Fortbestand des Klägers erforderlichen Tätigkeiten verrichten. In einem solchen Umfang ist dann auch der für diese Tätigkeiten aufgewendete Strom für die Befriedigung der Grundbedürfnisse des Klägers erforderlich. Die weitere Durchführung von Veranstaltungen, Ausstellungen und Kursen im bisherigen Umfang, mögen diese kulturell oder wissenschaftlich noch so geschätzt und politisch unverdächtig sein, fällt als operativer Geschäftsbetrieb des Klägers im weitesten Sinn aber nicht darunter (vgl. Veranstaltungslisten des Klägers für 2022 und 2023, Anlage K22).

98

Nachdem der Kläger nicht belegen konnte, dass den geltend gemachten Stromkosten in Höhe von ... Euro nur Tätigkeiten zugrunde liegen, die für den Bestand des Klägers im Sinn seines Fortbestands unabdingbar sind, hat er keinen Anspruch auf Genehmigung der Freigabe eingefrorener Gelder in der beantragten Höhe.

99

4.2.1.4 Der Kläger hat auch keinen Anspruch auf Freigabe von eingefrorenen Geldern in geringerer Höhe als mit Rechnung vom 3. Mai 2023 geltend gemacht wurde.

100

Aus Vorstehendem folgt zwar, dass der Kläger dem Grunde nach einen Anspruch auf die Genehmigung der Freigabe von Geldern zur Begleichung von Stromkosten gegenüber seinem Stromversorger hat. Die Höhe des zum Fortbestand des Klägers erforderlichen Stromverbrauchs muss sich aber zumindest näherungsweise feststellen lassen. Hierzu bedarf es der Angaben des sanktionsbetroffenen Klägers zu den konkreten Gegebenheiten des Stromverbrauchs, an denen es trotz Aufforderung der Beklagten fehlt (vgl. Akte der Beklagten, Verwaltungsverfahren, S. 180 f.).

101

Die Beantwortung der im Anschreiben vom 28. Juni 2023 aufgeworfenen Fragen Nr. 1 bis Nr. 5 durch den Kläger ist eine erforderliche Genehmigungsvoraussetzung, weil andernfalls auch keine teilweise Genehmigung des klägerischen Freigabeantrags erfolgen kann. Mit diesen Fragen hat die Beklagte versucht, den zulässigen Umfang der Freigabe von Geldern zur teilweisen Begleichung der Stromrechnung zu ermitteln. Dies war auch geboten, weil hinsichtlich des Klägers kein zu greifender Anhalt für einen adäquaten Stromverbrauch besteht, der für die Befriedigung seiner Grundbedürfnisse erforderlich sein könnte. Diesen kann die Beklagte ohne ein Mindestmaß an Mitwirkung des Klägers auch nicht näherungsweise bestimmen. Der sanktionsbetroffene Kläger hat einen bescheidungsfähigen Antrag auf Freigabe von Vermögenswerten zu stellen, anhand dessen die Beklagte in die Lage versetzt wird, festzustellen, in welchem Umfang die mit dem Freigabeantrag geltend gemachten Stromkosten für die Befriedigung der Grundbedürfnisse des Klägers erforderlich sind. Dem genügt die Vorlage einer Stromrechnung – wie ausgeführt wurde – nicht.

102

Die Beantwortung der im Anschreiben vom 28. Juni 2023 aufgeworfenen Fragen Nr. 1 bis Nr. 5 ist dem Kläger auch möglich und zumutbar, weil die betreffenden Tatsachen allein seiner Sphäre zuzuordnen sind und nur der Kläger wissen kann, für welche Tätigkeiten sein Stromverbrauch anfällt. Denn der Kläger nutzt das Gebäude, das über den Hauptstromzähler Nr. ... mit Strom versorgt wird, er stellt dieses für bestimmte Veranstaltungen zur Verfügung, er beschäftigt und beherbergt eine bestimmte Anzahl von

Personen, die er zum Teil mit bestimmten Tätigkeiten betraut. Das Vorhandensein nur eines Stromzählers entbindet den Kläger auch nicht davon, den Stromverbrauch der unterschiedlichen Nutzungen anhand des Verwendungszwecks der Räumlichkeiten, ihrer Größe, der Anzahl von Leuchten und elektrischen Geräten, deren Stromverbrauch und Betriebsdauer etc. zumindest näherungsweise ggf. unter Beiziehung einer sachverständigen Person zu ermitteln. Für den Kläger ist es im Übrigen leicht möglich, festzustellen, wie viele Wohnungen über den Stromzähler versorgt werden, welche Größe diese Wohnungen aufweisen, wie viele Personen darin wohnen und wie die insoweit anfallenden Stromkosten gegenüber den Bewohnern abgerechnet werden. Dies gilt auch für die Anzahl der Veranstaltungsräume, deren Größe und die Anzahl der Veranstaltungen in diesen Räumen. Die Beklagte hat dem Kläger deshalb nichts Unmögliches abverlangt.

103

Nachdem der Kläger trotz mehrfacher Aufforderung seiner Mitwirkungslast nicht hinreichend nachgekommen ist, war es gerechtfertigt, seinen Freigabeantrag vollumfänglich abzulehnen. Insbesondere sind angesichts der tatsächlichen Umstände keine geeignet erscheinenden Bedingungen ersichtlich, unter denen die Beklagte die Freigabe der eingefrorenen Gelder ganz oder teilweise hätte genehmigen können.

104

4.2.1.5 Die Ablehnung des gegenständlichen Freigabeantrags durch die Beklagte ist auch verhältnismäßig.

105

4.2.1.5.1 Zwar sollen die in der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 geregelten Ausnahmen (hier) vom Verfügungsverbot den benannten Personen, Organisationen und Einrichtungen ermöglichen, bestimmte Bedürfnisse und Pflichten zu erfüllen. Diese Ausnahmen sind deshalb ein klares Zeichen für die gezielte Ausrichtung der restriktiven Maßnahmen der EU und die Achtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, bei deren Gewährung die Grundrechte der benannten Personen und Organisationen zu berücksichtigen sind. Andererseits sind die Ausnahmeregelungen aber eng auszulegen, unter anderem um den restriktiven Maßnahmen nicht ihre praktische Wirksamkeit zu nehmen (vgl. Stellungnahme der Kommission vom 29.8.2019 über die Anwendung von Ausnahmeregelungen in Bezug auf das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen an benannte Personen und Organisationen – C(2019) 6290 final – S.1 f. m.w.N.; Leitlinien 76 ff. „Vorbildliche Verfahren der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen“ vom 27.6. 2022 Rn. 80 – 10572/22 – ebs. Leitlinien 80 ff. der Aktualisierung vom 3.7.2024 – 11623/24).

106

Zielt die Befriedigung der Grundbedürfnisse des Klägers nach Vorstehendem aber gerade nicht auf einen ungehinderten Weiterbetrieb und kann deshalb eine dahingehend uneingeschränkte Stromnutzung auch nicht als zur Befriedigung eines Grundbedürfnisses des Klägers erforderlich angesehen werden, bleibt kein Spielraum für eine dem Kläger günstigere Auslegung der Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 1 lit. a) VO (EU) Nr. 269/2014. Andernfalls würde der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 jede praktische Wirksamkeit genommen. Ein solches Auslegungsergebnis verstieße aber gegen den Grundsatz, dass eine Ausnahmebestimmung eng ausgelegt werden muss (vgl. Stellungnahme der Kommission vom 29.8.2019 S. 1 m.w.N.). Eine in Ansehung der Grundrechte des Klägers bzw. von Rossotrudnichestvo unverhältnismäßige Beschränkung ihrer auch kulturellen Betätigung ergibt sich aus der Versagung der Genehmigung nicht. Die Beschränkung des Klägers folgt aus der Sanktionierung der Rossotrudnichestvo als einer auch kulturellen Einrichtung auf der einen Seite und ihrer Bindungen an die außenpolitische Linie der Russischen Föderation andererseits, die an einer Stärkung der positiven Wahrnehmung und des kulturellen und humanitären Einflusses in der Welt des modernen Russlands orientiert ist, was auch die Verbreitung des russischen Narratives bezüglich der Ukraine umfasst. Die daran angelehnte bewusste Beschränkung der Rossotrudnichestvo und des Klägers als Sanktionsadressaten ergibt sich auch aus der Begründung zur Listung von Rossotrudnichestvo und „ihrer Russischen Häuser“ gemäß Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2022/1270 vom 21. Juli 2022 und Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2023/571 vom 13. März 2023.

107

4.2.1.5.2 Art. 5 Abs. 2 des Abkommens zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Russischen Föderation über die Tätigkeit von Kultur- und Informationszentren steht der Rechtmäßigkeit der Ablehnung des gegenständlichen Freigabeantrags des Klägers nicht entgegen

(Abkommen v. 4.2.2011, in Kraft getreten am 7.6.2012, Bekanntmachung v. 4.9.2013, bekannt gemacht am 14.10.2013, BGBl II 2013, 1355).

108

Nach Art. 5 Abs. 2 Satz 1 des Abkommens gewährleistet jede der Vertragsparteien im Einklang mit dem innerstaatlichen Recht und auf der Grundlage der Gegenseitigkeit die notwendigen Bedingungen für die Tätigkeit der Zentren, also des Klägers und der Goethe-Institute in Moskau, Sankt Petersburg und Nowosibirsk, und für die Ausübung ihrer Funktionen. Satz 2 listet beispielhaft eine Reihe von Tätigkeiten der Zentren auf wie etwa Kurse, Konferenzen, Ausstellungen, Vorführungen, das Gründen von Bibliotheken, Programme und Veranstaltungen.

109

Eine Gewährleistung der Tätigkeit des Klägers in dem Sinn, dass die Freigabe der Gelder entgegen des Verfügungsgebots in Art. 2 Abs. 1 und der Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 1 lit. a) VO (EU) Nr. 269/2014 genehmigt würde, widerspricht dieser Verordnung und damit nicht nur dem innerstaatlichen Recht der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch dem in seiner Anwendung vorrangigen Unionsrecht. Eine Auslegung des Verwaltungsabkommens vom 4. Februar 2011, die im Widerspruch zu Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 lit. a) VO (EU) Nr. 269/2014 steht, kommt daher nicht in Betracht.

110

4.2.1.5.3 Die vonseiten des Klägers vorgelegte Verbalnote Nr. 70/2023 der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Moskau lässt nach Vorstehendem erst Recht keine andere Beurteilung zu (Schriftsatz der Klagepartei v. 24.6.2025, Anlage K28).

111

Davon abgesehen ergibt sich nicht aus der Verbalnote, dass Mittel für die Befriedigung von Grundbedürfnissen uneingeschränkt verfügbar seien, sondern folgt aus der darin in Bezug genommenen Bestimmung des Art. 4 Abs. 1 lit. a) VO (EU) Nr. 269/2014, dass die Freigabe eingefrorener Vermögenswerte genehmigt werden kann, die für die Befriedigung der Grundbedürfnisse der Sanktionsbetroffenen erforderlich sind. Insoweit ist nochmal darauf hinzuweisen, dass das zur Befriedigung der Grundbedürfnisse eines Sanktionsbetroffenen Erforderliche nicht nur seiner Art, sondern auch seinem Umfang nach strikt auf das begrenzt ist, was für dessen Fortbestehen erforderlich ist. Die Deutsche Botschaft hat in ihrer Verbalnote im Übrigen nicht behauptet, dass kulturelle Arbeit im Sinne des Art. 2 des Abkommens zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Russischen Föderation über die Tätigkeit von Kultur- und Informationszentren keinen Beschränkungen unterliege. Sie unterliegt vielmehr – wie zuvor ausgeführt wurde – den Beschränkungen des innerstaatlichen Rechts ebenso wie den Beschränkungen des supranationalen Rechts.

112

4.2.2 Der Kläger hat keinen Anspruch auf Genehmigung seines Freigabeantrags nach der Ausnahmeregelung des Art. 6 Abs. 1 VO (EU) Nr. 269/2014.

113

Danach kann die Freigabe bestimmter eingefrorener Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen abweichend von Art. 2 VO (EU) Nr. 269/2014 unter bestimmten weiteren Voraussetzungen genehmigt werden, wenn eine in Anhang I aufgeführte natürliche oder juristische Person, Einrichtung oder Organisation Zahlungen aufgrund von Verträgen, Vereinbarungen oder Verpflichtungen schuldet, die von der betreffenden natürlichen oder juristischen Person, Einrichtung oder Organisation vor dem Tag geschlossen bzw. übernommen wurden, an dem diese natürliche oder juristische Person, Einrichtung oder Organisation in Anhang I aufgenommen wurde.

114

Ein sogenannter Altvertrag liegt aber nicht vor. Der maßgebliche Stromlieferungsvertrag zwischen dem Kläger und seinem Stromversorger wurde am 22. Juli 2022 geschlossen (siehe Akte der Beklagten, Ausgangsverfahren, S. 107) und damit einen Tag nach Aufnahme der Rossotrudnichestvo in den Anhang I der VO (EU) Nr. 269/2014 am 21. Juli 2022 aufgrund der Durchführungsverordnung (EU) 2022/1270 des Rates vom 21. Juli 2022 zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der

Ukraine untergraben oder bedroht, die am selben Tag im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht wurde und damit nach Art. 2 der DVO 2022/1270 in Kraft trat (ABl. L 193 v. 21.7.2022, S. 133-195).

115

Selbst wenn es sich beim Stromlieferungsvertrag vom 22. Juli 2022 um eine Vertragsverlängerung eines bereits am 1. Dezember 2005 geschlossenen Stromlieferungsvertrags und eines Stromlieferungsauftrags vom 14. September 2015 handelt, wie der Kläger einwendet (vgl. Akte der Beklagten, Ausgangsverfahren, S. 108 sowie Anlage K11), ist nicht von einem Altvertrag i.S.d. Art. 6 Abs. 1 VO (EU) Nr. 269/2014 auszugehen.

116

Die Altvertragsklausel in Art. 6 Abs. 1 VO (EU) Nr. 269/2014 verfolgt nicht den Zweck, Geschäfte in einer Übergangszeit noch zu ermöglichen, sondern den Schutz der nicht sanktionierten Vertragspartner von Sanktionsbetroffenen, weiterhin auf die Erbringung der ihnen geschuldeten Gegenleistung vertrauen zu können, wenn der Vertragsschluss zeitlich vor der Listung des Sanktionsbetroffenen lag. Ein dahingehendes Schutzbedürfnis besteht allerdings nicht, wenn der nicht sanktionierte Vertragspartner nach Aufnahme des Sanktionsbetroffenen in den Anhang I der VO (EU) Nr. 269/2014 neue vertragliche Bindungen mit diesem eingeht. So liegt es aber hier, weil der Stromversorger und der Kläger nach der Aufnahme der Rosstrudnichestvo in den Anhang I der VO (EU) Nr. 269/2014 eine Vertragsverlängerung vereinbart haben (vgl. Nr. A.3.5, S. 18, Europäische Kommission, Consolidated FAQs on the implementation of Council Regulation No 833/2014 and Council Regulation No 269/2014 [Stand 14.5.2024], https://ec.europa.eu/info/files/faqs-sanctions-russia-consolidated_en; Sachs/Schäffer: Systematik des sanktionsrechtlichen Altvertragsschutzes am Beispiel der Russland-Sanktionen, UKuR 2022, 204).

117

Dieses Ergebnis ist nicht unbillig, denn der nicht sanktionierte Vertragspartner ist bei der anzustellenden restriktiven Auslegung der Ausnahmeregelung nicht schutzbedürftig, wenn er mit seinem Vertragspartner nach dessen Aufnahme in den Anhang I vertragliche Bindungen eingeht.

118

Nach alledem war die Klage mit der sich aus §§ 161 Abs. 1, 154 Abs. 1 VwGO ergebenden Kostenfolge abzuweisen. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.