



Abteilung I
A-880/2022

Urteil vom 8. September 2022

Besetzung

Richter Keita Mutombo (Vorsitz),
Richter Jürg Steiger, Richterin Iris Widmer,
Gerichtsschreiberin Susanne Raas.

Parteien

X. _____ AG, ...,
vertreten durch **Y. _____**, Rechtsanwalt, und
Z. _____, Rechtsanwalt, ...,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG),
Dienstbereich Grundlagen, Sektion Recht,
Taubenstrasse 16, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zoll; Restauration eines beschlagnahmten Kunstwerks.

Sachverhalt:**A.**

A.a Am 7. März 2017 beschlagnahmte die Zollkreisdirektion [...], Sektion Zollfahndung, unter anderem die Skulptur «A. _____» von B. _____ (nachfolgend: Kunstwerk), welche sich auf dem Areal C. _____ in [...] befand, und sprach ein Verfügungsverbot aus. Ferner beanspruchte sie das Kunstwerk als Zollpfand. Als Drittansprecher wurden die X. _____ AG [im Land 1] und E. _____ in der Beschlagnahmungs- und Zollpfandverfügung aufgeführt. Diese Verfügung erwuchs in Rechtskraft (Urteil des BVGer A-1751/2018 vom 7. September 2018).

A.b Mit Eingabe vom 26. Oktober 2021 ersuchten die Anwälte der [Kanzlei F. _____] (nachfolgend: Rechtsvertreter) die Eidgenössische Zollverwaltung (nachfolgend: EZV) im Namen der X. _____ AG, [Land 1], der G. _____ Inc. und E. _____ um Zustimmung zur Restaurierung des von der Zollbehörde beschlagnahmten Kunstwerks. Die Rechtsvertreter wiesen darauf hin, dass das Kunstwerk aufgrund einer inneren unstabilen Struktur abgebaut sei und die Einzelteile zunächst neben dem ursprünglichen Standort platziert worden seien. Mittlerweile befänden sich die Einzelteile in dafür angefertigten Kisten in einem näher bezeichneten Ventilationsraum. Die Rechtsvertreter legten diesem Gesuch eine Kostenschätzung vom 20. September 2021 (ausgestellt von der H. _____ AG mit Sitz in [...]) [nachfolgend: Restaurierungsbetrieb], adressiert an I. _____, Art Administrator, E. _____, Administrativ Office in [...]) bei.

A.c Die EZV bestätigte den Eingang des Schreibens am 2. November 2021.

A.d Nachdem sich die Rechtsvertreter am 12. November 2021 nach dem Stand der Dinge erkundigt und die EZV am 17. November 2021 geantwortet hatte, wiesen die Rechtsvertreter am 3. Dezember 2021 auf die Dringlichkeit des Gesuchs hin und baten um dessen Gutheissung oder den Erlass einer anfechtbaren Verfügung.

A.e Mit Schreiben vom 13. Dezember 2021 gab die EZV den Rechtsvertretern Gelegenheit darzulegen und zu belegen, welche der gesuchstellenden Personen gestützt auf welche Grundlage am betreffenden Kunstwerk berechtigt und legitimiert sei, das Ersuchen zu stellen.

A.f Die Rechtsvertreter antworteten am 23. Dezember 2021, die X. _____ AG sei seit dem Eigentumserwerb vom 13. März 2006 ununterbrochen Eigentümerin des Kunstwerks. Sie legten ein Schreiben des Auktionshauses J. _____ bei.

B.

Mit Verfügung vom 21. Januar 2022 trat die per 1. Januar 2022 in Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) umbenannte EZV, auf das Gesuch vom 26. Oktober 2021 sowie die Ergänzung vom 23. Dezember 2021 nicht ein (Ziff. 1 des Dispositivs). Sie erhob weder Verfahrenskosten (Ziff. 2 des Dispositivs) noch sprach sie eine Parteientschädigung zu (Ziff. 3 des Dispositivs).

Das BAZG führte hierzu zusammengefasst aus, aus den Ausführungen der Rechtsvertreter sei darauf zu schliessen, dass die Legitimation der X. _____ AG, ein Gesuch um Instandstellung bzw. Restauration zu stellen, aus der geltend gemachten Stellung als Eigentümerin abgeleitet werde. Die Unterlagen und die Aussagen der verschiedenen, in den gesamten Verfahrenskomplex involvierten Personen seien diesbezüglich jedoch widersprüchlich.

C.

C.a Mit Eingabe vom 23. Februar 2022 erhebt die X. _____ AG, eine «Nonresident Domestic Corporation» aus [dem Land 1] (nachfolgend: Beschwerdeführerin), Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht gegen die Verfügung des BAZG vom 21. Januar 2022. Sie beantragt, Ziff. 1 und 2 der angefochtenen Verfügung seien aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, das Kunstwerk zum Zwecke der Restauration dem Restaurierungsbetrieb zu übergeben und im Anschluss an die Restauration an den gegenwärtigen Standort zu retournieren. Eventualiter sei ihr (der Beschwerdeführerin) zu erlauben, selbst so vorzugehen. Subeventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich Mehrwertsteuer). In prozessualer Hinsicht beantragt die Beschwerdeführerin, die Verfahrensakten beizuziehen.

Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin im Wesentlichen aus, das fragliche Kunstwerk stehe in ihrem Eigentum und sei am 18. März 2011 durch die K. _____ im Verlagerungsverfahren importiert worden. Diese Transaktion sei Gegenstand eines von der EZV im Jahre 2012 gegen E. _____ und weitere Personen geführten Zollverfahrens gewesen und

dort als Fall Nr. 27 dokumentiert. Über die Nachforderung von Zollabgaben und Mehrwertsteuern betreffend das fragliche Kunstwerk habe das Bundesgericht im Verfahren 2C_219/2019 mit Urteil vom 27. April 2020 rechtskräftig entschieden.

Das gegenständliche Kunstwerk sei von der EZV mit Zollbeschlagnahme belegt worden und diene als Zollpfand. Das Kunstwerk habe sich auf dem Ausseanaareal C._____ in [...] befunden. Im Juni 2021 habe das Ingenieurteam des C._____ bemerkt, dass sich das Kunstwerk aufgrund starker Winde gefährlich bewegt habe. Die weiteren Analysen hätten ergeben, dass das Werk eine innerlich instabile Struktur aufweise, weshalb es, um weiteren Schaden zu verhindern, abgebaut und in einer speziellen Box gelagert worden sei. Um irreparable Schäden zu vermeiden, seien sofort Massnahmen zur Restauration notwendig. Es gehe vorliegend nicht um eine Freigabe im Sinne von Art. 84 Abs. 1 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 (ZG, SR 631.0), sondern einzig um die Zustimmung zur Restauration. Die entsprechenden Bestimmungen zur Freigabe seien auch nicht analog anwendbar. Sie (die Beschwerdeführerin) sei zudem Eigentümerin des Kunstwerks. Zum Nachweis ihres Eigentums reicht die Beschwerdeführerin ein Schreiben von E._____ vom 18. Februar 2022, eines der G._____ Inc. ebenfalls vom 18. Februar 2022 sowie eines der D._____ AG vom 23. Februar 2022 ein. E._____ bestätigt, dass das Kunstwerk der X._____ AG, [Land 1], gehöre; die G._____ Inc. gibt nach bestem Wissen an, nicht sie selbst, sondern die X._____ AG, [Land 1], sei Eigentümerin des Kunstwerks; die D._____ AG bestätigt, dass das Kunstwerk gemäss ihrer Information der X._____ AG, [Land 1], gehöre. Schliesslich moniert die Beschwerdeführerin das Verhalten des BAZG als unverhältnismässig und als gegen das Gebot von Treu und Glauben verstossend.

C.b Das BAZG (nachfolgend auch: Vorinstanz) beantragt mit Vernehmlassung vom 4. April 2022, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Die Vorinstanz hält unter Hinweis auf ihre Vernehmlassung in einem anderen Verfahren (A-2357/2021) fest, auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren sei es an der Beschwerdeführerin, ihre Partei- und Prozessfähigkeit zu belegen, und an der Beschwerdeinstanz, diese zu beurteilen. Ferner fehle es der Beschwerdeführerin an einem schutzwürdigen Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung. Die Beschwerdeführerin habe nicht dargelegt, warum das Kunstwerk nicht vor Ort

restauriert werden könnte. Ein aktuelles Rechtsschutzinteresse an einem Transport zum Restaurierungsbetrieb sei daher nicht auszumachen. Zudem könne vorliegend nur das Nichteintreten beanstandet werden und nicht verlangt werden, dass materiell entschieden werde. Der Abbau des Kunstwerks und dessen Unterbringung seien von ihr (der Vorinstanz) weder im Voraus bewilligt noch im Nachhinein genehmigt worden. Ein Restaurationsgesuch könne nicht von einer beliebigen Person eingereicht werden, denn eine Restauration sei potenziell wert- und eigentumsrelevant. Zur Berechtigung der Beschwerdeführerin am Kunstwerk würden in der Beschwerde aber unterschiedliche Ausführungen gemacht. Zudem erkläre die Beschwerdeführerin nicht, warum das Gesuch im Namen von drei Personen gestellt worden sei und anschliessend der Kreis der gesuchstellenden Personen auf eine Person reduziert worden sei. Die von der Beschwerdeführerin eingereichten Bestätigungen betreffend ihre Eigentümerschaft stammten von E. _____ und von diesem kontrollierten Gesellschaften, so dass letztlich alle E. _____ zuzuordnen seien. Dies bestätige, dass eine Klärung der widersprüchlichen Aussagen aussichtslos sei. Da die Beschwerdeführerin die für eine Parteistellung erforderliche Legitimation weder plausibel machen noch rechtsgenügend nachweisen könne, sei die Parteistellung und somit eine Eintretensvoraussetzung nicht gegeben. Der Nichteintretensentscheid sei zu Recht gefällt worden.

C.c Mit Replik vom 17. Juni 2022 präzisiert die Beschwerdeführerin ihre Beschwerde dahingehend, dass das Hauptbegehren nur auf Aufhebung der Ziff. 1 der angefochtenen Verfügung lautet und das Subeventualbegehren auf Rückweisung der Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz mit der Anweisung zu ergänzen sei, dass die Vorinstanz auf das Ersuchen der Beschwerdeführerin einzutreten habe.

Sinngemäss führt die Beschwerdeführerin aus, sie sei zur Anfechtung legitimiert. Die Beschwerdeführerin reicht sodann ein «Certificate of election and incumbency» vom 6. Oktober 2017 mit Beglaubigung der Kopie vom 13. August 2021 zum Nachweis der Zeichnungsberechtigung der die Anwaltsvollmacht unterzeichnenden Person ein. Aus prozessökonomischer Sicht sei auf eine Rückweisung zu verzichten und über die Restauration zu entscheiden. Als Eigentümerin des Kunstwerks und als Kunstliebhaberin habe sie (die Beschwerdeführerin) ein aktuelles und praktisches Interesse, dass am Kunstwerk keine irreparablen Schäden entstünden. Die Restaurationsarbeiten könnten nicht im Freien oder in einem Lagerungsraum durchgeführt werden. Sie sei im Jahr 2006 Eigentümerin des Kunstwerks geworden. Für eine Aufgabe oder Übertragung des Eigentums gebe es

keine Hinweise. Auch behaupte keine andere Person das Eigentum, sondern es würden im Gegenteil andere Personen bestätigen, dass sie nicht Eigentümerin des Kunstwerks seien. Es sei daher unbeachtlich, dass auch weitere Personen ursprünglich das Gesuch um Restauration des Kunstwerks gestellt hätten.

C.d Die Vorinstanz erklärt am 29. Juni 2022 den Verzicht auf eine weitere Stellungnahme.

Auf die einzelnen Vorbringen der Parteien wird im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen, soweit sie entscheidungswesentlich sind.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Angefochten ist eine Verfügung des BAZG vom 21. Januar 2022.

1.2 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) gegeben ist (Art. 31 VGG). Eine solche Ausnahme liegt nicht vor. Der angefochtene Entscheid ist eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG. Das BAZG ist eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 33 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (vgl. auch Art. 116 Abs. 4 ZG). Das Verfahren richtet sich – soweit das VGG nichts anderes bestimmt – nach den Vorschriften des VwVG (Art. 37 VGG).

1.3 Die Beschwerde wurde form- und fristgerecht eingereicht (vgl. Art. 50 Abs. 1 sowie Art. 52 Abs. 1 VwVG).

1.4 Die Parteifähigkeit setzt die Rechtsfähigkeit voraus und erfasst alle natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts und des öffentlichen Rechts. Im Rahmen des Zollrechts werden auch gesetzlich zugelassene Personenverbindungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit als Person betrachtet (Art. 6 ZG). Vorliegend kann offenbleiben, ob die Beschwerdeführerin eine juristische Person (nach ausländischem Recht) oder eine (ausländische) Personenvereinigung ohne Rechtspersönlichkeit ist. Beide Rechtsformen sind nach ZG parteifähig. Folglich ist die Parteifähigkeit der

Beschwerdeführerin und damit auch ihre Prozessfähigkeit vor dem Bundesverwaltungsgericht zu bejahen.

1.5 Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist inhaltlich von der Verfügung vom 21. Januar 2022 betroffen. Die aktenkundige Anwaltsvollmacht vom 26. Oktober 2021 für das vorinstanzliche Verfahren nennt sie als Auftraggeberin. Die Vorinstanz ist sodann auf das Gesuch vom 26. Oktober 2021 unter anderem deshalb nicht eingetreten, weil sie das Verfügungsrecht über das Kunstwerk als entscheidungswesentlich betrachtet und die Beschwerdeführerin ein solches nicht nachgewiesen habe. Mit anderen Worten sieht die Vorinstanz das Eigentum der Beschwerdeführerin am Kunstwerk als nicht erstellt an. Die Beschwerdeführerin ist somit als materielle Adressatin der Verfügung vom 21. Januar 2022 zu betrachten. Sie hat ein Interesse an deren Aufhebung bzw. Änderung und ist damit zur Beschwerdeerhebung vor Bundesverwaltungsgericht legitimiert (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.6 Nach dem Gesagten ist auf das Rechtsmittel vor Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich einzutreten (vgl. aber nachfolgend: E. 1.7).

1.7 Anfechtungsobjekt in einem Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bildet der angefochtene vorinstanzliche Entscheid. Im vorliegenden Fall ist dies die Nichteintretensverfügung vom 21. Januar 2022. Mit einer Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid kann nur geltend gemacht werden, die Vorinstanz habe zu Unrecht das Bestehen der Eintretensvoraussetzungen verneint. Die beschwerdeführende Partei kann entsprechend nur die Anhandnahme durch die Vorinstanz beantragen (Urteil des BVerwG A-174/2020 vom 2. Februar 2021 E. 1.3).

Vorliegend ist somit einzig zu prüfen, ob die Vorinstanz auf das Gesuch vom 26. Oktober 2021 hätte eintreten müssen. Auf den sinngemässen Antrag der Beschwerdeführerin zur Erteilung der Zustimmung zur Restauration bzw. Standortverschiebung ist somit nicht einzutreten.

1.8 Dem prozessualen Antrag der Beschwerdeführerin auf Beizug der Verfahrensakten wurde mit Zwischenverfügung vom 3. März 2022 entsprochen. Die Vorinstanz hat ihrer Vernehmlassung vom 4. April 2022 zahlreiche Akten beigelegt.

1.9 Das Bundesverwaltungsgericht kann den angefochtenen Entscheid in vollem Umfang überprüfen. Die Beschwerdeführerin kann neben der Verletzung von Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG) und der unrichtigen oder

unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes (Art. 49 Bst. b VwVG) auch die Rüge der Unangemessenheit erheben (Art. 49 Bst. c VwVG).

1.10

1.10.1 Die für die Entscheidungsfindung (Rechtsanwendung) vorzunehmende Tatsachenfeststellung setzt voraus, dass die Sachlage korrekt und vollständig ermittelt wurde. Das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungspflege werden deshalb grundsätzlich von der Untersuchungsmaxime beherrscht. Demnach muss die entscheidende Behörde den Sachverhalt von sich aus abklären. Sie trägt die Beweisführungslast (sog. subjektive oder formelle Beweislast). Der Untersuchungsgrundsatz erfährt durch die Mitwirkungspflicht der Verfahrensparteien allerdings eine Einschränkung (ANDRÉ MOSER et al., Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 1.49 ff.).

1.10.2 Im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht gilt der Grundsatz der freien Beweiswürdigung (BGE 130 II 485 E. 3.2). Die Beweiswürdigung endet mit der richterlichen Entscheidung darüber, ob eine rechtserhebliche Tatsache als erwiesen zu gelten hat oder nicht. Der Beweis ist geleistet, wenn das Gericht gestützt auf die freie Beweiswürdigung zur Überzeugung gelangt ist, dass sich der rechtserhebliche Sachumstand verwirklicht hat (MOSER et al., a.a.O., Rz. 3.141). Es ist dabei nicht an bestimmte förmliche Beweisregeln gebunden, die genau vorschreiben, wie ein gültiger Beweis zu Stande kommt und welchen Beweiswert die einzelnen Beweismittel im Verhältnis zueinander haben (vgl. BGE 130 II 482 E. 3.2; Urteile des BVGer A-584/2020 vom 24. August 2021 E. 1.5.2 [bestätigt durch Urteil des BGer 2C_798/2021 vom 11. Mai 2022], A-2106/2018 vom 31. Dezember 2018 E. 1.4.2.2; MOSER et al., a.a.O., Rz. 3.140).

Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung kann das Beweisverfahren geschlossen werden, wenn die noch im Raum stehenden Beweisanträge eine nicht erhebliche Tatsache betreffen oder offensichtlich untauglich sind, etwa weil ihnen die Beweiseignung abgeht oder umgekehrt die betreffende Tatsache aus den Akten bereits genügend ersichtlich ist und angenommen werden kann, dass die Durchführung des Beweises im Ergebnis nichts ändern wird (BGE 131 I 153 E. 3; zum Ganzen: Urteile des BVGer A-2932/2017 vom 18. Januar 2018 E. 1.4, A-5216/2014 vom 23. April 2015 E. 1.5.4). Diesfalls werden die von den Parteien gestellten Beweisanträge im Rahmen einer vorweggenommenen, sog. antizipierten Beweiswürdigung abgewiesen (Urteile des BVGer A-584/2020 vom 24. August 2021

E. 1.5.2 [bestätigt durch Urteil des BGer 2C_798/2021 vom 11. Mai 2022], A-1328/2018 vom 18. April 2018 E. 1.4.3 f.; MOSER et al., a.a.O., Rz. 3.144).

Bleibt eine entscheidungsrelevante Tatsache unbewiesen, gilt im Bereich des öffentlichen Rechts grundsätzlich die Beweislastregel von Art. 8 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) als allgemeiner Rechtsgrundsatz (vgl. BGE 138 II 465 E. 6.8.2; Urteil des BVGer A-6341/2015 vom 28. Juni 2016 E. 2.1.3). Demnach hat jene Partei die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen, die aus der unbewiesenen gebliebenen Tatsache Rechte ableitet (vgl. BGE 133 V 205 E. 5.5; Urteil des BGer 1C_236/2016 vom 15. November 2016 E. 3.6 am Ende; MOSER et al., a.a.O., Rz. 3.150).

1.10.3 Nach dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen ist das Bundesverwaltungsgericht verpflichtet, auf den unter Mitwirkung der Verfahrensbeteiligten festgestellten Sachverhalt die richtigen Rechtsnormen und damit jenen Rechtssatz anzuwenden, den es als den zutreffenden erachtet, und ihm jene Auslegung zu geben, von der es überzeugt ist (MOSER et al., a.a.O., Rz. 1.54 unter Verweis auf BGE 119 V 347 E. 1a). Aus dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen folgt sodann, dass das Bundesverwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz nicht an die rechtliche Begründung der Begehren gebunden ist (vgl. Art. 62 Abs. 4 VwVG). Es kann eine Beschwerde aus anderen als den geltend gemachten Gründen (ganz oder teilweise) gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer von der Vorinstanz abweichenden Begründung bestätigen (sog. Motivsubstitution; vgl. anstelle vieler: Urteil des BVGer A-825/2016 vom 10. November 2016 E. 2.2).

2.

2.1 Der Bund hat gemäss Art. 82 Abs. 1 ZG ein gesetzliches Pfandrecht (Zollpfandrecht) a) an Waren, für welche Zollabgaben zu entrichten sind, und b) an Waren bzw. Sachen, welche zur Verletzung zollrechtlicher Erlasse oder nichtzollrechtlicher Erlasse des Bundes, bei deren Vollzug das BAZG mitwirkt, gedient haben. Das Zollpfandrecht entsteht zugleich mit der Zollforderung, welche es zu sichern hat, und geht sämtlichen übrigen dinglichen Rechten an der Sache vor (Art. 82 Abs. 3 ZG).

2.2 Als dingliches Recht haftet es an der Sache als solcher, unabhängig davon, wem diese gehört oder in wessen Besitz sie sich befindet. Dritte, die nicht am mit der Sache zusammenhängenden Verwaltungs- oder Verwaltungsstrafverfahren beteiligt sind, müssen daher grundsätzlich dulden, dass die Sache zur Deckung der Zollforderung beschlagnahmt und verwertet wird (Art. 214 Abs. 1 der Zollverordnung vom 1. November 2006 [ZV, SR 631.01]; Urteil des BVGer A-584/2020 vom 24. August 2021 E. 4.5.1 [bestätigt durch Urteil des BGer 2C_798/2021 vom 11. Mai 2022]; vgl. ROGER M. CADOSCH, in: Kocher/Clavadetscher [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar Zollgesetz [ZG], 2009 [nachfolgend: Zollkommentar], Art. 82 N 12). Eine Ausnahme hiervon bildet Art. 84 ZG (siehe E. 2.5). Sind die Dritten bekannt, so setzt das BAZG sie von der Beschlagnahme in Kenntnis (Art. 214 Abs. 2 ZV).

2.3 Das BAZG kann das Zollpfand mittels Beschlagnahme geltend machen (Art. 83 Abs. 1 ZG). Die Beschlagnahme besteht in der Besitzergreifung oder in einem Verfügungsverbot, welches an den Besitzer der Waren bzw. Sachen gerichtet wird (Art. 83 Abs. 2 ZG).

2.4 Das Zollpfandrecht nach Art. 82 ZG und die Beschlagnahmung nach Art. 83 ZG sind verwaltungsrechtliche Zwangsmassnahmen, die dem unmittelbaren Zwang zuzurechnen sind (vgl. Botschaft vom 15. Dezember 2003 über ein neues Zollgesetz, BBl 2004 567, E. 2.3.2.3 S. 649; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1478; CADOSCH, Zollkommentar, Art. 83 N 4; das Urteil des BGer 2C_798/2021 vom 11. Mai 2022 E. 1.2 spricht von einer vorsorglichen Massnahme). Sie dienen primär der Sicherung von Zollforderungen (CADOSCH, Zollkommentar, Art. 82 N 13 und Art. 83 N 4). Die zivilrechtlichen Eigentumsverhältnisse (vgl. Art. 641 ZGB; zum internationalen Verhältnis vgl. Art. 100 des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1987 über das internationale Privatrecht [IPRG, SR 291]) am beschlagnahmten Kunstwerk bleiben dabei grundsätzlich bestehen.

2.5 Beschlagnahmte Waren bzw. Sachen können der berechtigten Person gegen Sicherstellung freigegeben werden (Art. 84 Abs. 1 ZG). Die Eigentümerin oder der Eigentümer einer gefundenen und beschlagnahmten Ware gilt als berechtigte Person (Art. 217 Abs. 1 ZV). Sicherzustellen ist der Betrag, für den der um Freigabe Ersuchende schlimmstenfalls zu haften hat (BGE 97 I 455 E. 3b; Urteil des BVGer A-584/2020 vom 24. August 2021 E. 4.5.2 [bestätigt durch Urteil des BGer 2C_798/2021 vom 11. Mai 2022]).

Ohne Sicherstellung werden beschlagnahmte Waren bzw. Sachen gemäss Art. 84 Abs. 2 ZG freigegeben, sofern der Eigentümer für die gesicherte Zollforderung nicht selber haftet (Art. 84 Abs. 2 Bst. a ZG) und nachweist, dass die Waren bzw. Sachen ohne ihre oder seine Schuld zur Widerhandlung benutzt worden sind oder dass sie oder er das Eigentum oder den Anspruch auf Erwerb von Eigentum vor der Beschlagnahme erworben hat, ohne von der Nichterfüllung der Zollpflicht zu wissen (Art. 84 Abs. 2 Bst. b ZG; Art. 218 Abs. 1 ZV; vgl. BVGE 2017 III/2 E. 3.3.5). Trotz angebotener Sicherheitsleistung bzw. trotz Vorliegens von Befreiungsgründen nach Art. 84 Abs. 2 ZG wird die als Zollpfand beschlagnahmte Ware bzw. Sache jedoch nicht freigegeben, wenn sie in einem Strafverfahren als Beweismittel dient oder zur Vernichtung bestimmt ist (Urteil des BVGer A-584/2020 vom 24. August 2021 E. 4.5.2 [bestätigt durch Urteil des BGer 2C_798/2021 vom 11. Mai 2022]; CADOSCH, Zollkommentar, Art. 84 N 1 und 4).

2.6 Mit Busse bis zum Fünffachen des Warenwerts wird bestraft, wer a) eine vom BAZG als Zollpfand beschlagnahmte Ware beziehungsweise Sache, die in seinem Besitz belassen worden ist, vernichtet; oder b) ohne Zustimmung des BAZG darüber verfügt (Art. 122 Abs.1 ZG).

3.

3.1 Im vorliegenden Fall ist die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung vom 21. Januar 2022 auf ein Gesuch der Beschwerdeführerin zur Restauration eines zollrechtlich beschlagnahmten Kunstwerks mangels eines schutzwürdigen Interesses nicht eingetreten.

3.2 Es kann offenbleiben, inwieweit die vorstehend genannten Bestimmungen zur Beschlagnahmung und zum Zollpfand dem materiellen Recht und inwieweit sie dem Verfahrensrecht zuzuordnen sind. Es liegt nämlich im hier zu beurteilenden Fall einzig die Frage im Streit, ob die Voraussetzungen zur Einleitung des Verwaltungsverfahrens vor der Vorinstanz gegeben waren bzw. sind.

3.3 Das Verwaltungsverfahren – auch Verfahren auf Erlass einer Verfügung, erstinstanzliches Verfahren oder nichtstreitiges Verwaltungsverfahren genannt – ist das formalisierte, mithin rechtlich geregelte Verfahren, das in den Erlass einer Verfügung mündet (vgl. Art. 1 Abs. 1 VwVG; BGE 146 V 38 E. 4.1; PIERRE TSCHANNEN, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Kommentar,

2. Aufl. 2019 [nachfolgend: Kommentar VwVG], Art. 1 N 9; GREGOR BACHMANN, Anspruch auf Verfahren und Entscheid, Der Zugang zum Verwaltungsverfahren und zur Verwaltungsrechtspflege unter besonderer Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien, 2019, S. 5).

3.4 Der Anspruch auf ein Verwaltungsverfahren beurteilt sich nach formellem Recht (vgl. BACHMANN, a.a.O., S. 27 m.Hw. auf die Rechtsprechung). Er setzt voraus, dass die Behörde über die Frage eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG bzw. Art. 25 VwVG bzw. Art. 25a VwVG erlassen kann (vgl. BACHMANN, a.a.O., S. 27). Diese muss ihre Grundlage im öffentlichen Recht des Bundes haben (vgl. MARKUS MÜLLER, Kommentar VwVG, Art. 5 N 60). Des Weiteren ist Voraussetzung, dass die Behörde zum Erlass dieser Verfügung zuständig ist (vgl. Art. 7 bis 9 VwVG) und dass die Parteistellung im Sinne von Art. 6 VwVG bzw. Art. 48 VwVG gegeben ist.

3.4.1 Gemäss Art. 5 Abs. 1 VwVG gelten als Verfügungen Anordnungen von Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten (Bst. a), die Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von Rechten und Pflichten (Bst. b) oder die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten und Pflichten oder das Nichteintreten auf ein solches Begehren (Bst. c) zum Gegenstand haben. Als Verfügungen gelten mithin autoritative, einseitige, individuell-konkrete Anordnungen einer Behörde, die in Anwendung von Verwaltungsrecht ergehen, auf Rechtswirkungen ausgerichtet sowie verbindlich und erzwingbar sind (BGE 139 V 72 E. 2.2.1, 135 II 38 E. 4.3 m.w.Hw.; vgl. auch TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 28 N 1 f. und N 16 ff.). Diese Strukturmerkmale bzw. Elemente des Verfügungsbegriffs müssen kumulativ erfüllt sein (vgl. zum Ganzen: Urteile des BVGer A-4731/2019 vom 3. Februar 2020 E. 2.1.1, A-3146/2018 vom 24. Januar 2019 E. 2.1.1, A-3808/2018 vom 14. August 2018 E. 2.1, B-1290/2017 vom 22. September 2017 E. 2.1).

3.4.2 Die Legitimation, ein Verfahren auf Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG zu verlangen, bemisst sich nach den Voraussetzungen von Art. 6 und Art. 48 VwVG (BACHMANN, a.a.O., S. 74). Die Legitimation in Art. 6 VwVG ist nämlich weitgehend deckungsgleich mit der Legitimation in Art. 48 VwVG (ISABELLE HÄNER, Kommentar VwVG, Art. 6 N 1).

3.4.3 Nach Art. 6 VwVG gelten als Parteien Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, und andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht. Zu den Parteien zählen damit neben materiellen Verfügungsadressaten, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung betrifft, auch Dritte, die nach Art. 48 VwVG beschwerdeberechtigt sind (BVGE 2010/12 E. 2.2; Urteile des BVerG A-4114/2020 vom 22. Februar 2022 E. 4.1, A-4929/2017 vom 31. Januar 2018 E. 3.1).

Dritte müssen damit stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonderen Beziehungsnähe zur Streitsache stehen. Zudem ist erforderlich, dass sie ein persönliches Interesse daran haben, einen materiellen oder ideellen Nachteil zu vermeiden, den der angefochtene Entscheid mit sich bringen würde. Die Beschwerdebefugnis soll die Popularbeschwerde ausschliessen und den Charakter des Beschwerderechts als Instrument des Individualrechtsschutzes unterstreichen (vgl. BGE 142 II 80 E. 1.4.1, 142 II 451 E. 3.4.1, 131 II 361 E. 1.2; Urteile des BVerG A-4114/2020 vom 22. Februar 2022 E. 4.1, A-2669/2016 vom 22. August 2016 E. 3.2, A-4929/2017 vom 31. Januar 2018 E. 4.1.2; HÄNER, Kommentar VwVG, Art. 48 N 12).

3.4.4 Das öffentliche Verfahrens- und Prozessrecht unterscheidet nicht zwischen Prozess- und Sachlegitimation (HÄNER, Kommentar VwVG, Art. 6 N 3).

3.4.5 Die Legitimation ist von Amtes wegen zu prüfen, wobei die gesuchstellende Partei die Beweislast hierfür trägt. Das Beweismass ist unterschiedlich; teilweise genügt Glaubhaftmachung, teilweise wird eine gewisse Wahrscheinlichkeit vorausgesetzt (HÄNER, Kommentar VwVG, Art. 48 N 2).

3.5

3.5.1 Mit Verfügung vom 7. März 2017 (vgl. Sachverhalt A.a) hat die Zollbehörde das Kunstwerk als Zollpfand im Sinne von Art. 82 ZG beansprucht und mit einem Verfügungsverbot im Sinne von Art. 83 ZG belegt. Sie hat damit die ausschliessliche Verfügungsmacht über die Sache beansprucht.

Nach der Sachdarstellung der Beschwerdeführerin im Gesuch vom 26. Oktober 2021 muss das Kunstwerk zum Zwecke der Restauration in den Gewahrsam des Restaurationsbetriebs übergeben werden. Damit zeigt die

Beschwerdeführerin, dass sie die Besitzverhältnisse betreffend das Zollpfand verändern will bzw. die Zollbehörde hierzu anhalten will.

3.5.2 Zweifelsohne zielt das Gesuch vom 26. Oktober 2021 auf den Erlass einer Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG ab. Das BAZG als Inhaber der ausschliesslichen Verfügungsmacht ist hierfür zuständig (vgl. E. 3.4 ff.).

Bereits wegen des Risikos einer Bestrafung nach Art. 122 ZG ist – entgegen der Ansicht der Vorinstanz und für den Fall, dass die Beschwerdeführerin die Restauration selber veranlassen möchte – auch für die Beschwerdeführerin ein schutzwürdiges Interesse am Erlass einer zustimmenden Verfügung zur Vornahme der Restauration ohne Weiteres zu bejahen (s. aber E. 3.5.5).

3.5.3 Soweit die Beschwerdeführerin ihr Gesuch vom 26. Oktober 2021 dahingehend verstanden haben wollte, die Zollbehörde anzuhalten, das Kunstwerk sorgfältig zu behandeln bzw. einen allfälligen drohenden Schaden abzuwenden, stünde eine Einflussnahme auf die Amtsführung der Zollbehörden zur Diskussion, welche ausserhalb der Prüfungsbefugnis des Bundesverwaltungsgerichts liegen würde und im vorliegenden Verfahren nicht zu behandeln wäre. Darauf ist nicht weiter einzugehen.

3.5.4 Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Restaurationsvorhaben, welches im Rahmen eines Werkvertrags (vgl. hierzu: GAUDENZ G. ZINDEL/BERTRAND G. SCHOTT, in: Widmer Lüchinger/Oser [Hrsg.], Basler Kommentar, Obligationenrecht I, Art. 1 – 529 OR, 7. Aufl. 2020 [nachfolgend: BSK OR], Art. 363 N 3; PETER LEHMANN, in: Honsell [Hrsg.], Kurzkommentar OR, 2014 [nachfolgend: Kurzkommentar OR], Art. 363 N 4 m. Hw. auf BGE 130 III 461 E. 4) vorzunehmen sein wird, bedarf es zumindest einer tatsächlichen Übergabe des Pfandobjekts (vgl. Art. 365 Abs. 2 des Obligationenrechts vom 30. März 191 [SR 220; nachfolgend: OR], in sinngemässer Anwendung; ZINDEL/SCHOTT, BSK OR, Art. 365 N 4 m.Hw. auf BGE 113 II 422 E. 2a und E. 2b sowie Art. 365 N 11 f.; zu den Nebenpflichten siehe auch: LEHMANN, Kurzkommentar OR, Art. 364 N 4 und Art. 365 N 5) an den Werkunternehmer bzw. an den Restaurationsbetrieb. Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Akten nicht darauf schliessen lassen, dass die Zollbehörde Partei des angestrebten Werkvertrags sein soll. Zumindest hat die Beschwerdeführerin bereits ein Unternehmen bestimmt, welches die Restauration vornehmen soll, sowie eine Analyse des Zustands des fraglichen Kunstwerks vornehmen lassen.

Damit die Restauration vorgenommen werden kann, bedarf es zwingend der Verfügung über die Pfandsache durch die Zollbehörde bzw. der Übergabe oder der Zustimmung zur Übergabe an den Restaurationsbetrieb, zumindest aber der Zustimmung zur Bearbeitung der Pfandsache am bisherigen Ort. Sofern die Vorinstanz nicht selbst eine Restauration vornehmen lässt (dazu E. 3.5.3), kommen sämtliche der vorgenannten Handlungen einer (zumindest teilweisen) Freigabe des Kunstwerks im Sinne von Art. 84 Abs. 1 ZG durch die Vorinstanz als Inhaberin der ausschliesslichen Verfügungsgewalt über die Pfandsache gleich, auch wenn die Beschwerdeführerin mehrfach betont, nicht deren Freigabe zu verlangen. Es rechtfertigt sich deshalb, für die Frage der Sachlegitimation im Sinne einer Lückenfüllung Art. 84 Abs. 1 ZG analog anzuwenden (zur richterlichen Lückenfüllung siehe: BGE 144 II 281 E. 4.5.1; zum Analogieschluss siehe: BGE 144 IV 97 E. 3.1.2). Mit der Übergabe des Pfandgegenstandes und dessen Bearbeitung durch eine Drittperson besteht zudem die Gefahr eines zufälligen Untergangs des Kunstwerks bzw. Restaurationsobjekts. Insoweit rechtfertigt es sich auch, grundsätzlich nach Art. 84 Abs. 1 ZG eine Sicherstellung zu verlangen und insoweit ebenfalls analog anzuwenden bzw. ausnahmsweise in analoger Anwendung von Art. 84 Abs. 2 ZG auf eine Sicherstellung zu verzichten. Wird der Antrag der Beschwerdeführerin so verstanden, ist eine öffentlich-rechtliche Grundlage für den Erlass der Verfügung durch die Vorinstanz zu bejahen.

3.5.5 Davon abzugrenzen ist jedoch ein schutzwürdiges Interesse am beschlagnahmten Kunstwerk bzw. Zolnpfand selber. Dieses akzentuiert sich durch eine besondere Nähe zum Objekt. Insoweit geht es um die Sachlegitimation am Kunstwerk bzw. Pfandobjekt, welche vorliegend umstritten ist.

3.6 Wie soeben ausgeführt (E. 3.5.4), ist Art. 84 ZG vorliegend analog anzuwenden. Damit ist die Rüge der Beschwerdeführerin nicht zu hören, sie habe keine Freigabe nach Art. 84 ZG verlangt, weshalb sich die Eigentumsfrage nicht stelle.

3.7 Gemäss Art. 84 Abs. 1 ZG erfolgt die Freigabe gegenüber dem Berechtigten. Als solcher gilt nach Art. 217 Abs. 1 ZV der Eigentümer des Pfandgegenstands (E. 2.5).

3.7.1 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 121 Abs. 3 des Zollgesetzes vom 1. Oktober 1925 (aZG, AS 42 287) durfte die Zollverwaltung von demjenigen, der die Herausgabe eines beschlagnahmten Zollpfandes gegen Sicherstellung beanspruchte, den strikten Nachweis des Eigentums verlangen (BGE 107 Ib 94 E. 3a) und war auch nicht verpflichtet, von Amtes wegen die Eigentumsverhältnisse am beschlagnahmten Zollpfand abzuklären (BGE 107 Ib 94 E. 4), zumal es dem Gesuchsteller jederzeit freistand, mit weiteren Beweismitteln den Beweis für sein Eigentum zu erbringen.

Daraus ist zu folgern, dass die Zollverwaltung nach aZG die Herausgabe eines Zollpfandes gegen Sicherstellung verweigern durfte, wenn eine summarische Prüfung ergab, dass die Eigentumsverhältnisse nicht liquid waren oder umgekehrt formuliert, die Zollverwaltung die vorhandenen Beweismittel zwar zu würdigen hatte, auf weitere Abklärungen aber verzichten durfte.

3.7.2 Nach neuem Recht versucht das BAZG gemäss Art. 83 Abs. 3 2. Satz ZG die berechtigte Person ausfindig zu machen, falls der Wert der Waren es rechtfertigt. Dies wird in Art. 217 Abs. 2 ZV insofern bekräftigt, als dort festgehalten wird, das BAZG ermittle die berechtigte Person durch sachdienliche Nachforschungen. Abs. 3 von Art. 217 ZV hält fest, dass eine öffentliche Bekanntmachung erfolgt, wenn die berechtigte Person nicht ermittelt werden kann. Art. 217 Abs. 4 ZV konkretisiert in seinem 2. Satz den in Art. 83 Abs. 3 2. Satz ZG genannten Wert der Ware. Dort wird festgehalten, dass auf die Ermittlung der berechtigten Person dann generell verzichtet werden kann, wenn der Wert der Ware Fr. 1'000.- nicht übersteigt. Auch sonst muss nach dem 1. Satz dieser Verordnungsvorschrift der Aufwand zur Ermittlung der berechtigten Person in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der Ware stehen. Hier wird demnach der Grundsatz der Verhältnismässigkeit präzisiert. Ohnehin muss aber die berechtigte Person ihr Recht an einer gefundenen oder beschlagnahmten Ware nachweisen (Art. 218 Abs. 1 ZV) und sonst das Recht mit einer Klage beim zuständigen Zivilgericht geltend machen (Art. 218 Abs. 2 ZV). Nach Art. 219 Abs. 1 ZV wird die Beschlagnahme des Zollpfandes durch dessen Freigabe aufgehoben und die Sache dem Adressaten bzw. der Adressatin (vgl. hierzu: E. 2.2) der Beschlagnahmeverfügung übergeben. Im Streitfall oder wenn mehrere Personen die Berechtigung an der Ware beanspruchen, wird nach Massgabe von Art. 218 Abs. 3 ZV vorgegangen. Gemäss dieser Bestim-

mung kann sich das BAZG durch gerichtliche Hinterlegung von der Herausgabe befreien, wenn streitig ist, welcher von mehreren berechtigten Personen die Ware zurückzugeben sei.

Unter dem aktuellen Verwaltungsrecht ist die Zollverwaltung somit nicht verpflichtet, bei illiquiden Eigentumsverhältnissen ein aufwändiges Verfahren zur Feststellung des Eigentums durchzuführen. Sie hat nur verhältnismässige Massnahmen zu ergreifen.

3.7.3 Die Beschlagnahmungsverfügung vom 7. März 2017 war an die D. _____ AG adressiert (vgl. E. 2.2). Soweit die Beschwerdeführerin das fragliche Kunstwerk reparieren lassen bzw. über das Kunstwerk Anordnungen treffen will, hat sie demnach ein besseres Recht als die D. _____ AG nachzuweisen. Das behauptete Eigentum am Kunstwerk wäre als besseres Recht zu betrachten.

Die Freigabe nach Art. 84 Abs. 1 ZG beendet die Zwangsmassnahme, weshalb sich die Zollbehörde für die Frage der Eigentümerschaft auf eine prima facie-Prüfung beschränken und liquide Verhältnisse verlangen darf. Insofern gilt ein strengeres Beweismass (vgl. E. 3.4.5). Gleiches muss auch für die analoge Anwendung von Art. 84 Abs. 1 bzw. Abs. 2 ZG gelten.

Infolgedessen durfte die Vorinstanz für ihre Beurteilung ohne Weiteres auf die von der Gesuchstellerin vorgelegten Unterlagen abstellen. Es war ihr auch unbenommen, weitere behördennotorische Informationen heranzuziehen.

Nachfolgend ist zu prüfen, ob das Eigentum der Beschwerdeführerin vor der Vorinstanz liquid war.

3.8

3.8.1 Die Vorinstanz negierte die Sachlegitimation der Beschwerdeführerin zur Einreichung eines Gesuches um Restauration des beschlagnahmten Kunstwerks bzw. Pfandgegenstandes. Sie führte hierzu in der angefochtenen Verfügung vom 21. Januar 2022 aus, dass die Beschwerdeführerin ihre Legitimation, ein Gesuch um Instandstellung bzw. Restauration zu stellen, aus deren angeblicher Stellung als Eigentümerin ableite. Allerdings erkläre die Beschwerdeführerin nicht, warum das ursprüngliche Gesuch vom 26. Oktober 2021 von drei Personen eingereicht worden sei. Die Eigentümerstellung der Beschwerdeführerin sei aber ohnehin – so die Vorinstanz weiter – nicht erstellt. Das Kunstwerk sei nach der Ausstellung eines Kauf-

vertrags vom 13. März 2006 zwischen «J. _____» und der Beschwerdeführerin am 16. Mai 2006 in ein auf E. _____ lautendes Lager eingelagert worden. Danach sei es in ein unter G. _____ Inc. verfasstes und mit Datum vom 8. April 2008 versehenes Schreiben aufgenommen und am gleichen Tag in ein auf die G. _____ Inc. lautendes Lager umgebucht worden, wobei das Kunstwerk faktisch im auf E. _____ lautenden Lager verblieben sei. Am 10. April 2008 sei das Kunstwerk in ein «Consignment Agreement» zwischen der K. _____ als «commission agent» und der G. _____ Inc. als «principal» aufgenommen worden. Dort sei festgehalten worden, dass das Kunstwerk bis zur vollständigen Bezahlung im Eigentum des «principal» verbleibe. Weiter sei im Verfahren A-714/2018 vor Bundesverwaltungsgericht geltend gemacht worden, dass die G. _____ Inc. berechtigt gewesen sei, über das fragliche Kunstwerk zu verfügen und mit der K. _____ einen Kommissionsvertrag abzuschliessen. Von der Beschwerdeführerin sei damals nicht die Rede gewesen. Ferner habe die L. _____ Stiftung in ihrer Beschwerde vom 19. Februar 2021 in einem anderen Verfahren an das Bundesverwaltungsgericht unter anderem festgehalten, dass die indirekt von E. _____ kontrollierten ausländischen Gesellschaften mit der K. _____ Kommissionsverträge abgeschlossen hätten, um die jeweils in ihrem Eigentum stehenden Kunstwerke verkaufen zu lassen. Dies lasse darauf schliessen, dass die G. _____ Inc. auch Eigentümerin des vom vorliegenden Verfahren betroffenen Kunstwerks sei. Die Beschwerdeführerin habe zudem die sie betreffende Nachbezugsverfügung vom 19. August 2015 mit Beschwerde vom 21. September 2015 angefochten und ihr Eigentum an den Kunstwerken bestritten. Nochmals in einem anderen Beschwerdeverfahren führe die K. _____ in der Replik vom 20. Dezember 2021 gegen die sie betreffende Nachbezugsverfügung vom 19. August 2015 aus, dass es für sie keinen Anlass gegeben habe, an der Eigentümerstellung der jeweiligen Kommittenten resp. von E. _____ zu zweifeln. Demnach – so die Vorinstanz sinngemäss – wäre die G. _____ Inc. Eigentümerin des Kunstwerks gewesen. Sodann habe die Beschwerdeführerin im Oktober und November 2019 Gesuche um Freigabe im Sinne von Art. 84 Abs. 1 ZG eingereicht betreffend das Gemälde «[Bild 1]» und weitere zur Auktion vorgesehene Kunstwerke. In der Folge habe schon in jenen Verfahren keine Klarheit über die Vertretungs- und Eigentumsverhältnisse betreffend diese Kunstgegenstände geschaffen werden können. Auch ein weiteres Gesuch der Beschwerdeführerin vom 6. August 2020 um Freigabe des Gemäldes «[Bild 1]» sei ohne Eigentumsnachweis der Beschwerdeführerin geblieben. Sinngemäss macht die Vorinstanz geltend, dass die Eigentumsverhältnisse betreffend die Kunstwerke von E. _____ und dessen Umfeld grundsätzlich unklar seien.

Schliesslich erübrigten sich nach der Auffassung der Vorinstanz weitere Abklärungen betreffend die Legitimation der Beschwerdeführerin. Es sei nämlich davon auszugehen, dass E._____ die Beschwerdeführerin, die L._____ Stiftung, die M._____ Ltd., die N._____ Inc., die O._____ Inc., die G._____ Inc. und die D._____ AG kontrolliere, weshalb seitens der genannten Gesellschaften keine unabhängigen Aussagen zu erwarten seien.

3.8.2 Es ist mit der Vorinstanz einig zu gehen, dass das ursprüngliche Gesuch von drei Personen gestellt wurde, was in Bezug auf die Berechtigung bzw. die Eigentumsverhältnisse nicht zu einer Klärung beiträgt. Dass die weiteren Personen die Beschwerdeführerin unterstützen wollten, wie diese geltend macht, ändert daran nichts. Allerdings hat nur die Beschwerdeführerin die vorliegend zu beurteilende Beschwerde eingereicht, weshalb darauf nicht weiter einzugehen ist.

Die im Vorverfahren eingereichte Kostenschätzung des Restaurationsbetriebs vom 20. September 2021 richtet sich an «I._____, Art Administrator, E._____, Administrative Office». Es ist nicht ersichtlich, warum diese Kostenschätzung an das Büro von E._____ gerichtet ist, wenn doch die Beschwerdeführerin Eigentümerin des fraglichen Kunstwerks sein soll. Es mag sein, dass die Beschwerdeführerin letztlich von E._____ kontrolliert wird, was hier offenbleiben kann. Zumindest trägt dieses Schreiben aber nichts zur Klärung der Eigentumsverhältnisse bei.

Des Weiteren schloss die Vorinstanz aus den bisherigen Ausführungen der Beschwerdeführerin auch in weiteren Verfahren sowie aufgrund von Zollerhebungsverfahren aus dem Umkreis von E._____ und einem Freigabeverfahren hinsichtlich eines weiteren Kunstwerks, in welchen die Eigentumsverhältnisse ungeklärt geblieben waren, darauf, dass auch die Eigentumsverhältnisse betreffend das hier strittige Kunstwerk unklar sein dürften und von den von E._____ beherrschten Gesellschaften diesbezüglich auch keine objektiven Auskünfte erhältlich seien. Auch diese Schlussfolgerung ist grundsätzlich nicht zu beanstanden.

Allerdings ergibt sich aus dem Protokoll über die Beschlagnahme als Zollpfand (Dossier Nr. [...]), welches zwar undatiert ist, dem jedoch aufgrund der weiteren Beschlagnahmeprotokolle, je vom 7. März 2017, das Datum vom 7. März 2017 zuzuschreiben ist, dass die «X._____ AG,

[Land 1]/E._____, c/o Admin. [Initialen von E._____] -Büro, [...], als Eigentümerin bzw. Drittsprecher/in des fraglichen Kunstwerks in Frage kommen könnten.

Indessen vermag auch das vorerwähnte «Protokoll über die Beschlagnahme als Zollpfand» keinen rechtsgenügenden Nachweis über die Eigentümerschaft der Beschwerdeführerin zu erbringen, weil ihre Nennung darin ohne sachliche Prüfung des Eigentums erfolgte.

3.9 Die Beschwerdeführerin beruft sich vor Bundesverwaltungsgericht selbst auf ihr Eigentum am fraglichen Kunstwerk.

Somit ist in einem nächsten Schritt zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht ihr Eigentum zum beschlagnahmten Kunstobjekt bzw. Zollpfand liquid darzulegen vermag.

3.9.1 Die Beschwerdeführerin macht in diesem Zusammenhang geltend, mit ihrem Gesuch vom 26. Oktober 2021 als Eigentümerin über das Kunstwerk verfügen und dieses auf eigene Kosten restaurieren lassen zu wollen. Sie verweist hierzu auf Unterlagen der Zollfahndung [...], worin Folgendes vermerkt worden sei:

«Gekauft wurde das Werk von der X._____. [...] Eine Eigentumsübertragung auf G._____ [Inc.] ist nicht bekannt.»

Bei diesen Ausführungen handelt es sich um Ausführungen der untersuchenden Beamten im Zollverfahren. Sie vermögen den belegmässigen Nachweis der Beschwerdeführerin für ihre Eigentümerschaft nicht zu ersetzen, zumal ein rechtskräftiges Gerichtsurteil hierzu nicht ersichtlich ist.

3.9.2 Mit ihrer Beschwerde vom 23. Februar 2022 reicht die Beschwerdeführerin ferner eine schriftliche Bestätigung der G._____ Inc. ein, wonach Letztere nicht Eigentümerin des vorerwähnten Kunstwerks sei, sondern das Kunstwerk nach bestem Wissen der X._____ AG, [Land 1], gehöre. Diese Bestätigung der G._____ Inc. vom 18. Februar 2022 vermag bestenfalls als indirektes Beweismittel zu dienen und ist als solches nicht geeignet, das Eigentum der Beschwerdeführerin rechtsgenügend nachzuweisen.

3.9.3 Auch die beiden von der Beschwerdeführerin mit der Beschwerde eingereichten Bestätigungen von E._____ 18. Februar 2022 und der

D._____ AG vom 23. Februar 2022, wonach das Kunstwerk der Beschwerdeführerin gehöre, vermögen nicht zweifelsfrei zu belegen, dass die Beschwerdeführerin die rechtmässige Eigentümerin des fraglichen Kunstwerks ist:

Zum einen ist E._____ gemäss dem «Certificate of election and incumbency» (Kopie vom 13. August 2021) weder als «Director» noch als «acting Officer» der Beschwerdeführerin im [...] Register [des Landes 1] eingetragen (obwohl dort eine Person mit ähnlichem Namen verzeichnet ist). Allerdings hatte ihn die Beschwerdeführerin in ihrer Eingabe vom 21. September 2015 an die EZV noch als ihren Geschäftsführer bezeichnet (dasselbst Rz. 28). Ohnehin hat aber E._____ seine schriftliche Äusserung vom 18. Februar 2022 nicht im Namen der Beschwerdeführerin, sondern in seinem eigenen Namen gemacht. Insoweit liegt wiederum ein indirektes Beweismittel vor. Entscheidend jedoch ist, dass die schriftliche Erklärung von E._____ vom 18. Februar 2022 erst während des aktuellen Verfahrens vor Bundesverwaltungsgericht getätigt worden ist, obschon gegen ihn seit längerer Zeit mehrere Zollverfahren laufen und teilweise bereits abgeschlossen sind. Die Beschwerdeführerin hatte zuvor im Verfahren betreffend die Nachforderung von Einfuhrabgaben in ihrer Eingabe vom 21. September 2015 an die EZV ihr Eigentum an sämtlichen ihrem Geschäftsführer zugeordneten Kunstwerken noch bestritten, ohne zu erklären, welche Kunstgegenstände davon auszunehmen waren.

Zum andern ist die Erklärung der D._____ AG vom 23. Februar 2022 ebenfalls erst vor Bundesverwaltungsgericht vorgebracht worden. Zudem geben die Unterzeichnenden darin nur ihren Wissenstand betreffend die Eigentumsverhältnisse einer anderen angeblichen Eigentümerin wieder.

Infolgedessen kann auch aufgrund der beiden Erklärungen vom 18. und 23. Februar 2022 nicht mit rechtsgenügender Sicherheit geschlossen werden, dass die Beschwerdeführerin Eigentümerin des streitgegenständlichen Kunstwerks ist.

3.9.4 Die Beschwerdeführerin reicht sodann vor Bundesverwaltungsgericht zum Nachweis ihres Eigentumserwerbs die Rechnung des Auktionshauses J._____ [...] vom 13. März 2006 ins Recht. Sie lässt hierbei aber unbeachtet, dass diese Rechnung an die «X._____» mit Adresse in [der Schweiz] gerichtet war. Laut dem von der Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 17. Juni 2022 ebenfalls eingereichten «Certificate of election and incumbency» (Kopie vom 13. August 2021) ist sie am 27. März 1992 nach

[dem] Recht [des Landes 1] als «Nonresident Domestic Corporation» gegründet worden. Dass diese [...] Gesellschaft [im Land 1] mit der Rechnungsempfängerin identisch ist, lässt sich diesen Dokumenten nicht zweifelsfrei entnehmen. Damit ist auch nicht zweifelsfrei erstellt, dass die Beschwerdeführerin im Jahre 2006 Eigentümerin des streitgegenständlichen Kunstwerks geworden ist. Selbst wenn sie das Kunstwerk im Jahre 2006 zu Eigentum erworben hätte, hat sie im Jahre 2015 bestritten, Eigentümerin zu sein, weshalb sich die Frage stellt, ob sie in der Zwischenzeit das Eigentum aufgegeben hatte.

3.9.5 Im Sinne eines Zwischenergebnisses ist festzuhalten, dass die Eigentumsverhältnisse weiterhin illiquid sind.

3.9.6 Soweit die Beschwerdeführerin auf ein anderes Kunstwerk hinweist, bei dem die Vorinstanz eine Restauration zugelassen habe, ist ihr zu entgegen, dass gemäss den von ihr selbst eingereichten Unterlagen, sie die Restauration eigenmächtig und ohne Absprache mit der Vorinstanz hat vornehmen lassen. Nachdem die Vorinstanz davon erfahren hatte, drückte sie ihr Erstaunen über die Vorgehensweise aus und wies ausdrücklich darauf hin, dass ohne Zustimmung ihrerseits nicht über einen als Zollpfand beschlagnahmten Gegenstand verfügt werden dürfe. Daraus kann die Beschwerdeführerin mithin nichts zu ihren Gunsten ableiten.

3.9.7 Daneben unterlässt es die Beschwerdeführerin, darzulegen, aus welchem anderen Grund, sie zum fraglichen Kunstobjekt eine besondere Beziehung aufweise, um über dieses verfügen zu dürfen. Es kann daher offenbleiben, ob der Begriff der berechtigten Person im Sinne von Art. 84 Abs. 1 ZG möglicherweise über den Begriff des Eigentümers der Pfandsache (vgl. Art. 217 ZV) hinausgeht.

3.9.8 Davon abzugrenzen ist die Frage, ob die Restauration des Kunstwerks tatsächlich der Werterhaltung dient, wie das die Beschwerdeführerin geltend macht. Letztere Frage betrifft die sachliche Prüfung des Gesuchs und war nicht Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens und ist deshalb vorliegend nicht zu beurteilen (E. 1.7).

3.10 Die Beschwerdeführerin rügt ferner, die Vorinstanz verstosse mit ihrem Nichteintretensentscheid gegen das Gebot von Treu und Glauben, weil sie eine Schädigung des Kunstwerks in Kauf nehme. Zudem verstosse sie damit auch gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, weil ja nur

die Restauration ermöglicht werden solle und keine Pfandentlassung verlangt werde.

Beide Argumente betreffen jedoch nicht die Eintretensvoraussetzungen, sondern vielmehr die Frage, ob die Bewilligung zur Restauration zu erteilen wäre (bzw. eine Frage, für deren Beantwortung das Bundesverwaltungsgericht nicht zuständig ist: E. 3.5.3). Sie betreffen damit die weiteren Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung, welche von der Vorinstanz gar nicht erst geprüft worden sind. Da die Vorinstanz die Legitimation zu Recht verneint hat und es der Beschwerdeführerin auch vor Bundesverwaltungsgericht nicht gelingt, ihre Legitimation zur Durchführung des Verwaltungsverfahrens betreffend Bewilligung über eine beschlagnahmte Sache bzw. Zollpfand zu verfügen, rechtsgenügend zu belegen, bleibt kein Raum für eine Beurteilung des Gesuches vom 26. Oktober 2021. Für eine Rückweisung an die Vorinstanz bleibt unter diesen Umständen ebenfalls kein Raum.

3.11 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen ist, soweit darauf einzutreten ist.

4.

4.1 Ausgangsgemäss sind die auf Fr. 1'500.- festzusetzenden Verfahrenskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden.

4.2 Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario und Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario sowie Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Keita Mutombo

Susanne Raas

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: