Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.567/2002 /kil

Urteil vom 25. April 2003
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler, Müller, Merkli,
Gerichtsschreiber Küng.

Parteien
X._____ AG,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Fürsprecher
Werner Schib, Röthlisberger Vogel Rechtsanwälte, Jurastrasse 4, 5001 Aarau,

gegen

Zollkreisdirektion Basel, Postfach 666, 4010 Basel,
Eidgenössische Zollverwaltung, Oberzolldirektion, Monbijoustrasse 40, 3003 Bern.

Gegenstand
Rückforderung von Ausfuhrbeiträgen,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Eidgenössischen Zollverwaltung, Oberzolldirektion, vom 22. Oktober 2002.

Sachverhalt:
A.
Am 26. Juli und 6. Dezember 2001 führte das Zollinspektorat Rheinhäfen Basel im Auftrag der Oberzolldirektion bei der X._____ AG in deren Räumlichkeiten in A._____ eine Betriebskontrolle durch. Dabei stellten die Betriebsprüfer fest, dass die X._____ AG seit 1996 für eine importierte Rahmpulvermischung zu Unrecht Ausfuhrbeiträge von insgesamt Fr. 1'272'274.42 bezogen hatte.

Mit Rückforderungsverfügung vom 4. Juni 2002 verlangte die Zollkreisdirektion Basel von der X._____ AG die Rückerstattung des Betrages von Fr. 1'272'274.40.

Eine von der X._____ AG dagegen gerichtete Beschwerde wies die Oberzolldirektion mit Entscheid vom 22. Oktober 2002 ab. Sie reduzierte den Rückforderungsbetrag indessen um Fr. 661.65, für von der X._____ AG bereits früher zurückgezahlte Ausfuhrbeiträge auf Retourwaren. Zusätzlich auferlegte sie der X._____ AG einen Verzugszins von Fr. 161'584.15.
B.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 22. November 2002 beantragt die X._____ AG dem Bundesgericht, den Entscheid der Oberzolldirektion vom 22. Oktober 2002 aufzuheben und diese zu verpflichten, ihr den (inzwischen bezahlten) Betrag von Fr. 1'272'274.40 mit Zins zu 5% seit dem 8. Juli 2002 zurückzuzahlen.

Die Oberzolldirektion beantragt, auf die Beschwerde nicht einzutreten.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.

1.1 Die in Frage stehenden Ausfuhrbeiträge wurden der Beschwerdeführerin gestützt auf das Bundesgesetz vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten (sog. "Schoggigesetz"; im Folgenden: Gesetz; SR 632.111.72) ausgerichtet. Gemäss Art. 7 dieses Gesetzes ist für die Rückforderung von zu Unrecht bezogenen Beiträgen die Zollverwaltung zuständig (Abs. 1); die allgemeinen Bestimmungen über das Verwaltungsverfahren des Bundes sind anwendbar (Abs. 2). Soweit das Gesetz und die Vollzugsvorschriften keine Bestimmungen enthalten, gelten sinngemäss die Vorschriften über die Zölle (Art. 10 Abs. 3).
1.2 Gemäss Art. 109 Abs. 1 des mangels einschlägiger Spezialvorschriften anwendbaren Zollgesetzes vom 1. Oktober 1925 (ZG; SR 631.0) unterliegen in Anwendung von Bundesrecht gefällte Beschwerdeentscheide der Oberzolldirektion nur dann der Beschwerde an das Eidgenössische Finanzdepartement, wenn weder die Beschwerde an die Eidgenössische Zollrekurskommission noch die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gegeben ist (lit. d).

Entgegen der Auffassung der Oberzolldirektion (Vernehmlassung Ziff. 1) ist die in ihrem Verfahren von der Beschwerdeführerin noch bestrittene Tarifeinreihung der in Frage stehenden Rahmpulvermischung im vorliegenden Verfahren nicht mehr strittig. Die Beschwerdeführerin geht damit zu Recht davon aus, dass die Beschwerde an die Zollrekurskommission im Sinne von Art. 109 Abs. 1 lit. c Ziff. 2 ZG ausser Betracht fällt. Der Beschwerdeentscheid der Oberzolldirektion kann dagegen gemäss Art. 98 lit. c OG mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gezogen werden. Ein Ausschlussgrund im Sinne der Art. 99 ff. OG ist nicht gegeben. Insbesondere geht es nicht um einen Entscheid über die von der Tarifierung oder Gewichtsbemessung abhängige Veranlagung von Zöllen (Art. 100 Abs. 1 lit. h OG). Diese Bestimmung beruht auf der Überlegung, dass Tarifierung und Gewichtsbemessung in Zollsachen für eine Überprüfung durch das Bundesgericht nicht geeignet sind (BGE 115 Ib 204 E. 2b, 106 Ib 271 E. 1, je mit Hinweisen). Als Tarifierung ist dabei namentlich die Frage zu verstehen, unter welche Tarifposition eine Ware zu subsumieren ist beziehungsweise welcher Zollansatz für eine bestimmte Ware gilt; um eine Tarifierung im Sinne von Art. 100 lit.
h OG geht es auch dann, wenn ausser der Tarifnummer des Zolltarifs noch andere zollrechtliche Bestimmungen anwendbar sind (BGE 106 Ib 271; Urteil 2A.312/1989 vom 22. Juni 1990 E. 1a).

Streitgegenstand bildet vielmehr die Rückforderung von Beiträgen (im Sinne von Art. 99 Abs. 1 lit. h OG), die unabhängig vom Bestehen eines Rechtsanspruches auf diese Beiträge als Widerruf einer begünstigenden Verfügung gestützt auf Art. 101 lit. d OG der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegt.
2.
2.1 Die Beschwerdeführerin hat seit 1996 von einem deutschen Hersteller Rahmpulvermischung (96% Rahmpulver [mit 53% Milchfettgehalt], 2% Kakaobutter, 2% Kristallzucker) importiert und diese für die Herstellung von Schokolade verwendet. Diese wurde wiederum ins Ausland exportiert. Für die in der exportierten Schokolade verwendete Rahmpulvermischung erhielt die Beschwerdeführerin vom 1. Januar 1996 bis zum 31. Mai 2000 Ausfuhrbeiträge von insgesamt Fr. 1'272'274.42.
2.2 Die Rahmpulvermischung wurde zwar jeweils - entsprechend ihrer chemischen Zusammensetzung (insbesondere auf Grund des Zusatzes von Kakaobutter) zu Recht, was von der Beschwerdeführerin ausdrücklich nicht mehr bestritten wird (Beschwerde Ziff. II.6) - unter der Zolltarifnummer 1901.9033 eingeführt. In ihren Gesuchen um Ausrichtung von Ausfuhrbeiträgen für landwirtschaftliche Grundstoffe hat die Beschwerdeführerin indessen als beitragsberechtigten Grundstoff "Rahmpulver 53% Milchfett" unter der Zolltarifnummer 0402.2120 (die darunter fallenden Milchprodukte dürfen ausser Zucker oder anderen Süssstoffen keine weiteren Zusätze enthalten) angegeben.

Das gleiche Produkt war bereits im Jahre 1983 bei einer Betriebskontrolle durch die Oberzolldirektion kontrolliert und beanstandet worden.
2.3 Ausfuhrbeiträge werden gemäss Art. 1 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Ausfuhrbeiträge für Erzeugnisse aus Landwirtschaftsproduktion (im Folgenden: Verordnung; SR 632.111.723) für bestimmte landwirtschaftliche Grundstoffe ausgerichtet, sofern diese in Form von verarbeiteten Nahrungsmitteln der Kapitel 15 - 22 des Zolltarifs (SR 632.10 Anhang) ausgeführt werden. Keine Ausfuhrbeiträge werden für importierte Grundstoffmischungen ausgerichtet, die nicht unter die Kapitel 4 und 11 des Zolltarifs fallen (Art. 2 Abs. 2 lit. b der Verordnung). Die in Frage stehende Grundstoffmischung fällt nicht unter die Kapitel 4 und 11 des

Zolltarifs, weshalb für sie keine Ausfuhrbeiträge gewährt werden können. Es kann dazu auf die nicht mehr bestrittenen Ausführungen im angefochtenen Entscheid verwiesen werden (E. 2.3 und 2.4).
3.
3.1 Gemäss Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes und Art. 15 der Verordnung sind Ausfuhrbeiträge zurückzuerstatten, wenn sich bei Prüfung des Antrages für Beiträge oder bei einer Betriebskontrolle zeigt, dass der Empfänger sie zu Unrecht bezogen hat. Der Anspruch verjährt in fünf Jahren seit der Zahlung des Beitrages. Wird er aus einer strafbaren Handlung hergeleitet, gilt die Verjährungsfrist des Strafrechts, wenn diese länger ist (Art. 6 Abs. 2 des Gesetzes).
3.2 Wer vorsätzlich oder fahrlässig einen Ausfuhrbeitrag im Sinne des Gesetzes unrechtmässig erwirkt, wird, sofern nicht die Strafbestimmung von Art. 14 VStrR (SR 313.0) zutrifft, mit Busse bis zum Zwanzigfachen des erwirkten Betrages bestraft; Verfolgung und Beurteilung richten sich nach den Bestimmungen über Zollwiderhandlungen (Art. 8 des Gesetzes; "Strafbestimmungen").
3.3
3.3.1 Die Zollkreisdirektion ist zum Schluss gekommen, die Beschwerdeführerin habe zu Unrecht Ausfuhrbeiträge erwirkt und damit in objektiver Sicht den Tatbestand einer Widerhandlung im Sinne des Zollgesetzes erfüllt. Sie hat indessen nicht näher ausgeführt, welche Zollwiderhandlung sie als erfüllt betrachte. Schliesslich verfügte sie die Rückerstattung gemäss Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes und Art. 15 der Verordnung sowie in Anwendung von Art. 12 VStrR.

Die Oberzolldirektion hat sich hingegen nicht nur auf diese Bestimmungen gestützt, sondern im angefochtenen Entscheid zusätzlich ausgeführt, bei den Ausfuhrbeiträgen handle es sich um Subventionen im Sinne des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1). Die Rückforderung der Ausfuhrbeiträge erfolge daher auf Grund der Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes, Art. 30 SuG und Art. 12 Abs. 1 VStrR. Sie hat dabei insbesondere geprüft, ob die durch die gesetzliche Regelung gebotene Rückforderung allenfalls durch Art. 30 Abs. 2 SuG ausgeschlossen sei.

Die Beschwerdeführerin rügt denn auch zur Hauptsache, der angefochtene Entscheid verstosse gegen Art. 30 Abs. 2 SuG (Beschwerde Ziff. 12).
3.3.2 Nach Art. 30 Abs. 1 SuG widerruft die zuständige Behörde eine Finanzhilfe- oder Abgeltungsverfügung, wenn sie die Leistung in Verletzung von Rechtsvorschriften oder auf Grund eines unrichtigen oder unvollständigen Sachverhaltes zu Unrecht gewährt hat. Gemäss Art. 30 Abs. 2 SuG verzichtet sie auf den Widerruf, wenn

a) der Empfänger auf Grund der Verfügung Massnahmen getroffen hat, die nicht ohne zumutbare finanzielle Einbusse rückgängig gemacht werden können;
b) die Rechtsverletzung für ihn nicht leicht erkennbar war;
c) eine allfällig unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhaltes nicht auf schuldhaftes Handeln des Empfängers zurückzuführen ist.

Mit dem Widerruf fordert die Behörde die bereits ausgerichteten Leistungen zurück. Hat der Empfänger schuldhaft gehandelt, so erhebt sie zudem einen Zins von jährlich 5% seit der Auszahlung (Abs. 3).
Vorbehalten bleiben Rückforderungen nach Art. 12 VStrR (Abs. 4).
3.3.3 Nach Auffassung der Vorinstanz ist Art. 30 SuG gestützt auf Art. 2 Abs. 2 SuG ergänzend zu den Bestimmungen von Art. 6 des Gesetzes anwendbar.
Dies trifft jedoch nicht zu. Die allgemeinen Bestimmungen des Subventionsgesetzes (Kapitel 3) regeln zwar wichtige Rechtsfragen wie die Rückforderung, die Verjährung von Forderungen und die Zuwiderhandlungen für den gesamten Finanzhilfe- und Abgeltungsbereich einheitlich (Botschaft des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 15. Dezember 1986, BBl 1987 I 370). Die in Frage stehenden Ausfuhrbeiträge sind aber nach den Ausführungen in der Botschaft keine Finanzhilfen im Sinne des Subventionsgesetzes, was damit begründet wird, dass sie keine Vergünstigung herbeiführen, sondern den der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie durch die Agrargesetzgebung verursachten Preisnachteil beim Rohstoffbezug gegenüber ihrer ausländischen Konkurrenz ausgleichen (Botschaft S. 382).

Die Äusserungen in der Botschaft zur Rechtsnatur der Ausfuhrbeiträge vermögen nicht ohne weiteres zu über-

zeugen. Dass der Bundesgesetzgeber mit diesen Beiträgen die durch die Agrargesetzgebung verursachten Nachteile ausgleichen will, ist vorab eine Frage der Motivation und schlösse eine Einstufung dieser Beiträge als Finanzhilfen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 SuG nicht aus. Der Bundesgesetzgeber gewährt diese Beiträge, weil er den Export von landwirtschaftlichen Produkten fördern will (vgl. René Rhinow/Gerhard Schmid/Giovanni Biaggini, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Basel 1998, S. 595). Aufgrund der klaren Ausführungen in der Botschaft zum Subventionsgesetz besteht indessen für das Bundesgericht kein Anlass, in diesem Punkt eine abweichende Auffassung zu vertreten. Dafür spricht auch der Umstand, dass das Gesetz nicht im Katalog jener Erlasse figuriert, welche aufgrund des Subventionsgesetzes geändert worden sind. Damit hat sich der Gesetzgeber der in der Botschaft vertretenen Auffassung angeschlossen. Auch das Verfahren zur Gewährung der Ausfuhrbeiträge ist atypisch ausgestaltet.

Dass es sich auch nicht um Abgeltungen handelt, liegt auf der Hand. Damit ist aber das Subventionsgesetz und insbesondere dessen Artikel 30 im vorliegenden Fall nicht anwendbar. Daran ändert nichts, dass das Bundesgericht diesen Ausfuhrbeiträgen im Bereich der Mehrwertsteuer Subventionscharakter zuerkannt hat, weil die zur Verarbeitung bezogenen Gegenstände im Umfang der Verbilligung nicht für eine steuerbare Lieferung verwendet werden, was zur Kürzung des Vorsteuerabzuges führt (Urteil 2A.353/2001 vom 11. Februar 2002, E. 1.3 und 2 zu Art. 26 Abs. 6 lit. b sowie Art. 30 Abs. 6 MWSTV). Der Subventionsbegriff nach Mehrwertsteuerrecht deckt sich insoweit nicht mit demjenigen nach Subventionsgesetz; er ist weiter gefasst.
3.3.4 Die Rückforderung der Ausfuhrbeiträge hat demnach im vorliegenden Fall ausschliesslich gestützt auf Art. 6 des Gesetzes und Art. 12 VStrR zu erfolgen. Dies entspricht auch dem Subventionsgesetz, welches in Art. 30 Abs. 4 ausdrücklich Rückforderungen nach Art. 12 VStrR vorbehält. Dass die zuletzt genannte Bestimmung hier anwendbar ist, wird von der Beschwerdeführerin zu Recht nicht bestritten, wird der Rückforderungsanspruch doch aus einer (objektiv) strafbaren Handlung hergeleitet.
3.4 Weder aus der Verfügung der Zollkreisdirektion noch aus der angefochtenen Verfügung geht hervor, welcher Straftatbestand der Beschwerdeführerin vorgeworfen wird. Die Zollkreisdirektion hat dazu lediglich festgestellt, die Handlungsweise der Beschwerdeführerin erfülle in objektiver Hinsicht den Tatbestand einer Widerhandlung im Sinne des Zollgesetzes, womit gemäss Art. 87 ZG für die Strafverfolgung das Verwaltungsstrafrecht massgebend und die Zollverwaltung verfolgende und urteilende Behörde sei.
3.4.1 Das trifft indessen nicht zu. Beim unrechtmässigen Erwirken eines Ausfuhrbeitrages handelt es sich nicht um eine Zollwiderhandlung (vgl. Art. 73-79 ZG). Vielmehr stellt Art. 8 des Gesetzes das unrechtmässige Erwirken eines Ausfuhrbeitrages unter Strafe. Diese Bestimmung wurde eigens geschaffen, um Tatbestände strafrechtlich zu erfassen, die von Art. 14 VStrR betreffend den Leistungs- und Abgabebetrug nicht gedeckt sind. Zwar sind für die Verfolgung und Beurteilung die bei Zollwiderhandlungen geltenden Vorschriften auch für den Fall anwendbar, dass unrechtmässig Ausfuhrbeiträge erwirkt werden (Art. 8 Abs. 2 des Gesetzes). Damit gilt aber bei unrechtmässig erwirkten Ausfuhrbeiträgen lediglich dasselbe Strafverfahren wie bei Zollwiderhandlungen (Botschaft des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über eine Ein- und Ausfuhrregelung für landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse vom 9. Juli 1974, BBl 1974 II 297).
3.4.2 Der Beschwerdeführerin wird zu Recht kein arglistiges Verhalten vorgeworfen, womit die Anwendung von Art. 14 VStrR ausser Betracht fällt. Es bleibt somit dabei, dass sie durch ihr Verhalten in objektiver Hinsicht eine Widerhandlung im Sinne von Art. 8 Abs. 1 des Gesetzes begangen hat. Sie bestreitet dies auch nicht.
3.4.3 Eine Verwaltungsstrafuntersuchung wurde offensichtlich nicht eröffnet. Dies ist indessen ohne Bedeutung, da ein Verschulden und erst recht eine Strafverfolgung nicht Voraussetzungen der Rückerstattungspflicht im Sinne von Art. 12 VStrR sind. Es genügt, dass der durch die Gewährung des Beitrages entstandene unrechtmässige Vorteil seinen Grund in einer Widerhandlung im objektiven Sinn gegen die Verwaltungsgesetzgebung des Bundes hat (BGE 106 Ib 218 E. 2c S. 221; Urteil 2A.457/2000 vom 7. Februar 2001, E. 2, publ. in: ASA 70 S. 330).
3.5 Dass ihr die hier im Streit liegenden Ausfuhrbeiträge zu Unrecht ausgerichtet wurden, bestreitet die Beschwerdeführerin nicht mehr. Sie vertritt indessen die Auffassung, sie müsse diese nicht zurückerstatten.
Zu Unrecht bezogene Ausfuhrbeiträge können gemäss Art. 6 des Gesetzes und Art. 12 VStrR während 5 Jahren seit der Zahlung des jeweiligen Beitrages jederzeit und ohne weitere Voraussetzungen zurückgefordert werden. Insbesondere können der Rückforderung die Ausschlussgründe von Art. 30 Abs. 2 SuG, auf die sich die Beschwerdeführerin zur Hauptsache beruft, nicht entgegengehalten werden. Weitere Ausführungen zu Art. 30 SuG erübrigen sich daher.

3.6 Die Beschwerdeführerin macht schliesslich geltend, sie habe sich an die Vorgaben, Rundschreiben und Informationen der Zollbehörden und der Treuhandstelle der schweizerischen Lebensmittelimporteure gehalten. Zudem habe die Oberzolldirektion ihre neuen Abrechnungen ab Januar 1996 nicht beanstandet (Beschwerde Ziff. B.7 und B.8).
Soweit sich die Beschwerdeführerin damit sinngemäss auf ihren Anspruch, von den staatlichen Organen nach Treu und Glauben behandelt zu werden (Art. 9 BV), zu berufen scheint, übersieht sie, dass die Ausfuhrbeiträge - analog zu dem für die Verzollung geltenden Selbstveranlagungsprinzip - allein gestützt auf ihre schriftlichen Gesuche hin ausgerichtet wurden. Sie hat für die Richtigkeit der darin gemachten Angaben einzustehen und kann nichts zu ihren Gunsten daraus ableiten, dass die Zollbehörden die unrichtigen Deklarationen nicht früher bemerkt haben (vgl. zur Zolldeklaration Urteil 2A.457/2000 vom 7. Februar 2001, E. 2c, publ. in: ASA 70 S. 330).
4.
4.1 Widerhandlungen im Sinne von Art. 8 des Gesetzes sind mit Busse bedroht und somit Übertretungen (Art. 101 StGB). Verfolgung und Beurteilung richten sich - wie bereits erwähnt - nach den Bestimmungen über Zollwiderhandlungen (Art. 8 Abs. 2 des Gesetzes). Auf diese sind die Bestimmungen der Art. 2 bis 18 VStrR anwendbar (Art. 80 ZG). Dies hat zur Folge, dass die Strafverfolgung für die hier in Frage stehenden Delikte innert zwei Jahren verjährt (Art. 11 Abs. 1 VStrR). Denn es geht im vorliegenden Fall nicht um das unrechtmässige Erlangen einer Rückerstattung von Abgaben im Sinne von Art. 11 Abs. 2 VStrR, für welches die Verjährungsfrist fünf Jahre beträgt. Das Verwaltungsstrafrecht unterscheidet klar zwischen der unrechtmässigen Rückerstattung von Abgaben (Art. 12 Abs. 1 lit. a VStrR) und der unrechtmässigen Gewährung von Vergütungen und Beiträgen (Art. 12 Abs. 1 lit. b VStrR). Hier geht es um einen Beitrag. Die Verjährungsfrist des Strafrechts ist also nicht länger als diejenige des Gesetzes, sondern kürzer. Der Rückforderungsanspruch verjährt damit gemäss Art. 6 des Gesetzes in fünf Jahren seit der Zahlung des Beitrages (Abs. 2; vgl. vorstehend E. 3.1). Die Verjährungsfrist wird durch jede Einforderungshandlung unterbrochen
(Abs. 3; vgl. nachstehend E. 4.3).
4.2 Die Vorinstanz ist davon ausgegangen, das der Beschwerdeführerin vorzuwerfende (objektiv) strafbare Verhalten sei eine dauernde Handlung, da die Ausfuhrbeiträge seit Anfang 1996 regelmässig geltend gemacht worden seien. Dieses andauernde strafbare Verhalten habe erst mit der letztmaligen Geltendmachung der Ausfuhrbeiträge am 15. August 2001 geendet. Die Verjährungsfrist habe damit erst zu jenem Zeitpunkt zu laufen begonnen, womit keiner der von der Zollkreisdirektion zurückgeforderten Beträge verjährt sei.
4.2.1 Die Vorinstanz legt der Beschwerdeführerin objektiv ein eigentliches Dauerdelikt im Sinne von Art. 71 Abs. 3 StGB zur Last. Art. 8 Abs. 1 des Gesetzes ist indessen schon auf Grund seines klaren Wortlautes ("Wer ... einen Ausfuhrbeitrag ... erwirkt, ...") kein Dauerdelikt, sondern ein schlichtes Tätigkeitsdelikt. Denn bei einem Dauerdelikt führt der Täter einen rechtswidrigen Zustand nicht nur herbei, sondern er hält ihn auch aufrecht; erst nach seiner Beendigung beginnt daher die Verfolgungsverjährung (Stefan Trechsel/Peter Noll, Schweizerisches Strafrecht, Allg. Teil I, 5. Aufl., Zürich 1998, S. 77). Die Begründung des rechtswidrigen Zustandes bildet im vorliegenden Fall keine Einheit mit weiteren Handlungen, die zu seiner Aufrechterhaltung vorgenommen werden, und der Straftatbestand umfasst weder ausdrücklich noch sinngemäss ein auf die Perpetuierung des deliktischen Erfolges gerichtetes Verhalten (vgl. BGE 84 IV 17 E. 2; Urteil 1P.223/1988 vom 19. April 1989, E. 2c).
4.2.2 Es bleibt zu prüfen, ob die verschiedenen Exporte zu einer rechtlichen Einheit zusammenzufassen sind, so dass die Verjährung erst mit der letzten Handlung zu laufen begann (Art. 71 Abs. 2 StGB). Das Bundesgericht hat für die Verjährung angenommen, verschiedene strafbare Handlungen bildeten gemäss Art. 71 Abs. 2 StGB dann eine Einheit (bei der die Verjährung für sämtliche Teilhandlungen erst mit der letzten Tat zu laufen beginnt), wenn sie gleichartig und gegen dasselbe Rechtsgut gerichtet sind und - ohne dass bereits ein Dauerdelikt im Sinne von Art. 71 Abs. 3 StGB vorliegt - ein andauerndes pflichtwidriges Verhalten bilden, das von dem in Frage stehenden gesetzlichen Straftatbestand ausdrücklich oder sinngemäss mitumfasst wird (BGE 126 IV 141 E. 1a). Unter welchen Voraussetzungen dies der Fall ist, kann nicht abschliessend in einer abstrakten Formel umschrieben werden. Für die Zolldelikte hat das Bundesgericht erkannt, die wiederholte Widerhandlung gegen das Zollgesetz (bzw. den Warenumsatzsteuerbeschluss) genüge nicht für die Annahme einer verjährungsrechtlichen Einheit gemäss Art. 71 Abs. 2 StGB (BGE 119 IV 73 E. 2b und 2c/bb S. 78 f.). In jenem Entscheid erachtete das Bundesgericht dennoch die Zusammenfassung der
verschiedenen strafbaren Handlungen zu einer verjährungsrechtlichen Einheit als gerechtfertigt, weil der Täter

im Sinne des besonderen Qualifikationsgrundes der Gewohnheitsmässigkeit von Art. 82 Ziff. 2 ZG gehandelt habe. In einem das Alkoholgesetz (AlkG; SR 680) betreffenden Fall (Hinterziehung von Zollabgaben durch wiederholte unzutreffende Deklarierung von Spirituosen als Zollfreiwaren; Art. 54 Abs. 1 AlkG) entschied das Bundesgericht ebenfalls, die zu beurteilenden Handlungen könnten nicht als verjährungsrechtliche Einheit betrachtet werden. Zwar sei mit der Einfuhr jeder Flasche Brandy die Monopolgebühr hinterzogen und damit zumindest objektiv gegen die Strafbestimmung in Art. 54 Abs. 1 AlkG verstossen worden; die Auftraggeber seien auch zur Nachzahlung der hinterzogenen Abgabe verpflichtet geblieben (Art. 12 Abs. 1 VStrR); indessen kenne Art. 54 Abs. 1 AlkG keinen dem Zollgesetz (Art. 82 Ziff. 2 ZG) analogen Qualifikationsgrund der gewerbsmässigen oder gewohnheitsmässigen Verübung des Delikts (Urteil 2A.34/1993 vom 12. Oktober 1994, E. 4c). Dazu ist zu ergänzen, dass der Gesetzgeber dies mit dem am 1. Februar 1997 in Kraft getretenen Art. 54 Abs. 1bis AlkG, der nun ausdrücklich einen solchen Qualifikationsgrund enthält,
inzwischen nachgeholt hat.
4.2.3 Im Lichte dieser Rechtsprechung können die der Beschwerdeführerin vorgeworfenen wiederholten strafbaren Handlungen nicht als verjährungsrechtliche Einheit betrachtet werden.
4.3 Gemäss Art. 6 Abs. 3 des Gesetzes wird die Verjährungsfrist durch jede Einforderungshandlung unterbrochen.
4.3.1 Die Vorinstanz ist davon ausgegangen, dass als erste Einforderungshandlung die Betriebskontrolle vom 26. Juli 2001 zu betrachten sei, anlässlich welcher die Verantwortlichen der Beschwerdeführerin vom Betriebsprüferteam der Zollkreisdirektion über die in Aussicht stehende Rückforderung in Kenntnis gesetzt worden seien.
4.3.2 Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, bei der Betriebskontrolle am 26. Juli 2001 sei es nicht um die Rückforderung gegangen, sondern um das Produkt an sich. Auch im Schreiben des Zollinspektorates vom 4. September 2001 sei die Rückforderung der Ausfuhrbeiträge mit keinem Wort erwähnt. Einforderungshandlung sei erst die Verfügung der Zollkreisdirektion vom 4. Juni 2002.
4.3.3 Laut dem Bericht der Betriebsprüfer über die Betriebskontrolle (Vernehmlassungsbeilage 5) fand die Betriebskontrolle am "26.07.2001 und 06.12.2001" statt. Dabei wurde der 26. Juli 2001 als Kontrolltag bezeichnet (Ziff. B.10). Den Beteiligten sei anlässlich der Schlussbesprechung mitgeteilt worden, dass ein Nachbezug von ca. 1,5 Mio. Franken eingeleitet werde. Wann diese Schlussbesprechung stattgefunden hat, ergibt sich nicht aus dem Bericht. Es kommt hinzu, dass der Bericht - ein Protokoll wurde nicht erstellt (Ziff. G.36) - von den seitens der Beschwerdeführerin an der Kontrolle Mitwirkenden nicht unterzeichnet wurde.

Anlässlich der Betriebskontrolle vom 26. Juli 2001 wurde indessen ein Muster der in Frage stehenden Rahmpulververmischung gezogen, weil der Verdacht bestand, es könnte sich dabei um die importierte Grundstoffmischung handeln (Bericht Ziff. F.34). Dies wurde im Schreiben des Zollinspektorates vom 4. September 2001 an die Beschwerdeführerin bestätigt (Beschwerdebeilage 10). Darin wurde ausgeführt, auf Grund der Analyse könnten die Ausfuhrbeiträge für dieses Produkt nicht geltend gemacht werden. Gleichzeitig wurde die Beschwerdeführerin aufgefordert, alle Produkte aufzulisten, in welchen diese Mischung verwendet worden war; die exportierten Mengen seien pro Monat und fünf Jahre zurück anzugeben; auch die Importe der Rahmpulververmischung der letzten fünf Jahre seien bekanntzugeben.

Auch wenn erst die Analyse des bei der Betriebskontrolle vom 26. Juli 2001 gezogenen Musters den Verdacht der falschen Deklaration bestätigt hat, bestand doch bereits bei der Kontrolle die Vermutung, es handle sich um die importierte Grundstoffmischung mit der Tarifnummer 1901.9033 (vgl. auch Beschwerdebeilage 10). Unter diesen Umständen ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass die Betriebskontrolle mit Entnahme eines Warenmusters als erste Untersuchungshandlung im Zusammenhang mit dem Verdacht des unrechtmässigen Erwirkens von Ausfuhrbeiträgen zu betrachten ist. Da diese Untersuchungshandlung allein mit Blick auf die Rückerstattung der Beiträge vorgenommen wurde, liegt darin gleichzeitig eine erste Einforderungshandlung im Sinne von Art. 6 Abs. 3 des Gesetzes.
4.3.4 Es kann daher festgestellt werden, dass der Anspruch auf Rückerstattung der vor dem 26. Juli 1996 der Beschwerdeführerin gewährten Ausfuhrbeiträge verjährt ist. Insoweit ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen.
4.4
4.4.1 Die Zollkreisdirektion hat in ihrer Rückforderungsverfügung lediglich die Rückzahlung der ausgerich-

teten Ausfuhrbeiträge von insgesamt Fr. 1'272'274.40 verlangt. Die Vorinstanz hat indessen erkannt, dass die Beschwerdeführerin zumindest fahrlässig und damit schuldhaft gehandelt habe, weshalb sie gemäss Art. 30 Abs. 3 SuG zusätzlich zur Rückforderung der Ausfuhrbeiträge einen Zins von 5% jährlich seit der zu Unrecht erfolgten Auszahlung der Ausfuhrbeiträge zu entrichten habe.
4.4.2 Die Beschwerdeführerin rügt, diese reformatio in peius sei unzulässig, da sie entgegen Art. 62 Abs. 3 VwVG über die beabsichtigte Änderung der Verfügung zu ihren Ungunsten nicht in Kenntnis gesetzt und ihr keine Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt worden sei.
4.4.3 Die Rüge ist begründet. Beabsichtigt eine Behörde, auf ein Rechtsmittel hin zu einer reformatio in peius zu schreiten, hat sie die betroffene Partei vorgängig darauf aufmerksam zu machen und ihr Gelegenheit zu einer Stellungnahme einzuräumen. Dieser in Art. 62 Abs. 3 VwVG statuierte Grundsatz fliesst auch direkt aus der verfassungsrechtlichen Garantie des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 BV. Er eröffnet dem von einer Verschlechterung bedrohten Beschwerdeführer die Möglichkeit, sein Rechtsmittel zurückzuziehen und damit den in Aussicht stehenden ungünstigen Entscheid abzuwenden (BGE 122 V 166 E. 2a). Die Vorinstanz hat diese Anhörung unterlassen. Die Ziffer 3.4 des angefochtenen Entscheides ist deshalb aufzuheben; die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin Gelegenheit zu einer Stellungnahme zur reformatio in peius zu geben.
4.4.4 Soweit die Vorinstanz die zusätzliche Zinsforderung auf Art. 30 Abs. 3 SuG gestützt hat, ist darauf hinzuweisen, dass diese Bestimmung nach dem oben Ausgeführten auf die in Frage stehenden Ausfuhrbeiträge nicht zur Anwendung kommt. Anwendbar ist vielmehr Art. 12 Abs. 1 VStrR, wonach sowohl der zu Unrecht gewährte Beitrag als auch der Zins zurückzuerstatten sind. Dies unabhängig von einem Verschulden, denn für die Anwendung von Art. 12 VStrR genügt es, dass der objektive Tatbestand einer Widerhandlung gegen die Verwaltungsgesetzgebung des Bundes erfüllt ist (vgl. Urteil 2A.215/1998 vom 4. August 1999, E. 2, publ. in: ASA 68 S. 438). Sollte die Vorinstanz auf einer Zinsforderung bestehen, wird sie in ihrem neuen Urteil zu beachten haben, dass ein Zins nur verlangt werden kann, soweit die strafbaren Handlungen, aus welchen der Rückerstattungsanspruch hergeleitet wird, nicht verjährt sind (Art. 12 Abs. 4 VStrR).
5.
Die Beschwerde ist aus diesen Gründen teilweise gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit sie im Sinne der vorstehenden Erwägungen die Rückforderung sowie einen allfälligen Zins neu berechnet und einen neuen Entscheid fällt.
6.
Die Beschwerdeführerin obsiegt nur zu einem kleineren Teil. Die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens, die auf Fr. 20'000.– festgesetzt werden, sind ihr daher zu sieben Achteln aufzuerlegen; ein Achtel wird der Oberzolldirektion auferlegt (Art. 156 Abs. 3 OG). Der Beschwerdeführerin ist eine entsprechend reduzierte Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 159 Abs. 3 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der Entscheid der Eidgenössischen Zollverwaltung, Oberzolldirektion, vom 22. Oktober 2002 wird aufgehoben und die Sache zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 20'000.– wird zu Fr. 17'500.– der Beschwerdeführerin und zu Fr. 2'500.– der Eidgenössischen Zollverwaltung, Oberzolldirektion, auferlegt.
3.
Die Eidgenössische Zollverwaltung, Oberzolldirektion, hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 1'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Zollkreisdirektion Basel und der Eidgenössischen Zollverwaltung, Oberzolldirektion, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 25. April 2003
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: