Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C_1059/2014

Urteil vom 25. Mai 2016

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Zünd,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichter Stadelmann,
Bundesrichter Haag,
Gerichtsschreiber Mösching.

Verfahrensbeteiligte
X._____-Stiftung, Beschwerdeführerin,
vertreten durch Bruno Baer und Dr. Michael E. Dreher, Rechtsanwälte,

gegen

Eidgenössisches Finanzdepartement.

Gegenstand
Staatshaftung (Schadenersatz),

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 14. Oktober 2014.

Sachverhalt:

A.
Am 19. Januar 1998 errichtete A._____ die X._____-Stiftung. Sie bezweckt die Unterstützung von Unternehmungen der Wohlfahrt, Wohltätigkeit und Gemeinnützigkeit und ähnlichen Institutionen sowie Sozialwerken. Es wurden B._____ als Präsident, C._____ als Vizepräsident und D._____ als weiteres Mitglied in den Stiftungsrat berufen. Am Tag der Gründung der X._____-Stiftung errichtete A._____ ebenfalls ihre letztwillige Verfügung durch öffentliche Beurkundung. Sie setzte dabei die X._____-Stiftung als Alleinerbin ein und vermachte die beweglichen Sachen der Y._____-Stiftung. A._____ verstarb am 16. Januar 2000. Das Nachlassvermögen betrug im Zeitpunkt des Todes gemäss Steuerinventar Fr. 9 Mio.

B.
Bereits im Frühling 1999 überwarfen sich B._____ und C._____, der am 27. März 1999 aus dem Stiftungsrat abgewählt und durch E._____ ersetzt wurde. Am 10. Mai 2000 reichte C._____ beim Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) eine Aufsichtsbeschwerde ein, in welcher er gegen B._____ und D._____ zahlreiche Vorwürfe betreffend Führung der Stiftungsgeschäfte erhob. Er beantragte unter anderem, es sei die Nichtigkeit seiner Abwahl aus dem Stiftungsrat festzustellen und B._____, D._____ sowie E._____ seien als Stiftungsratsmitglieder abzusetzen. Am 9. Juni 2000 erhob C._____ zudem Strafanzeige gegen B._____ und D._____. Im Rahmen des Strafverfahrens führte die Polizei am 10. August 2000 am Sitz der Stiftung eine Hausdurchsuchung durch, beschlagnahmte Stiftungsakten und sperrte Bank- und Postkonten. Weiter wurde Bargeld im Wert von gut Fr. 200'000.-- aus den Privaträumen von B._____ beschlagnahmt. Gleichentags verfügte das EDI mit sofortiger Wirkung die Einstellung von B._____, D._____ und E._____ in ihren Funktionen als Stiftungsräte und entzog ihnen die Unterschriftsberechtigung. Zudem ersuchte das EDI die zuständige Vormundschaftsbehörde, der Stiftung einen Beistand zu bestellen,
weil der Stiftungsrat nicht mehr statutenkonform besetzt war. Die Vormundschaftsbehörde ernannte

noch am selben Tag Rechtsanwalt F._____ zum Beistand der Stiftung.

C.
Ende November 2000 informierte der Beistand das EDI darüber, dass die Strafbehörden auf ein im Steuerinventar nicht aufgeführtes Nummernkonto bei der UBS gestossen seien, welches auf A._____ und/oder B._____ lautete. Er wies daraufhin, dass B._____ und D._____ in der Zeit vom 28. Februar 2000 bis am 14. Juli 2000 Fr. 840'000.-- von diesem Konto abgehoben hätten. In einer E-Mail vom 14. Dezember 2000 teilte der Beistand dem EDI weiter mit, dass mittlerweile im Rahmen der Strafuntersuchung ein zweites Konto bei der CS aufgetaucht sei, welches auf A._____ laute. B._____ verfüge über eine Vollmacht. Im Rahmen eines Telefongesprächs vom 24. Januar 2001 setzte der Beistand das EDI davon in Kenntnis, dass B._____ geltend mache, an einem Teil des Schwarzgeldvermögens berechtigt zu sein. Auf dem UBS-Konto befänden sich ca. 7 Mio. Franken und auf demjenigen bei der CS ca. 16 Mio. Franken. Wie sich später ergab, hatte B._____ bereits zu Lebzeiten von A._____ hohe Beträge von den beiden Schwarzgeldkonten abgehoben. Gemäss der X._____-Stiftung ergeben die vor und nach dem Tod von A._____ getätigten Barbezüge eine Summe von insgesamt rund 7.4 Mio. Franken.

D.
Die Staatsanwaltschaft des Kantons Aargau stellte das Strafverfahren gegen B._____ und D._____ mit Verfügung vom 4. Juli 2001 ein. Die von C._____ dagegen erhobene Beschwerde wies das Obergericht des Kantons Aargau am 15. Januar 2002 ab.

E.
Am 9. Mai 2001 schlossen der Beistand namens der X._____-Stiftung, B._____ sowie das für die Erbschaftsverwaltung zuständige Notariat eine Vereinbarung über die Aufteilung des Bargelds und die vorläufige Unterschriftenregelung sowie Verwaltung der Konten. Ein Teil des Bargeldes wurde direkt zwischen B._____ und der X._____-Stiftung aufgeteilt, der Rest auf ein neu errichtetes, zweites Konto bei der UBS eingezahlt. Ohne Klärung der Frage der Berechtigung an den Guthaben wurde vereinbart, dass sich die X._____-Stiftung und B._____ innert 30 Tagen nach Ablauf der Erbschaftsverwaltung aussergerichtlich über die Aufteilung dieser Vermögenswerte einigen. Voraussetzung der Vereinbarung war die vorgängige Ausrichtung aller Vermögenswerte an die X._____-Stiftung als Alleinerbin.

F.
Mit Verfügung des Bezirksgerichts Zürich vom 6. Dezember 2001 wurde der Erbenruf geschlossen und der Erbschaftsverwalter ermächtigt, das Nachlassvermögen an die X._____-Stiftung herauszugeben und die Erbschaftsverwaltung nach Ablauf der Rechtsmittelfrist aufzuheben. Das von der Erbschaftsverwaltung erstellte Inventar vom 3. Dezember 2001 über den Nachlass von A._____ wies eine Gesamtsumme von rund 33 Mio. Franken aus.

G.
Mit E-Mail vom 11. Dezember 2001 stellte der Beistand dem EDI den Entwurf einer Vereinbarung zwischen der X._____-Stiftung und B._____ betreffend die Schwarzgeldkonten und das beschlagnahmte Bargeld zu. Er ersuchte darum, den Entwurf zu prüfen und ihm so rasch wie möglich eine Rückmeldung zu geben. Die beim EDI mit der Angelegenheit befasste Person teilte dem Beistand mit E-Mail vom gleichen Tag mit, dass das EDI eine einvernehmliche Lösung begrüsse. Obschon das EDI Kenntnis von der Nachlassangelegenheit erhalten habe, hätten selbstverständlich nicht sämtliche diesbezüglichen Unterlagen eingesehen werden können. Das EDI gehe indessen davon aus, dass mit der getroffenen Regelung den Interessen der X._____-Stiftung optimal gedient sei. Entsprechend könne das EDI dem Abschluss einer diesbezüglichen Vereinbarung zustimmen, unter der zusätzlichen Voraussetzung, dass in Bezug auf den Nachlass von A._____ keinerlei Strafuntersuchungen mehr hängig seien und sämtliche Pflichten gegenüber Nachlass-, Steuer- und sonstigen Behörden eingehalten würden.

H.
Am 21. Dezember 2001 schloss der Beistand mit B._____ die entsprechende Vereinbarung ab. Die Parteien hielten fest, dass sämtliche Vermögenswerte auf dem ehemaligen CS-Schwarzgeldkonto zum Nachlass von A._____ gehörten. Als Alleinerbin sei die X._____-Stiftung deren Eigentümerin. Die Vermögenswerte auf dem ehemaligen UBS-Schwarzgeldkonto sowie auf einem weiteren UBS-Konto (auf das gemäss der Vereinbarung vom 14. Mai 2001 die Bargelder einbezahlt worden waren) stammten aus einer Schenkung von A._____ und stünden im Eigentum von B._____. Sodann vereinbarten die Parteien, allfällige Nachsteuern im Verhältnis der auf den

Konten befindlichen Guthaben zu übernehmen und die bei ihnen jeweils anfallenden Erbschafts- bzw. Schenkungssteuern selber zu tragen. Sie verpflichteten sich, ein auf beide Parteien lautendes Sperrkonto zu errichten und zur Sicherstellung der Nachsteuern im Verhältnis ihrer Anteile insgesamt 4.5 Mio. Franken auf dieses Konto zu überweisen. B._____ verpflichtete sich zudem, zur Sicherstellung der Erbschafts- und Schenkungssteuer weitere 2.5 Mio. Franken auf das Sperrkonto einzuzahlen.

I.
Mit Entscheid vom 12. April 2002 setzte das EDI sowohl C._____ als auch die zwischenzeitlich suspendierten Stiftungsräte B._____, D._____ und E._____ wieder in ihrem Amt ein und erteilte ihnen u.a. den Auftrag, den Stiftungsrat innerhalb von sechs Monaten mit zwei weiteren Personen zu ergänzen. Zudem verfügte das EDI, dass der eingesetzte Beistand bis zur angeordneten personellen Ergänzung im Amt bleibe. Dagegen erhob C._____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht, welches mit Urteil 5A.7/2002 vom 20. August 2002 die Nichtigkeit der Wahl von E._____ in den Stiftungsrat der X._____-Stiftung feststellte und die Sache zur Abklärung der gegen B._____ und D._____ erhobenen Vorwürfe an das EDI zurückwies. In der Folge verfügte das EDI am 14. Februar 2003, dass B._____ und D._____ in ihrer Funktion als Stiftungsräte eingestellt blieben und zwar bis zum Widerruf der Einstellung oder bis zur definitiven Abberufung nach Beendigung der aufsichtsrechtlichen Abklärungen. C._____ wurde in seiner Funktion als Stiftungsrat nicht eingestellt. Am 7. Mai 2003 wählte er Michael E. Dreher, Bruno Baer und drei weitere Personen als Stiftungsräte. Bei Michael E. Dreher und Bruno Baer handelte es sich um die
Rechtsvertreter von C._____ im Aufsichtsverfahren. Sie sind auch am vorliegenden Beschwerdeverfahren als Parteivertreter beteiligt. Am 12. Mai 2003 wurde dem EDI mitgeteilt, der Stiftungsrat sei nun ordentlich besetzt, und die Aufhebung der Beistandschaft verlangt. Das EDI ordnete am 23. Mai 2003 an, dass die Geschäftsführung beim Beistand verbleibe. Es untersagte den Stiftungsräten, ohne Einverständnis des Beistands irgendwelche Handlungen vorzunehmen oder vor Dritten aufzutreten. Gegen diese Verfügung erhoben C._____ und die neuen Stiftungsräte Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Mit Urteil 5A.14/ 2003 vom 20. August 2003 (teilweise publiziert in BGE 129 III 641) erachtete das Bundesgericht die Ernennung der neuen Stiftungsräte durch C._____ als nichtig und ordnete die Löschung der entsprechenden Einträge im Handelsregister an. C._____ war somit weiterhin einziger Stiftungsrat mit Kollektivunterschrift zu zweien mit dem Beistand.

J.
Mit Schreiben vom 3. August 2005 informierte Rechtsanwalt I._____, welcher in Sachen Erbschafts- und Schenkungssteuer sowohl die X._____-Stiftung als auch B._____ gegenüber den Steuerbehörden vertrat, den Beistand über drohende Schenkungssteuerforderungen gegen die X._____-Stiftung und B._____. Das Steueramt des Kantons Zürich habe mit Verfügungsentwurf vom 11. März 2004 B._____ auf Basis eines Betrags von rund 14 Mio. Franken eine Schenkungssteuer von rund 5 Mio. Franken in Aussicht gestellt. Es habe diesem Verfügungsentwurf sämtliche Zahlungen zugrunde gelegt, welche B._____ zu Lebzeiten und nach dem Tod von A._____ bar bezogen habe, sowie die Summe, welche B._____ gemäss der Vereinbarung vom 21. Dezember 2001 zustehe. Nach einer mit der Steuerkommissärin geführten Verhandlung sei das Steueramt nunmehr bereit, die Steuer auf Basis eines Betrags von 9.8 Mio. Franken zu erheben, was eine Schenkungssteuer von 3.5 Mio. zur Folge habe. I._____ empfahl, die Steuerverfügung zu akzeptieren und wies darauf hin, dass sich auf dem für diesen Zweck eingerichteten Sperrkonto nur rund 2.6 Mio. Franken befinden. Da die X._____-Stiftung solidarisch hafte und B._____ nicht in der Lage sei, die Differenz von 1
Mio. Franken zu begleichen, schlug er vor, dass die X._____-Stiftung B._____ ein langfristiges Darlehen gewährt. Nachdem der Beistand mit dem EDI Gespräche über die Steuerangelegenheit geführt hatte, sprach sich dieses mit Schreiben vom 25. Januar 2006 gegen die Gewährung eines Darlehens zur Begleichung der Restforderung der Steuerverwaltung aus.

K.
Am 16. März 2006 teilte das kantonale Steueramt Zürich dem Beistand mit, es habe B._____ mit Verfügung vom 9. Januar eine Schenkungssteuer von Fr. 3'637'417.-- auferlegt, welche trotz Bemühungen des Steueramtes nicht vollständig beglichen wurde. Es sei noch ein Betrag von Fr. 678'233.60 ausstehend. Die X._____-Stiftung hafte als Rechtsnachfolgerin der Schenkerin A._____ solidarisch für die erwähnte Steuer, weshalb ihr der ausstehende Betrag zur Bezahlung innert Monatsfrist auferlegt werde. Der Beistand teilte B._____ mit Schreiben vom 20. April 2006 mit, dass die X._____-Stiftung der Zahlungsaufforderung nachgekommen sei und eine

entsprechende Regressforderung geltend mache. B._____ werde ersucht, den Betrag von Fr. 678'223.60 bis zum 5. Mai 2006 an die X._____-Stiftung zu überweisen. Eine entsprechende Zahlung ging jedoch nicht ein. Mit Schreiben vom 5. November 2008 ersuchte der Beistand das EDI um Mitteilung darüber, ob er wegen der offenen Steuerschuld Vollstreckungsmassnahmen gegen B._____ einleiten müsse, oder ob er das weitere Vorgehen (Vollstreckungsmassnahmen oder Vergleich) dem neuen Stiftungsrat überlassen könne. Nach eigenen Angaben teilte die beim EDI zuständige Person dem Beistand am 10.
Februar 2009 telefonisch mit, dass mit der Durchsetzung der Forderung noch zugewartet werden könne, sofern der Eintritt der Verjährung nicht drohe. Das Geschäft könne vom neuen Stiftungsrat behandelt werden.

L.
Bereits zuvor am 5. April 2007 entschied das EDI - gestützt auf den Rückweisungsentscheid des Bundesgerichts vom 20. August 2002 - erneut über die Aufsichtsbeschwerde von C._____ vom 10. Mai 2000 und verfügte die Wiedereinsetzung von B._____ und D._____ als Stiftungsräte der X._____-Stiftung. Den Entscheid begründete es damit, dass den beiden bezüglich ihrer Tätigkeit bei der X._____-Stiftung keine Verstösse hätten nachgewiesen werden können. Zusammen mit C._____ ergab sich somit wieder ein aus drei Personen bestehender Stiftungsrat und die ersatzlose Aufhebung der Beistandschaft wurde angeordnet. C._____ erhob beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde und beantragte, B._____ und D._____ aus dem Stiftungsrat abzuberufen. Das Bundesverwaltungsgericht hiess die Beschwerde mit Urteil vom 6. März 2008 gut und setzte B._____ sowie D._____ als Stiftungsräte der X._____-Stiftung ab. Diesen Entscheid zogen wiederum B._____ und D._____ an das Bundesgericht weiter. Dieses hiess mit Urteil 5A_274/2008 vom 19. Januar 2009 die Beschwerde teilweise gut. Es änderte den Entscheid des EDI dahingehend ab, dass B._____ und D._____ aus dem Stiftungsrat der X._____-Stiftung abberufen wurden und die
Beistandschaft bis zur Ergänzung des Stiftungsrates in eine Sachwalterschaft umgewandelt wurde. Zudem bestätigte das Bundesgericht, dass die am Übernahmeversuch von 2003 beteiligten Personen, insbesondere die Rechtsvertreter von C._____, für die Ergänzung des Stiftungsrates nicht in Frage kommen.

M.
C._____ als nunmehr einziges Stiftungsratmitglied der X._____ -Stiftung ersuchte das EDI mit Schreiben vom 19. Februar 2009 um uneingeschränkten Zugang zu den Akten der Stiftungen. Ausserdem sei nicht der bisherige Beistand zum Sachwalter zu ernennen, da ihn dieser praktisch boykottiert und stets zugunsten der Gegenseite Partei ergriffen habe. Entgegen diesem Ansinnen setzte das EDI mit Verfügung vom 6. März 2009 den bisherigen Beistand, F._____, als Sachwalter für die X._____-Stiftung ein und erteilte ihm die Einzelunterschrift. Weiter wies das EDI das Handelsregisteramt an, B._____ und D._____ als Stiftungsratsmitglieder definitiv zu löschen und die übrigen Eintragungen vorzunehmen. Anlässlich einer Sitzung vom 24. Juli 2009, an der C._____, F._____ und der Vertreter des EDI teilnahmen, wurden sodann neben C._____ vier zusätzliche Personen in den Stiftungsrat der X._____-Stiftung gewählt. Am 21. April 2010 erfolgte im Handelsregister die Löschung von F._____ als Sachwalter.

N.
Am 13. September 2010 machte die X._____-Stiftung handelnd durch den neu zusammengesetzten Stiftungsrat beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) Schadenersatzansprüche gegen den Bund geltend. Sie beantragte eine Entschädigung von Fr. 14'467'251.-- nebst Verzugszins zu 5% ab Datum der Eingabe (Schadenersatzbegehren 1) sowie eine Entschädigung von Fr. 708'489.-- nebst Verzugszins zu 5% ab 1. Januar 2009 (Schadenersatzbegehren 2). Die X._____-Stiftung begründete das Schadenersatzbegehren 1 damit, dass das EDI als Aufsichtsbehörde den Abschluss der Vereinbarung am 21. Dezember 2001 durch den Beistand zugelassen habe. Mit dieser sei B._____ ohne jeden Rechtsgrund zu Lasten der X._____-Stiftung ein Drittel des auf den Schwarzgeldkonten von A._____ liegenden Nachlassvermögens zugewendet worden. Dadurch sei das Stiftungsvermögen um rund 8 Mio. Franken geschmälert worden. Weiter sei dem Beistand und dem EDI bekannt gewesen, dass B._____ vor und nach dem Tod von A._____ regelmässig sechsstellige Beträge von den Schwarzgeldkonten abgehoben habe. Dennoch habe es das EDI zugelassen, dass in der Vereinbarung vom 21. Dezember 2001 über die Bezüge von diesen Konten stillschweigend hinweggegangen bzw. auf Rückforderungen
verzichtet worden sei. Der X._____-Stiftung sei dadurch ein weiterer Schaden von rund 7.4 Mio. Franken entstanden. Insgesamt ergebe sich nach Abzug der Nachsteuern, die bei der Stiftung

zusätzlich angefallen wären, der als Schaden geltend gemachte Betrag von gut 14 Mio. Franken. Das Schadenersatzbegehren 2 begründete die X._____-Stiftung mit dem nach eigenen Angaben fehlenden Vermögen von B._____. Der Verzicht von Beistand und dem EDI auf die Durchsetzung der Steuerregressforderung gegenüber B._____ habe daher zur Folge, dass diese Forderung mit grösster Wahrscheinlichkeit nicht mehr eingetrieben werden könne. Daraus ergebe sich der Schaden von gut Fr. 700'000.--.

O.
Das EFD wies mit Verfügung vom 14. Januar 2014 die beiden Schadenersatzbegehren ab. Es führte aus, dass allfällige Ansprüche der X._____-Stiftung bei Einreichung der Begehren schon verwirkt gewesen seien. Ohnehin könnten dem EDI als Aufsichtsbehörde keine widerrechtlichen Handlungen oder Unterlassungen vorgeworfen werden. Gegen diesen Entscheid gelangte die X._____-Stiftung am 14. Februar 2014 an das Bundesverwaltungsgericht, welches die Beschwerde mit Entscheid vom 14. Oktober 2014 abwies. Zur Begründung führte es aus, dass die geltend gemachten Ansprüche zwar nicht verwirkt wären, aber kein Kausalzusammenhang zwischen den Handlungen des Bundesbeamten und dem behaupteten Schaden bestehe.

P.
Die X._____-Stiftung legt mit Eingabe vom 21. November 2014 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht ein. Sie beantragt, es sei - in Aufhebung der vorgenannten Entscheide - die Beschwerdegegnerin gestützt auf das Verantwortlichkeitsgesetz zu einer Schadenersatzleistung an die Beschwerdeführerin in Höhe von Fr. 14'467'251.--, nebst Verzugszinsen zu 5% ab Datum des Schadenersatzbegehrens vom 13. September 2010 zu verpflichten. Das Schadenersatzbegehren 2 sei hingegen nicht mehr Gegenstand der Beschwerde, da die Forderung grösstenteils habe eingetrieben werden können. Das EFD beantragt in seiner Stellungnahme, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Eventualiter sei bei Gutheissung der Beschwerde die Sache zur neuen Beurteilung an das EFD zurückzuweisen. Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet auf einen Antrag.

Erwägungen:

1.

1.1. Der angefochtene Entscheid der Vorinstanz auf dem Gebiet der Staatshaftung kann mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht angefochten werden, da der Streitwert mehr als Fr. 30'000.-- beträgt (Art. 10 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten [Verantwortlichkeitsgesetz, VG; SR 170.32] in Verbindung mit Art. 85 Abs. 1 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG). Die Beschwerdeführerin hat ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheides (Art. 89 Abs. 1 BGG). Es steht auch nach dem Urteil des Obergerichts des Kantons Zürich vom 19. September 2014 noch nicht fest, ob der ins Recht gefasste Beistand den behaupteten Schaden decken wird (sogleich E. 1.4). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

1.2. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann eine Rechtsverletzung nach Art. 95 und 96 BGG gerügt werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), doch prüft es, unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG), grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 138 I 274 E. 1.6 S. 280 f. mit Hinweis). Die Verletzung von Grundrechten (Art. 7-34 BV, nebst den übrigen verfassungsmässigen Rechten der BV [BGE 134 I 23 E. 6.1 S. 31; 133 III 638 E. 2 S. 640] und den Rechtsansprüchen der EMRK [BGE 138 I 97 E. 4.3 S. 106]) untersucht das Bundesgericht in jedem Fall nur, soweit eine Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Solche Rügen sind klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen. Auf bloss allgemein gehaltene, appellatorische Kritik am vorinstanzlichen Entscheid tritt das Bundesgericht nicht ein (BGE 139 I 138 E. 3.8 S. 144; 138 I 171 E. 1.4 S. 176; 137 IV 1 E. 4.2.3 S. 5; 137 V 57 E. 1.3 S. 60; Urteil 2C_170/2013 vom 20. Juni 2013 E. 1.2).

1.3. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die vorinstanzlichen Feststellungen können nur berichtigt werden, sofern sie entweder offensichtlich unrichtig, d. h. willkürlich ermittelt worden sind (Art. 9 BV; BGE 137 II 353 E. 5.1 S. 356) oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen (Art. 105 Abs. 2

BGG). Zudem hat die beschwerdeführende Partei aufzuzeigen, dass die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG; BGE 137 III 226 E. 4.2 S. 234).

1.4. Aufgrund von Art. 99 Abs. 1 BGG dürfen neue Tatsachen und Beweismittel nur so weit vorgebracht werden, als der angefochtene Entscheid hierzu Anlass gibt. Echte Noven, d.h. Tatsachen, die erst nach dem angefochtenen Urteil eingetreten sind, bleiben im bundesgerichtlichen Verfahren in jedem Fall unberücksichtigt (vgl. BGE 139 III 120 E. 3.1.2 S. 123; 133 IV 342 E. 2.1 S. 343 f.; je mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin reicht im bundesgerichtlichen Verfahren einen Entscheid des Obergerichts des Kantons Zürich betreffend die Schadenersatzforderung der Beschwerdeführerin gegen den ehemaligen Beistand sowie B._____ ein. Das Gericht stellte eine Sorgfaltspflichtverletzung des Beistandes fest und wies die Klage zur Klärung der weiteren Haftungsvoraussetzungen an die Vorinstanz zurück. Der Entscheid datiert vom 19. September 2014 und wurde am 26. September 2014 versandt. Folglich hätte dieser Entscheid noch bei der Vorinstanz eingereicht werden können, da sie ihr Urteil erst am 14. Oktober 2014 fällte. Es handelt sich somit nicht um ein echtes Novum, welches ohnehin keine Berücksichtigung gefunden hätte. Aber auch die Voraussetzungen zur Berücksichtigung eines unechten Novums liegen nicht vor. Nur weil die Vorinstanz nicht der
rechtlichen Ansicht des Beschwerdeführers folgte, gibt ihr Entscheid nicht Anlass zum Vorbringen neuer Beweismittel. Dazu müsste die Vorinstanz materielles Recht in einer Weise sprechen, dass bestimmte Sachumstände neu und erstmals - durch den angefochtenen Entscheid - Rechtserheblichkeit gewinnen (MEYER/DORMANN, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2011, N. 47 zu Art. 99 BGG). Dies ist hier nicht der Fall. Bereits das EFD wies das Schadenersatzbegehren u.a. gestützt auf Art. 3 VG ab.

1.5. Die Beschwerdeführerin reicht zudem ein Gutachten von Prof. J._____ ein, in welchem dieser Stellung zum Urteil der Vorinstanz nimmt. Beim schweizerischen Recht gilt der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen nach Art. 106 Abs. 1 BGG uneingeschränkt. Dem Rechtsgutachten einer Verfahrenspartei kommt in diesem Sinne kein eigentlicher Beweiswert zu. Es handelt sich mithin nicht um ein Beweismittel gemäss Art. 99 BGG, sondern es stärkt einzig die Rechtsauffassung der einreichenden Partei. Damit untersteht ein solches Rechtsgutachten von vornherein nicht dem Novenverbot und es ist nicht massgeblich, ob der angefochtene Entscheid Anlass zur Einholung eines Gutachtens gegeben hat oder nicht (BGE 138 II 217 E. 2.4 S. 220 f.). Das Bundesgericht kann das Gutachten dementsprechend berücksichtigen.

2.
Die Beschwerdeführerin rügt eine offensichtlich unrichtige Feststellung des Sachverhalts sowie die Verletzung von Bundesrecht insb. die Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) und, wie sich aus der Beschwerdeschrift mit hinreichender Bestimmtheit ergibt, Art. 3 VG.

2.1. Die Beschwerdeführerin beanstandet, dass sich die Vorinstanz auf die Unterbrechung des Kausalzusammenhangs beschränkt und den Pflichtverletzungen des Beistandes sowie der Stiftungsaufsicht keine Beachtung geschenkt habe, obschon diese konkret und ausführlich gerügt worden seien. Dadurch seien sowohl der Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör verletzt als auch der Sachverhalt unvollständig festgestellt worden.

2.2. Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines in seine Rechtsstellung eingreifenden Akts zur Sache äussern zu können (BGE 122 II 274 E. 6b S. 286 f. mit Hinweisen). Er verlangt von der Behörde, dass sie seine Vorbringen tatsächlich hört, ernsthaft prüft und in ihrer Entscheidfindung angemessen berücksichtigt (BGE 123 I 31 E. 2c S. 34 mit Hinweisen). Dies gilt für alle form- und fristgerechten Äusserungen, Eingaben und Anträge, die zur Klärung der konkreten Streitfrage geeignet und erforderlich erscheinen (BGE 112 Ia 1 E. 3c S. 3). Die Begründung muss so abgefasst sein, dass der Betroffene den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Sie muss kurz die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sich das Gericht hat leiten lassen und auf die es seinen Entscheid stützt. Nicht erforderlich ist, dass sich die Begründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (BGE 133 III 439 E. 3.3 S. 445 mit Hinweisen).

2.3. Die Vorinstanz begründete ihren Entscheid damit, dass kein Kausalzusammenhang zwischen dem Verhalten des EDI und dem Eintritt des Schadens bestehe. Die Sorgfaltspflichtverletzung des Beistandes überwiege die (allfällige) Amtspflichtverletzung des EDI. Bei dieser Betrachtungsweise brauchte die Vorinstanz nicht näher auf das Verhalten des EDI einzugehen, weil die adäquate

Kausalität notwendige Voraussetzung für eine Haftung des Staates nach Art. 3 VG ist (vgl. E. 4). Es liegt somit keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor. Die Frage, ob tatsächlich kein adäquater Kausalzusammenhang besteht, wird unter E. 5 und 6 eingehend behandelt.

2.4. Im weiteren vermag die Beschwerdeführerin nicht darzulegen, inwiefern der durch die Vorinstanz festgestellte Sachverhalt offensichtlich unrichtig i.S.v. Art. 97 Abs. 1 BGG ist. Sie führt nur aus, dass die Vorinstanz bestimmte Sachverhalte nicht berücksichtigt oder gewürdigt habe. Eine unvollständige Sachverhaltsfeststellung kann jedoch nur gerügt werden, wenn dadurch eine materielle Rechtsverletzung erfolgt. Eine solche liegt vor, wenn die Vorinstanz nicht alle relevanten Tatsachen ermittelt hat, die zur Rechtsanwendung notwendig sind. Geht es um die Anwendung von Bundesrecht, stellt die unvollständige Sachverhaltsfeststellung eine Verletzung von Bundesrecht i.S.v. Art. 95 lit. a BGG dar (SEILER/VON WERDT/GÜNGERICH, Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, Bern 2007, N. 24 zu Art. 97 BGG). Sie ist deshalb ebenfalls im Zusammenhang mit der behaupteten Verletzung von Art. 3 VG zu prüfen (vgl. E. 5 und 6).

3.
Die Haftung des Bundes erlischt, wenn der Geschädigte sein Begehren auf Schadenersatz oder Genugtuung nicht innert eines Jahres seit Kenntnis des Schadens einreicht, auf alle Fälle nach zehn Jahren seit dem Tage der schädigenden Handlung des Beamten (Art. 20 Abs. 1 VG). Die Vorinstanz stützte sich zur Berechnung der Frist auf den Wissensstand von C._____ ab, welcher als einziges Stiftungsratsmitglied nicht in seiner Funktion eingestellt war. Sie stellte verbindlich fest, dass dieser nicht vor dem 15. September 2009 über genügend Wissen zur Geltendmachung des Schadenersatzanspruchs verfügte. Die relative, einjährige Frist nach Art. 20 Abs. 1 VG ist folglich mit der Eingabe vom 14. September 2010 entgegen dem Entscheid des EFD eingehalten worden. Die Verfahrensbeteiligten stellen diesbezüglich den Sachverhalt im bundesgerichtlichen Verfahren nicht in Frage.

4.
Gemäss Art. 3 Abs. 1 VG haftet der Bund für den Schaden, den ein Beamter in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügt, ohne Rücksicht auf das Verschulden des Beamten. Eine Schadenersatzpflicht bedarf somit folgender Voraussetzungen, welche kumulativ erfüllt sein müssen: Schaden, Verhalten (Tun oder Unterlassen) eines Bundesbeamten in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit, einen adäquaten Kausalzusammenhang zwischen diesem Verhalten und dem Schaden sowie die Widerrechtlichkeit des Verhaltens (BGE 139 IV 137 E. 4.1 S. 140).

4.1. Der Begriff "Beamter" nach Art. 3 VG geht über den dienstrechtlichen Begriff des Beamten bzw. Bediensteten hinaus. Massgebend ist die Personenliste von Art. 1 Abs. 1 VG, die alle Personen umfasst, denen die Ausübung eines öffentlichen Amtes des Bundes übertragen ist. Ohne Belang ist dabei die Natur und Ausgestaltung des Anstellungsverhältnisses. Entscheidendes Kriterium ist einzig und alleine die Erfüllung einer staatlichen Aufgabe bzw. die Ausübung einer Amtsfunktion (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 62 Rz. 18 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 2240). Der Beistand wurde gestützt auf aArt. 393 Ziff. 4 ZGB (AS 24 233), welcher bis am 31. Dezember 2007 in Kraft war (AS 2007 4791), von der zuständigen Vormundschaftsbehörde ernannt. Sein Amt endete mit der Umwandlung in die Sachwalterschaft zu Beginn des Jahres 2009 und nicht bereits mit der Aufhebung von aArt. 393 Ziff. 4 ZGB (HANS MICHAEL RIEMER, Vereins- und Stiftungsrecht, 2012, N. 15 zu Art. 83d ZGB). Mit dem Vormundschaftswesen waren (und sind immer noch) die Kantone betraut (vgl. aArt. 361 Abs. 2 ZGB; AS 24 233). Sie hafteten für die aus dem Vormundschaftswesen entstehenden Schäden, insb.
auch diejenigen, die durch einen Beistand verursacht wurden (RUDOLF SCHROFF, Die Beistandschaft für eine juristische Person, 1953, S. 108), gemäss aArt. 426 ff. ZGB (AS 24 233). Der Bund wiederum ist gestützt auf Art. 84 Abs. 1 ZGB zuständig für die Aufsicht über die Beschwerdeführerin. Die Personen beim EDI, welche für diese Aufgabe zuständig waren, erfüllen ohne Weiteres den Begriff "Beamter" im Sinne des Verantwortlichkeitsgesetzes. Der Bund kann nur für das Verhalten dieser Personen haften, nicht aber für dasjenige des Beistandes.

4.2. Wie die Vorinstanz zutreffend festhielt, nimmt der bestellte Beistand gegenüber dem Bund die gleiche Position ein wie jedes andere Stiftungsorgan i.S.v. Art. 55 ZGB. Zwar sei es in der Lehre umstritten gewesen, ob ein Beistand gemäss aArt. 393 Ziff. 4 ZGB im Rahmen seiner Tätigkeit gegenüber Dritten die Stellung eines blossen Vertreters oder diejenige eines Organs habe. Der Beistand amtet jedoch anstelle statutarischer Stiftungsorgane und als deren Ersatz. Ihm kamen deshalb qualitativ dieselben Organfunktionen und -rechte zu. Der Beistand verpflichtete die juristische

Person auch in gleicher Weise wie ein Organ (HANS MICHAEL RIEMER, Berner Kommentar, 3. Aufl. 1975, N. 64 zu Art. 83 ZGB [nachfolgend: Berner Kommentar]). Dementsprechend haftete die juristische Person für den Abschluss von Rechtsgeschäften durch ihren Beistand gemäss Art. 55 Abs. 2 ZGB (SCHNYDER/MURER, Berner Kommentar, 3. Aufl. 1984, Rz. 26 zu Art. 393 ZGB).

5.
Die Haftung des Bundes setzt weiter voraus, dass das Verhalten des Bundesangestellten bei der Ausübung einer amtlichen Tätigkeit natürlich und adäquat kausal für den behaupteten Schaden war.

5.1. Die natürliche Kausalität ist gegeben, wenn ein Handeln Ursache im Sinne einer nicht wegzudenkenden Bedingung (conditio sine qua non) für den Eintritt des Schadens ist. Ob dies zutrifft, ist eine Tatfrage. Rechtsfrage ist dagegen, ob zwischen der Ursache und dem Schadenseintritt ebenfalls ein adäquater Kausalzusammenhang besteht (BGE 132 III 175 E. 2.2 S. 718). Dies ist dann der Fall, wenn die Ursache nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und der allgemeinen Lebenserfahrung geeignet ist, einen Erfolg von der Art des eingetretenen herbeizuführen (BGE 123 III 110 E. 3a S. 112). Der adäquate Kausalzusammenhang fehlt oder ist unterbrochen, wenn eine Schadensursache gegenüber einer anderen völlig in den Hintergrund tritt. Dazu zählt auch ein überwiegendes Selbstverschulden des Geschädigten oder ein entsprechendes Drittverschulden (BGE 135 IV 56 E. 2.1 S. 64 f.; BGE 123 II 577 E. 6 S. 587, mit Hinweisen; vgl. Art. 44 Abs. 1 OR; TOBIAS JAAG, Staatshaftung nach dem Entwurf für die Revision und Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts, in ZSR 122 II/2003, S. 74 f.). Entscheidend ist dabei die Intensität der beiden Kausalzusammenhänge; erscheint der eine bei wertender Betrachtung als derart intensiv, dass er den anderen gleichsam
verdrängt und als unbedeutend erscheinen lässt, wird eine sogenannte Unterbrechung des andern angenommen (BGE 116 II 519 E. 4b S. 524). Ein Selbstverschulden, das nicht überwiegt, den Kausalzusammenhang somit nicht unterbricht, kann - in analoger Anwendung von Art. 44 Abs. 1 OR - zur Kürzung eines allfälligen Schadenersatzanspruchs führen (Urteil 2C.4/2000 vom 3. Juli 2003 E. 5.2).

5.2. Der adäquate Kausalzusammenhang kann auch durch eine Unterlassung begründet werden. Rechtlich wird dem Haftpflichtigen dabei der Vorwurf gemacht, er habe die Änderung des Kausalablaufs unterlassen, zu der er verpflichtet gewesen wäre. Dieser sog. hypothetische Kausalzusammenhang liegt vor, wenn rechtzeitiges Handeln mit überwiegender Wahrscheinlichkeit die Schädigung verhindert hätte (MARTIN A. KESSLER, in: Basler Kommentar, Obligationenrecht I, 6. Aufl. 2015, N. 18 zu Art. 41 OR mit Verweis auf Urteil 2C_834/2009 vom 19. Oktober 2009 E. 2.3). Die wertenden Gesichtspunkte der Adäquanz fliessen dabei schon bei der Feststellung des hypothetischen Kausalverlaufs ein, weshalb es in der Regel nicht sinnvoll ist, den angenommenen hypothetischen Geschehensablauf auch noch auf seine Adäquanz zu überprüfen. Die Feststellungen des Sachrichters im Zusammenhang mit Unterlassungen sind daher entsprechend der allgemeinen Regel über die Verbindlichkeit der Feststellungen zum natürlichen Kausalzusammenhang für das Bundesgericht bindend (BGE 132 III 715 E. 2.3 S. 719). Nur wenn die hypothetische Kausalität ausschliesslich gestützt auf die allgemeine Lebenserfahrung - und nicht gestützt auf Beweismittel - festgestellt wird, unterliegt sie als
Rechtsfrage der freien bundesgerichtlichen Überprüfung (BGE 132 III 715 E. 2.3 S. 719; vgl. auch BGE 132 III 305 E. 3.5 S. 311, mit Hinweisen).

5.3. Die Haftung für eine Unterlassung setzt voraus, dass eine Pflicht zum Handeln bestanden hat. Wer eine Handlung unterlässt, zu der er nach der Rechtsordnung nicht verpflichtet ist, verstösst nicht gegen diese und handelt nicht rechtswidrig. Eine allgemeine Rechtspflicht, im Interesse anderer tätig zu werden, besteht nicht. Vielmehr ist auch die Handlungspflicht nur dann haftpflichtrechtlich von Bedeutung, wenn sie das Interesse des Geschädigten verfolgt und sich aus einer Schutzvorschrift zu dessen Gunsten ergibt. Widerrechtliche Unterlassung setzt damit eine Garantenpflicht für den Geschädigten voraus (vgl. BGE 123 II 577 E. 4d/ff S. 583; 118 Ib 473 E. 2b; je mit Hinweisen; JAAG, a.a.O., S. 44 f.). Dadurch ergibt sich eine Verknüpfung zwischen Adäquanz und Rechtswidrigkeit (KESSLER, a.a.O., N. 19 zu Art. 41 ZGB). Die Frage der Kausalität kann nicht losgelöst von den Pflichtwidrigkeiten der staatlichen Behörden und einem (allfälligen) Selbstverschulden des Geschädigten beantwortet werden.

6.
Die Vorinstanz hielt fest, dass im Hinblick auf die Widerrechtlichkeit der Handlungen des EDI zu beurteilen gewesen wäre, ob dieses als Aufsichtsbehörde die Pflicht hatte, den "freiwillig" eingereichten Vereinbarungsentwurf vom 11. Dezember 2001 einer inhaltlichen Prüfung zu

unterziehen. Die Vorinstanz liess die Frage jedoch bewusst offen, weil sie die Voraussetzungen für eine Schadensersatzpflicht des Bundes selbst bei einer allfälligen Pflichtverletzung des EDI als nicht erfüllt betrachtete. Das schuldhafte Verhalten des Beistandes, welches sich die Beschwerdeführerin gegenüber dem Bund zurechnen lassen müsse, überwiege gegenüber einer allfälligen Amtspflichtverletzung auf Seiten des EDI. In erster Linie habe der Beistand als Organ der Beschwerdeführerin den entstandenen Schaden verursacht und dadurch den Kausalzusammenhang zwischen der Amtspflichtverletzung des EDI und dem Eintritt des Schadens unterbrochen.

6.1. Die Argumentation der Vorinstanz greift aufgrund der notwendigen Voraussetzungen zur Beurteilung der hypothetischen Kausalität zu kurz. Diese kann von vorneherein nur dann definitiv ausgeschlossen werden, wenn die Aufsichtsbehörde überhaupt keine Pflicht zum Handeln traf (fehlende Garantenstellung). Das Fehlen jeglicher Handlungspflichten hat die Vorinstanz jedoch nicht festgestellt. Es ist ihr deshalb nicht möglich, den hypothetischen Kausalzusammenhang zwischen Unterlassung und Schaden als notwendige Haftungsvoraussetzung nach Art. 3 VG zu verneinen.

6.2. Haftpflichtrechtlich massgebliche Widerrechtlichkeit setzt die Verletzung eines von der Rechtsordnung geschützten Gutes, eines Rechtsgutes voraus, sei es, dass ein absolutes Recht des Geschädigten verletzt (Erfolgsunrecht), sei es, dass eine reine Vermögensschädigung durch Verstoss gegen eine einschlägige Schutznorm bewirkt wird (Verhaltensunrecht). Vorbehalten bleiben in jedem Fall Rechtfertigungsgründe. Das Vermögen als solches ist kein Rechtsgut, seine Schädigung für sich allein somit nicht widerrechtlich. Vermögensschädigungen ohne Rechtsgutsverletzung sind daher an und für sich nicht rechtswidrig; sie sind es nur, wenn sie auf ein Verhalten zurückgehen, das von der Rechtsordnung als solches, d.h. unabhängig von seiner Wirkung auf das Vermögen, verpönt wird. Vorausgesetzt wird, dass die verletzten Verhaltensnormen zum Schutz vor diesen Schädigungen dienen (vgl. BGE 123 II 577 E. 4d-f S. 581 ff.; 118 Ib 473 E. 2b; je mit Hinweisen; VOLKER PRIBNOW/JOST GROSS, Staats- und Beamtenhaftung, in: Münch/Geiser [Hrsg.], Haftung und Versicherung, Handbücher für die Anwaltspraxis, 2. Aufl. 2015, Rz. 3.35; JAAG, a.a.O., S. 59 ff.). Eine haftungsbegründende Widerrechtlichkeit liegt aber nicht bei jeder Amtspflichtverletzung vor,
sondern erst dann, wenn eine für die Ausübung der hoheitlichen (amtlichen) Funktion wesentliche Amtspflicht verletzt worden ist (vgl. BGE 123 II 577 E. 4d/dd S. 582; 118 Ib 163 E. 2 S. 164; je mit Hinweisen).

6.3. Die Vernachlässigung von Aufsichtspflichten kann eine solch massgebliche Amtspflichtwidrigkeit darstellen (JAAG, a.a.O., S. 44 und 61). Eine Haftung der Aufsicht ist deshalb nicht grundsätzlich ausgeschlossen und näher zu prüfen. Sie richtet sich dabei ausschliesslich nach Art. 61 OR (RIEMER, Berner Kommentar, a.a.O., N. 53 zu Art. 84 ZGB) und dementsprechend hier, betreffend das EDI, nach dem Verantwortlichkeitsgesetz.

6.3.1. Im Bereich der Stiftungen dient die Aufsicht gemäss Art. 84 Abs. 2 ZGB der Sicherung des Stiftungszwecks sowie der Funktionstüchtigkeit der Stiftung und damit dem Schutz der Stiftung selbst (HAROLD GRÜNINGER, in: Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 5. Aufl. 2014, N. 1 zu Art. 84 ZGB). Die Pflichten der Stiftungsaufsicht sind nicht eindeutig umschrieben. Es handelt sich um eine reine Rechtsaufsicht; beaufsichtigt wird einzig, ob sich die Stiftung und ihre Organe rechtmässig verhalten. Allgemein hat sie bei ihrer Tätigkeit die Autonomie der Stiftungsorgane zu respektieren. Ein Eingriff in den Autonomiebereich darf nicht schärfer sein, als es der Zweck der Massnahme gebietet. Die Aufsicht bedeutet keine Beistandschaft, weshalb ein Handeln an Stelle der Stiftungsorgane - vorbehältlich einer Ersatzvornahme - nicht angeht. In Ermessensfragen soll sich die Behörde zurückhalten und sich nicht in den Ermessensspielraum der Stiftungsorgane einmischen. Die Aufsichtsbehörde hat erst und nur soweit einzugreifen, als die rechtmässige Zweckerfüllung einer Stiftung gefährdet ist (GRÜNINGER, a.a.O., N. 9 f. zu Art. 84). Es steht ihr ein gewisser Beurteilungsspielraum im Einzelfall zu, ob die Voraussetzungen für ein Tätigwerden vorliegen
(BGE 116 Ib 193 E. 2d S. 197).

6.3.2. Ist die Notwendigkeit des Einschreitens der Aufsichtsbehörde zu bejahen, ist es eine Frage des Ermessens, welche konkreten Massnahmen im Einzelfall angezeigt sind. Eine haftungsbegründende Widerrechtlichkeit liegt im Bereich des Ermessens nur dann vor, wenn Ermessen innerhalb des gesetzlichen Rahmens über- oder unterschritten oder wenn innerhalb des Ermessensrahmens das Ermessen missbraucht wird. Die Aufgaben der Aufsichtsbehörden lassen einen weiten Spielraum technischen Ermessens zu, so dass die Möglichkeit der Geltendmachung von Verantwortlichkeitsansprüchen von vornherein eingeschränkt ist (ISABELLE VETTER-SCHREIBER, Staatliche Haftung bei mangelhafter BVG-Aufsichtstätigkeit, Zürich 1995, S. 155; vgl.

auch JOST GROSS, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, Bern 1995, S. 245).

6.3.3. Weil der Stiftungsrat der Beschwerdeführerin nicht mehr handlungsfähig war, griff die Aufsichtsbehörde am 10. August 2000 ein und ersuchte u.a. die Vormundschaftsbehörde um die Einsetzung eines Beistandes, welcher noch gleichentags ernannt wurde. Im ersten, bereits vor der Vorinstanz eingereichten Rechtsgutachten vertritt die Beschwerdeführerin die Ansicht, dass aufgrund von Art. 84 Abs. 2 ZGB die Stiftungsaufsicht zusätzlich zu den veranlassten Massnahmen eine Genehmigungspflicht für sämtliche Vergleiche treffe, welche eine Stiftung abschliessen möchte, weil diese ihrer Natur nach das Risiko einer erheblichen Vermögensschmälerung zu Lasten der Stiftung beinhalteten. Diese Ansicht kann sich aber weder auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung noch auf die soeben zitierte Lehre abstützen. Ein Genehmigungsvorbehalt besteht von Gesetzes wegen nur dann, wenn die Gefahr einer Zweckentfremdung von Stiftungsvermögen offenkundig ist (BGE 71 I 454 E. 3 S. 459), und bildet eine Ausnahme (VETTER-SCHREIBER, a.a.O., S. 66). Andernfalls müsste als Konsequenz jedes umfangreichere Rechtsgeschäft der Aufsicht zur Genehmigung vorgelegt werden, weil dadurch das Stiftungsvermögen potentiell geschmälert werden könnte. Eine solches Vorgehen wäre
jedoch mit der postulierten Autonomie der Stiftung nicht vereinbar. Zudem ist die Stiftungsaufsicht im bestehenden Umfang wohl kaum in der Lage, alle bedeutsamen Rechtsgeschäfte sämtlicher Stiftungen vorgängig zu kontrollieren. Wie der Verfasser des Rechtsgutachtens selber festgehalten hat, sieht dementsprechend auch kein Kanton eine solch umfassende Genehmigungspflicht vor (RIEMER, Berner Kommentar, a.a.O., N. 84 zu Art. 84 ZGB).

6.4. Die Aufsichtsbehörde nahm den Entwurf der Vereinbarung dennoch entgegen, unterzog diesen einer kurzen Prüfung (Antwort innerhalb weniger Stunden) und gab danach, obschon sie dazu nicht gehalten war, ihre Zustimmung zum Abschluss der Vereinbarung, welche jedoch nicht im Interesse der Stiftung lag. Darin kann eine Pflichtverletzung erblickt werden, wenn die Aufsichtsbehörde hätte erkennen müssen, dass das unterbreitete Geschäft die rechtmässige Zweckerfüllung der Stiftung gefährdet bzw. die Gefahr einer Zweckentfremdung des Stiftungsvermögens offenkundig war. Um das beurteilen zu können, muss die Vorinstanz den Wissensstand der Aufsichtsbehörde ermitteln. Stellt sie im Anschluss daran eine Pflichtverletzung fest, hat sie zusätzlich zu eruieren, ob das pflichtgemässe Handeln den Eintritt der Schädigung mit grösster Wahrscheinlichkeit verhindert hätte oder ob der Beistand die Vereinbarung auch ohne Zustimmung der Aufsichtsbehörde abgeschlossen hätte (hypothetische Kausalität im engeren, rein natürlichen Sinn). Erst danach können die allfälligen Pflichtverletzungen von Aufsicht und Stiftung miteinander verglichen und geprüft werden, ob das Selbstverschulden der Beschwerdeführerin tatsächlich den hypothetischen Kausalzusammenhang unterbrochen hat, weil es die Amtspflichtverletzung der Aufsichtsbehörde überwiegt.

6.5. Die Erwägungen der Vorinstanz zur Kausalität erweisen sich deshalb als offensichtlich unvollständig. Sie hat nicht alle relevanten Tatsachen ermittelt, die zur Anwendung von Art. 3 VG notwendig gewesen wären und verletzt dadurch Bundesrecht (E. 2.4). Die Behebung des Mangels ist zudem für den Ausgang des Verfahrens entscheidend, könnte doch der Bund bei einem bestehenden Kausalzusammenhang entschädigungspflichtig werden. Die Sache ist zur Ermittlung des massgebenden Sachverhalts an die Vorinstanz zurückzuweisen.

7.
Bei einem Vergleich zwischen einer allfälligen Amtspflichtverletzung der Aufsichtsbehörde und den Verfehlungen der Stiftung hat die Vorinstanz Folgendes zu beachten:

7.1. Das reine Abstellen auf den Verschuldensvergleich führt nicht in allen Fällen zu befriedigenden Ergebnissen, weil die Schwere der Verfehlungen des Geschädigten und diejenigen der Kontrollinstanz in einer gegenseitigen Abhängigkeit zueinander stehen. Eine Aufsichtsbehörde muss gerade dann intervenieren, wenn die Organe der beaufsichtigten Person diese grob schuldhaft schädigen, vorausgesetzt, sie könnte von diesen Vorgängen Kenntnis haben und Massnahmen ergreifen. Würde das Selbstverschulden des Beaufsichtigen die Haftung der Aufsichtsbehörde grundsätzlich ausschliessen, ergäben sich für das beaufsichtigende Gemeinwesen ausgerechnet dann keine nachteiligen Konsequenzen, wenn es seine Aufgaben in schwerwiegender Weise gar nicht oder nur mangelhaft wahrgenommen hat (vgl. zu dieser Problematik auch NADINE MAYHALL, Aufsicht und Staatshaftung, Zürich 2008, S. 300). Sinn und Zweck der Aufsichtspflicht, nämlich zusätzliche Gewähr für die Zweckverwirklichung der Stiftung zu bieten (MARCO LANTER, Die Verantwortlichkeit von Stiftungsorganen, Zürich 1984, S. 69), wären dadurch in Frage gestellt.

7.2. Eine Stiftung muss sich das fehlbare Verhalten ihrer Organe als Selbstverschulden anrechnen

lassen. Die Verwaltung der Stiftung trägt die primäre Verantwortung für die Einhaltung der gesetzlichen und statutarischen Bestimmungen. Sie ist mit den konkreten Umständen am besten vertraut und es bedarf nicht zuerst eines Hinweises seitens der Aufsichtsbehörde, damit sie weiss, was zu tun oder zu unterlassen ist. Da die Stiftungsaufsicht aber gerade dem Schutz des Stiftungszwecks und des Stiftungsvermögens vor einer Schädigung durch die Stiftungsorgane dient (vorne E. 6.3.1), kann deren Handeln nicht von vornherein den Kausalzusammenhang zwischen dem Handeln der Aufsichtsbehörde und dem Schadenseintritt unterbrechen.

7.3. Im vergleichbaren Bereich der Gemeindeaufsicht hat das Bundesgericht ebenfalls erkannt, dass eine Haftung des Kantons gegenüber einer Gemeinde wegen Missachtung seiner Aufsichtspflicht nicht von vornherein ausgeschlossen ist; sie setzt aber voraus, dass seine Verantwortlichkeit nicht durch diejenige der Gemeinde selber verdrängt wird. Das wäre insbesondere nicht der Fall, wenn die Gemeindeorgane kein oder lediglich ein geringfügiges Verschulden treffen würde, dem eine grobe Amtspflichtverletzung der kantonalen Behörden gegenüber steht (Urteil 2C.4/2000 vom 3. Juli 2003 E. 8.5.1).

7.4. Anders als in jenem Fall, wo der im Streit stehenden Gemeinde mehrere Kontrollorgane zur Verfügung standen (zit. Urteil 2C.4/2000 E.7.3.3.), hatte hier aber die Beschwerdeführerin nur noch ein handlungsfähiges Organ, nämlich den Beistand. Der Umstand, dass dieser selbständig gehandelt, die Verhandlungen, die zur Vereinbarung vom 21. Dezember 2001 mündeten, allein geführt hat und mit den Angelegenheiten der Beschwerdeführerin vertraut war, vermag nach dem Gesagten eine Haftung der Aufsichtsbehörde nicht von vornherein auszuschliessen. Die Vorinstanz geht davon aus, B._____ hätte gestützt auf die damals greifbaren Informationen klarerweise keinen Anspruch auf die Vermögenswerte gehabt. Der Beistand hat aber offenbar gerade deswegen die Aufsichtsbehörde um Prüfung ersucht, weil er unsicher war. Hätte die Aufsichtsbehörde von der Vereinbarung abgeraten oder auch schon nur mitgeteilt, dass sie sich dazu nicht äussern wolle, hätte der Beistand die Vereinbarung möglicherweise nicht abgeschlossen. Zu berücksichtigen ist zudem auch, dass nicht nur der Beistand, sondern auch die Aufsichtsbehörde aufgrund ihrer bisherigen Befassung von den Angelegenheiten der Beschwerdeführerin Kenntnisse hatte.
Insgesamt kann nicht bereits mit dem Hinweis auf das Verhalten des Beistands der Kausalzusammenhang zwischen einer (allfälligen) Amtspflichtverletzung des EDI und dem Schaden als unterbrochen bezeichnet werden. Die Sache ist daher nur neuen Prüfung im Sinne des vorne (E. 6.4) Ausgeführten an die Vorinstanz zurückzuweisen.

8.

8.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erweist sich als begründet und ist gutzuheissen. Die Sache ist an das Bundesverwaltungsgericht zur Fortführung des Verfahrens im Sinne der Erwägungen zurückzuweisen.

8.2. Die Rückweisung zur im Ergebnis offenen Neubeurteilung gilt als Obsiegen des Beschwerdeführers (BGE 137 V 210 E. 7.1 S. 271). Das Eidgenössische Finanzdepartement um dessen Vermögensinteresse es geht (BGE 134 I 331 E. 3.2 S. 336), trägt die Verfahrenskosten (Art. 66 Abs. 4 BGG) und hat der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen und das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. Oktober 2014 wird aufgehoben. Die Sache wird zur Fortführung des Verfahrens im Sinne der Erwägungen an das Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 40'000.-- werden dem Eidgenössischen Finanzdepartement EFD auferlegt.

3.
Das Eidgenössische Finanzdepartement EFD hat der Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 40'000.-- zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Eidgenössischen Finanzdepartement und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 25. Mai 2016

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Mösching