



Urteil vom 16. Oktober 2014

Besetzung

Richterin Salome Zimmermann (Vorsitz),
Richterin Kathrin Dietrich,
Richter André Moser,
Gerichtsschreiberin Susanne Raas.

Parteien

X._____, ...,
vertreten durch Dorrit Freund, Rechtsanwältin, ...,
Beschwerdeführerin,

gegen

Engadin Airport AG,
Plazza Aviatica 2, 7503 Samedan,
Vorinstanz.

Gegenstand

Staatshaftung (Schadenersatz, Regress der Versicherung).

Sachverhalt:**A.**

Am 19. Dezember 2010 kurz nach 15:00 Uhr (Zeitangaben beziehen sich auf die Ortszeit) stürzte ein Flugzeug Raytheon 390, eingetragen als D-IAYL (nachfolgend: Raytheon), beim Anflug auf den Flughafen Samedan ab. Die beiden Insassen, der Pilot B._____ und der Copilot C._____, beides deutsche Staatsbürger, kamen dabei ums Leben. Die Ereignisse bis zum Absturz stellten sich wie folgt dar:

A.a Die Raytheon war in Zagreb zu einem gewerbsmässigen Flug nach Instrumentenflugregeln (instrument flight rules, IFR) unter einem ATC-Flugplan Y (Flugpläne, die an die Flugverkehrsleitung [air traffic control, ATC] gerichtet sind und den ersten Teil des Fluges nach Instrumentenflugregeln und den Abschluss des Fluges, inklusive Landung, nach Sichtflugregeln vorsehen) nach Samedan gestartet. Um 14:53:09 Uhr wurde der IFR-Flugplan annulliert und der Flug nach Sichtflugregeln (visual flight rules, VFR) fortgesetzt. Um 14:57:12 Uhr teilte die Besatzung dem Flugverkehrsleiter von Zurich sector south mit, dass sie nun die Frequenz (zu Samedan information) wechseln würde.

A.b Als sich die Besatzung einer Piaggio 180 um 14:58:40 Uhr beim flight information service officer (FISO) von Samedan information nach dem Wetter erkundigte («the condition for inbound still ok?»), antwortete die Besatzung der Raytheon um 14:58:46 Uhr, noch bevor der FISO antworten konnte, die Bedingungen seien im Moment gut («for the moment good condition»). Auf Frage teilte der FISO der Besatzung der Raytheon um 14:59:27 Uhr mit, die Sichtweite betrage drei oder vier Kilometer. Betreffend Wolkenuntergrenze gebe es bei zweitausend Fuss einige Wolken und bei fünf- bis sechstausend Fuss sei es bedeckt («visibility three or four kilometres cloud base few at two thousand feet and overcast at five thousand or six thousand feet.»). Die Raytheon befand sich über Madulain, als der FISO um 14:59:46 Uhr mitteilte, dass sie auf eigene Verantwortung/nach eigenem Ermessen landen könne («land at own discretion»), was von der Besatzung mit «own discretion» bestätigt wurde. Unmittelbar darauf erhöhte die Besatzung die Sinkrate auf über 2200 Fuss pro Minute (feet per minute, ft/min) und behielt diese bis auf die zuletzt aufgezeichnete Funkhöhe (radio altitude, RA) von knapp 250 ft, welche sie über der Pistenschwelle 21 erreichte, bei.

A.c In der Folge leitete die Besatzung einen Steigflug auf eine RA von rund 600 ft ein, drehte etwas nach links und flog dann parallel zur Pisten-

achse. Das Fahrwerk war ausgefahren und die Landeklappen standen mit grosser Wahrscheinlichkeit auf 20 Grad. Am Ende der Piste 21 leitete die Besatzung eine Rechtskurve auf die Gegengerade ein, wobei die Maschine bis zu 55 Grad Querlage erreichte. Die Geschwindigkeit wurde dabei von 110 auf 130 Knoten erhöht. Die Funkfrequenz blieb während rund 20 Sekunden blockiert.

A.d Der FISO informierte die Besatzung danach, dass sie jederzeit auf Piste 21 landen könne. Auf der Höhe der Pistenschwelle 21 drehte die Besatzung in den Queranflug auf die Piste 21 ein. Die Querlage in dieser Kurve betrug bis zu 62 Grad, ohne dass die Geschwindigkeit merklich erhöht wurde. In der Folge geriet das Flugzeug in Rückenlage und stürzte beinahe senkrecht ab. Unfallzeitpunkt war 15:02 Uhr.

B.

Die X._____, als gesetzliche Unfallversicherung der Arbeitgeberin des Copiloten (Y._____), bezahlte einerseits an die Arbeitgeberin gewisse von dieser übernommene Kosten (Rücktransport des Leichnams, Rettungskosten), andererseits richtet sie dem Sohn des Copiloten, D._____, eine Halbwaisenrente aus.

C.

Am 7. Mai 2013 reichte die X._____ bei der Engadin Airport AG, der Betreiberin des Flughafens (nachfolgend auch nur als Betreiberin oder Vorinstanz bezeichnet), ein Schadenersatzbegehren ein. Sie machte ausdrücklich einen Regressanspruch geltend und legte dar, aufgrund welcher Bestimmungen der Schadenersatzanspruch aus dem Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (VG, SR 170.32) aufgrund der Zahlungen auf sie übergegangen sei.

D.

Die Vorinstanz wies das Schadenersatzbegehren mit Verfügung vom 25. November 2013 ab. Dabei verneinte sie im Wesentlichen den Kausalzusammenhang zwischen der Nichtweitergabe von Wetterinformationen durch den Fluginformationsdienst und dem Unfall sowie die fehlende Repräsentativität der zur Verfügung gestellten Wetterinformationen für den Anflug von Zernez her ebenso wie die Pflicht zur Einführung des Anflugs nach Instrumentenflugregeln. Die Frage, ob das Begehren nach Ablauf der Verwirkungsfrist von Art. 20 Abs. 1 VG eingereicht worden sei, liess

sie offen, ebenso die Frage, ob die geltend gemachten Ansprüche durch Subrogation auf die Beschwerdeführerin über gegangen seien.

E.

Gegen diese Verfügung erhebt die X._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 16. Dezember 2013 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, die Verfügung der Vorinstanz vom 25. November 2013 aufzuheben und die Vorinstanz zu verpflichten, ihr aus Regress für den Versorgerschaden des Sohnes des Copiloten den Betrag von € 15'236.97.-- zuzüglich Zins zu 5 % seit mittlerem Verfall für den aufgelaufenen Schaden und den Betrag von € 127'772.92 für den zukünftigen Schaden zu bezahlen. Sie verlangt weiter – als Auslagen, die sie der Y._____ erstattete – die Zusprechung des Betrags von € 1'213.74 für Rettungskosten, € 3'720.-- als Sterbegeld und € 4'577.37 für Überführungskosten, insgesamt € 9'511.11, zuzüglich Zins zu 5 % seit Einreichung des Schadenersatzbegehrens, also seit 7. Mai 2013.

F.

Mit Vernehmlassung vom 7. Februar 2014 beantragt die Vorinstanz, das Verfahren auf die Frage der Haftung zu beschränken [d.h. auf die grundsätzliche Frage der Haftbarkeit] und die Beschwerde unter ausgangsgemässer Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen abzuweisen. Sollte die Haftbarkeit grundsätzlich bejaht werden, sei das Verfahren zur Beurteilung des Quantitativen an sie zurückzuweisen.

G.

Im Rahmen der Instruktion hat das Bundesverwaltungsgericht die Akten des Verfahrens der Schweizerischen Unfalluntersuchungsstelle SUST beigezogen (act. 11-13).

H.

Mit Verfügung vom 14. bzw. 26. August 2014 wurde den Parteien Einsicht in diese Akten gewährt, wobei einige Dokumente, die höchstpersönliche und im vorliegenden Verfahren nicht relevante und somit nicht verwendete Daten beinhalteten, davon ausgeschlossen waren.

I.

Die Beschwerdeführerin nahm zu diesen Akten am 25. August 2014, die Vorinstanz am 12. September 2014 Stellung. Die Stellungnahmen wurden der jeweiligen Gegenpartei mit Verfügung vom 16. September 2014 zu-

gestellt, worauf die Beschwerdeführerin am 24. September 2014 und die Vorinstanz am 30. September 2014 erneut Stellung nahmen.

Auf die Begründungen in den Eingaben der Parteien wird – soweit sie entscheidungswesentlich sind – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern sie von Behörden erlassen wurden, die gemäss Art. 33 VGG als Vorinstanzen gelten, und überdies keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt.

1.1 Mit der vorliegenden Beschwerde wird eine Verfügung der Vorinstanz, die gestützt auf Art. 19 Abs. 1 Bst. a und Abs. 3 VG über ein gegen sie gerichtetes Begehren um Schadenersatz entschieden hat, angefochten. Art. 19 Abs. 1 Bst. a VG bestimmt, dass für den Schaden, den ein Organ oder ein Angestellter einer mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betrauten und ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Organisation in Ausübung der mit diesen Aufgaben verbundenen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügt, primär die Organisation nach den Art. 3-6 VG haftet (vgl. zum Anwendungsbereich von Art. 19 VG allgemein BGE 106 Ib 273 E. 2a sowie das Urteil des Bundesgerichts 2A.675/2005 vom 12. Juli 2006 E. 4 und 5). Über streitige Ansprüche Dritter gegen die Organisation erlässt sie eine Verfügung (Art. 19 Abs. 3 VG).

Gemäss Art. 36a Abs. 1 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 (Luftfahrtgesetz, LFG, SR 748.0) nimmt ein Flughafenhalter mit dem Betrieb eines dem öffentlichen Verkehr dienenden Flughafens eine öffentliche Aufgabe des Bundes wahr (vgl. Art. 87 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]; BGE 129 II 331 E. 2.3.1; Urteil des Bundesgerichts 2C_715/2008 vom 15. April 2009 E. 3.3; BVGE 2010/4 E. 1.1, 2008/41 E. 6.4; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7918/2010 vom 4. Juni 2012 E. 1.2; vgl. auch TOBIAS JAAG/JULIA HÄNNI, Luftverkehrsrecht Teil I: Infrastruktur der

Luftfahrt, in: Müller [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. IV, Verkehrsrecht, Basel 2008, S. 354 Rz. 29).

Die Vorinstanz betreibt den Flughafen Samedan gewerbsmässig. Hierfür hat ihr das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) gestützt auf Art. 36a Abs. 1 LFG eine Betriebskonzession erteilt. Unerheblich ist, dass sie als Aktiengesellschaft nach Art. 620 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220) konstituiert und damit privatrechtlich organisiert ist. Art. 19 VG findet bei einer entsprechenden Übertragung öffentlicher Aufgaben auch auf juristische Personen des Privatrechts Anwendung (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7918/2010 vom 4. Juni 2012 E. 1.2; vgl. TOBIAS JAAG, Staats- und Beamtenhaftung, in: Koller/Müller/Rhinow/Zimmerli [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. I, Organisationsrecht, Teil 3, 2. Aufl., Basel 2006, Rz. 219; GERHARD SCHMID/NAOKI D. TAKEI, Haftung von externen Trägern öffentlicher Aufgaben, in: Schaffhauer/Bertschinger/Poledna [Hrsg.], Haftung im Umfeld des wirtschaftenden Staates, St. Gallen 2003, S. 108; BALZ GROSS, Die Haftpflicht des Staates, Zürich 1996, S. 100). Unbestritten ist die Vorinstanz eine Organisation im Sinne von Art. 19 VG, die der Haftung nach dem Verantwortlichkeitsgesetz untersteht.

Die Vorinstanz zählt zu den in Art. 33 Bst. h VGG genannten Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung, die in Erfüllung ihnen übertragener öffentlich-rechtlicher Aufgaben des Bundes verfügen (BVGE 2008/41 E. 6.5; vgl. auch Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-7918/2010 vom 4. Juni 2012 E. 1.2, A-7171/2008 vom 12. Mai 2009 E. 2 und A-5237/2008 vom 15. Juli 2009 E. 1.4.1).

1.2 Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist gemäss Art. 32 VGG nicht gegeben.

1.3 Das Bundesverwaltungsgericht ist daher zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (vgl. auch Art. 19 Abs. 3 VG i.V.m. Art. 2 Abs. 3 der Verordnung vom 30. Dezember 1958 zum Verantwortlichkeitsgesetz [SR 170.321]). Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (vgl. Art. 37 VGG).

1.4 Die Beschwerdeführerin ist durch die angefochtene Verfügung beschwert und damit zur vorliegenden Beschwerde berechtigt (vgl. Art. 48

Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist daher einzutreten.

1.5 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Gerügt werden kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens (Art. 49 Bst. a VwVG), die unrichtige beziehungsweise unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) sowie die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheides (Art. 49 Bst. c VwVG).

2.

Eingangs sind die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten einzelnen Schadensposten mit den Ziel zu analysieren, allfällige Fragen nach dem anwendbaren Recht beantworten zu können, verlangt doch vorliegend eine deutsche obligatorische Unfallversicherung eine Leistung von einem Schweizer Haftpflichtigen, die ihren Grund im Tod eines deutschen Staatsangehörigen bei einem Unfall in der Schweiz hat (E. 2.1). Anschliessend sind die kollisionsrechtlichen Bestimmungen zu erläutern (E. 2.2) und es wird geprüft, ob der Beschwerdeführerin nach dem so anwendbaren Recht ein Rückgriffsrecht zusteht und wie dieses ausgestaltet ist (E. 2.3). Danach sind die Haftungsgrundlagen nach dem anwendbaren Staatshaftungsrecht darzustellen (E. 2.4 und E. 3 ff.).

2.1 Die Analyse der Rechtsbegehren ergibt Folgendes:

2.1.1 Gemäss Rechtsbegehren Ziff. 1 werden «aus Regress für den Versorgerschaden von D._____» ein Betrag von € 15'236.97 zuzüglich Zins zu 5 % seit dem mittleren Verfall sowie ein Betrag von € 127'772.92 für zukünftigen Schaden verlangt.

Beim ersten Betrag handelt es sich um die von der Beschwerdeführerin an D._____, den Sohn von C._____ sel., bezahlte Waisenrente. Diese Zahlung wurde erbracht. Es ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin obligatorische Unfallversicherin der Arbeitgeberin von C._____ sel. war. Grundlage für die Zahlung einer Halbwaisenrente sind die §§ 63 Abs. 1 Ziff. 3 und 67 Abs. 1 Ziff. 1 des (deutschen) Sozialgesetzbuches VII (SGB VII). Bei den Zahlungen handelt es somit um Leistungen aus einer – deutschen – Sozialversicherung, welche die Beschwerdeführerin direkt dem Sohn des Versicherten erbracht hat.

Beim Betrag von € 127'772.92 soll es sich um einen Mittelwert der künftigen Rentenzahlungen handeln, da noch nicht feststehe, wie lange die Ausbildung von D._____ dauere. Damit charakterisiert sich dieser Betrag als die mutmassliche Summe noch nicht erbrachter, zukünftiger Leistungen aus einer – deutschen – Sozialversicherung.

2.1.2 Gemäss Rechtsbegehren Ziff. 2 werden aus Regress betreffend Y._____ € 1'213.74 Rettungskosten (Rettungswagen und Rettungshelikopter), € 3'720.-- Sterbegeld und € 4'577.37 Überführungskosten, zuzüglich 5 % Zins seit Einreichung des Schadenersatzbegehrens verlangt. Aus den Ausführungen der Beschwerdeführerin und den Akten ergibt sich, dass nicht die vollen Kosten, welche die Y._____ in diesen Bereichen übernommen hat, geltend gemacht werden – die effektiven Bestattungs- und Bergungskosten betragen gemäss den Akten € 7'948.38 bzw. € 9'782.37 –, sondern lediglich die von der Beschwerdeführerin effektiv erbrachten Leistungen. Rechtsgrundlage für die Auszahlung der Rettungskosten ist § 27 Ziff. 1 SGB VII, jene für das Sterbegeld und die Übernahme der Überführungskosten sind die §§ 63 Abs. 1 Ziff. 1 und 64 Abs. 1, 2 und 3 SGB VII. Auch bei diesen Leistungen handelt es sich um Leistungen aus einer – deutschen – Sozialversicherung.

2.1.3 Die Beschwerdeführerin macht somit gegenüber der Vorinstanz den Rückgriff einer deutschen Sozialversicherung auf eine – falls die Voraussetzungen gegeben sind – nach schweizerischem Recht Haftpflichtige geltend, und zwar für einen Unfall, den ein deutscher Staatsangehöriger in der Schweiz erlitt. Begünstigte der Versicherungsleistungen sind ein deutscher Staatsangehöriger sowie ein Unternehmen mit Sitz in Deutschland. Festzuhalten ist, dass die von der Beschwerdeführerin erbrachten Leistungen – wie soeben ausgeführt (E. 2.1.1 f.) – gemäss dem in diesen Rechtsverhältnissen anwendbaren deutschen Recht ausgerichtet wurden. Dass hier deutsches Recht anwendbar war, wurde von keiner Partei bestritten und es bestehen daran auch keine Zweifel, da die Beteiligten an diesem Rechtsverhältnis (Sozialversicherung, Sohn des Copiloten, Y._____) ausschliesslich einen Bezug zu Deutschland aufweisen und einzig der Unfall sich in der Schweiz ereignete.

2.2

2.2.1 Da es sich bei der Frage des Rückgriffs um einen Sachverhalt mit internationalem Bezug handelt, ist zunächst zu prüfen, welche Rechtsordnung auf die Frage anwendbar ist, ob der Beschwerdeführerin überhaupt ein Regressrecht zusteht, womit sie legitimiert wäre, den Anspruch

geltend zu machen. Es geht also um die Frage, ob in den Dreiecksverhältnissen Vorinstanz als (potenzielle) Schädigerin, Sohn des Copiloten einerseits bzw. Y._____ andererseits als Geschädigte und Beschwerdeführerin als Versicherung Letztere aufgrund ihrer Ersatzleistung in die Position der beiden Geschädigten nachgerückt ist und/oder ob sie aus eigenem Recht einen Anspruch auf Ersatz der von ihr gegenüber den Geschädigten erbrachten Leistungen hat.

2.2.1.1 Das VG äussert sich zu dieser Frage weder in Bezug auf das anwendbare Recht noch stellt es selbst Regeln für den Rückgriff einer Versicherung auf den (potenziellen) Schädiger auf. Auch im Bereich des allgemeinen öffentlichen Rechts findet sich keine Antwort auf diese Fragen. Das allenfalls für die Beantwortung der Frage nach dem anwendbaren Recht analog anzuwendende Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht vom 18. Dezember 1987 (IPRG, SR 291) behält in Art. 1 Abs. 2 völkerrechtliche Verträge ausdrücklich vor. Damit kommt dessen Art. 144 Abs. 3, welcher sich mit der Frage befasst, ob einer Einrichtung, die öffentliche Aufgaben wahrnimmt, ein Rückgriffsrecht zusteht, bezüglich der Frage, ob ein Anspruch auf die Beschwerdeführerin übergegangen ist, schon aus diesem Grund nicht zum Tragen, denn die Schweiz hat internationale Verträge ratifiziert, die sich mit dieser Frage befassen.

2.2.1.2 Nach dem Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA, SR 0.142.112.681), insbesondere dessen Anhang II betreffend die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, kommt die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 (VO 1408/71; AS 2004 121) zur Anwendung. Dies gilt vorliegend auch in zeitlicher Hinsicht, ist sie doch am 1. Juni 2002 in Kraft getreten und am 1. April 2012 ausser Kraft gesetzt worden und hat sich der Unfall in dieser Zeitspanne, am 19. Dezember 2010, ereignet. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin sind somit für den Rückgriff nicht die Bestimmungen des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über Soziale Sicherheit vom 25. Februar 1964 (SR 0.831.109.136.1 in der Fassung durch das Erste Zusatzabkommen vom 9. September 1975 [SR 0.831.109.136.121] und das Zweite Zusatzabkommen vom 2. März 1989 [SR 0.831.109.136.122]) massgebend (Art. 6 Bst. a VO 1408/71).

2.2.1.3 Nach Art. 93 Abs. 1 Bst. a VO 1408/71 gilt, wenn nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates Leistungen für den Schaden gewährt werden, der sich aus einem im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats eingetretenen Ereignisses ergibt, für etwaige Ansprüche des verpflichteten Trägers gegen einen zum Schadenersatz verpflichteten Dritten die folgende Regelung: Sind die Ansprüche, die der Leistungsempfänger gegen den Dritten hat, nach den für den verpflichteten Träger geltenden Rechtsvorschriften auf diesen Träger übergegangen, so erkennt jeder Mitgliedstaat diesen Übergang an. Nach Bst. b ist auch ein Anspruch von allen Mitgliedstaaten anzuerkennen, wenn der verpflichtete Träger gegen den Dritten einen unmittelbaren Anspruch hat (vgl. BASILE CARDINAUX, Das Personenfreizügigkeitsabkommen und die schweizerische berufliche Vorsorge, Zürich/Basel/Genf 2008, Rz. 1546). Die verpflichtete Trägerin ist im vorliegenden Fall die Beschwerdeführerin, also eine deutsche Sozialversicherung. Demzufolge ist die Frage, ob der Beschwerdeführerin ein Regressrecht zusteht, nach deutschem Recht zu beurteilen.

2.3 Was das deutsche Recht anbelangt, gilt Folgendes:

2.3.1 Die Beschwerdeführerin hat dargelegt, dass nach § 116 Abs. 1 des (deutschen) Sozialgesetzbuches X (SGB X) «ein auf anderen gesetzlichen Vorschriften beruhender Anspruch auf Ersatz eines Schadens» auf sie übergeht, «soweit [sie] auf Grund des Schadensereignisses Sozialleistungen zu erbringen hat, die der Behebung eines Schadens der gleichen Art dienen und sich auf den selben Zeitraum wie der vom Schädiger zu leistende Schadenersatz beziehen.» Die Vorinstanz macht in der Replik geltend, sie habe den Regressanspruch nach § 116 SGB X nicht anerkannt, sondern die Frage offengelassen.

2.3.2 Ein solcher Regressanspruch ist jedoch grundsätzlich zu bejahen, da er Ansprüche aus dem gesamten Haftpflichtrecht umfasst (DIETER KRAUSKOPF/HORST MARBURGER, Die Ersatzansprüche nach § 116 SGB X, 7. Aufl., St. Augustin 2013, S. 73; vgl. auch TILMAN BREITKREUZ, in: Diering/Timme/Waschull [Hrsg.], Sozialgesetzbuch X, Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz, 3. Aufl., Baden-Baden 2011, § 116 N. 4; HELMUT DANKELMANN, § 7 Zusammenarbeit der Leistungsträger, in: Fichte/Plagemann/Waschull [Hrsg.], Sozialverwaltungsverfahrenrecht, Baden-Baden 2008, Rz. 162), insbesondere auch Ansprüche aus der Amtshaftung (RAIMUND WALTERMANN, in: Ralf Kreikebohm/Wolfgang Spellbrink/Raimund Waltermann, Kurzkommentar zum Sozialrecht, 2. Aufl., München 2011, Rz. 16 zu § 116 SGB X) und auch solche gegen auslän-

dische Schädiger (HERMANN PLAGEMANN, in: Bernd Baron von Maydell/Franz Ruland/Ulrich Becker [Hrsg.], Sozialrechtshandbuch SRH, 5. Aufl., Baden-Baden 2012, Rz. 21 zu § 166 SGB X). Beim Rückgriff nach § 116 SGB X tritt der Sozialversicherungsträger an die Stelle des Versicherten (KRAUSKOPF/MARBURGER, a.a.O., S. 25 und 37).

2.3.3 Selbstredend kann die Sozialversicherung nur an die Stelle eines Geschädigten treten, wenn Letzterer tatsächlich einen Anspruch gegen den Schädiger hat (vgl. DANKELMANN, a.a.O., § 7 Rz. 160), denn sonst besteht keine Forderung, die übergehen kann. Da diese Frage (ob der Geschädigte ein Ersatzanspruch gegen die Vorinstanz zustehen würde) aber vorliegend erst zu klären sein wird, ist für die Frage, ob der Beschwerdeführerin überhaupt ein Regressrecht zustehen würde, nur zu prüfen, ob ihr ein solches zustünde, wenn der Anspruch, den sie geltend machen will, bestünde (gleich wie auch die Legitimation des Geschädigten zunächst unabhängig vom Ausgang des Verfahrens zu prüfen ist). Eine weitere Voraussetzung ist, dass der Schaden, den die Versicherung deckt und jener, den der Schädiger verursacht hat, in sachlicher und zeitlicher Hinsicht kongruent sind (DIRK BIERESBORN, in: Bieresborn et al. [Hrsg.], SGB X, Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz, 8. Aufl., München 2014, Rz. 5 und 16 zu § 116 SGB X; BREITKREUZ, a.a.O., Rz. 8 und 11 zu § 116 SGB X; PLAGEMANN, a.a.O., Rz. 7 zu § 116 SGB X). Unter den anderen gesetzlichen Vorschriften, auf denen der Anspruch auf Ersatz gemäss § 116 Abs. 1 beruhen muss (E. 2.3.1), sind Ansprüche ausserhalb des SGB gemeint (BREITKREUZ, a.a.O., Rz. 4 zu § 116 SGB X). Das bedeutet, dass es sich beim den Schadenersatzanspruch begründenden Ereignis um eines handelt, welches auf eine gesetzliche Vorschrift ausserhalb des SGB gegründet ist (DANKELMANN, a.a.O., § 7 Rz. 162; WOLFGANG GITTER/JOCHEM SCHMITT, Sozialrecht, 5. Aufl., München 2001, § 22 Rz. 20).

2.3.4 Der Anspruch geht grundsätzlich im Zeitpunkt des Schadensereignisses von Gesetzes wegen auf die Sozialversicherung über (BIERESBORN, a.a.O., Rz. 2 zu § 116 SGB X; BREITKREUZ, a.a.O., Rz. 12 zu § 116 SGB X; DANKELMANN, a.a.O., § 7 Rz. 161 und 164). Der Zweck der Vorschrift von § 116 Abs. 1 SGB X ist einerseits, Doppelleistungen an den Geschädigten (nämlich einmal durch die Versicherung und ein weiteres Mal durch den Schädiger) zu verhindern, andererseits soll auf diese Weise der Schädiger sich nicht darauf berufen können, dem Geschädigten sei gar kein Schaden entstanden, weil dieser Schaden durch die Versicherung gedeckt worden sei (PLAGEMANN, a.a.O., Rz. 5 zu § 116 SGB X;

GITTER/SCHMITT, a.a.O., § 22 Rz. 19; vgl. auch BREITKREUZ, a.a.O., Rz. 1 zu § 116 SGB X; BIERESBORN, a.a.O., Rz. 1a zu § 116 SGB X).

2.3.5 Da die Beschwerdeführerin gehalten war, den Schaden zu decken (E. 2.1.1 f.), der Schadenersatz aus dem diesen begründenden Ereignis sich nicht auf das SBG stützt und die erstatteten Schadensposten mit jenen, die gegen die Vorinstanz geltend gemacht werden, kongruent sind, sind allfällige Forderungen der Geschädigten gegen die Vorinstanz im Umfang der von der Beschwerdeführerin geleisteten Zahlungen nach deutschem Recht auf diese übergegangen, was von der Schweiz anzuerkennen ist (E. 2.2.1.3).

2.3.6

2.3.6.1 Die Frage, ob ein Rückgriff möglich ist, ist von der Frage zu unterscheiden, wie dieser Rückgriff ausgestaltet ist. Da – wie nachfolgend gezeigt wird – sowohl nach deutschem als auch nach schweizerischem Recht die Sozialversicherung durch Subrogation in die Stellung des ursprünglichen Schuldners eintritt, kann hier offengelassen werden, ob sich die Frage, wie der Regress ausgestaltet ist, nach deutschem oder schweizerischem Recht richtet (bzw. ob diese Frage in Art. 93 Abs. 1 VO 1408/71 abschliessend geregelt wird [vgl. E. 2.2.1.3] oder ob aufgrund des Fehlens einer völkerrechtlichen Vereinbarung Art. 144 Abs. 2 IPRG zur Anwendung gelangt).

2.3.6.2 Gemäss deutschem Recht tritt die Sozialversicherung vollständig an die Stelle des Geschädigten. Sie kann den Anspruch gegen den Schädiger genau so geltend machen, wie es dem Schädiger möglich gewesen wäre. Der Anspruch ist auf dem Rechtsweg geltend zu machen, den auch der Geschädigte hätte beschreiten müssen (BREITKREUZ, a.a.O., Rz. 2 zu § 116 SGB X; vgl. GITTER/SCHMITT, a.a.O., § 22 Rz. 22).

2.3.6.3 Gemäss schweizerischem Recht gilt Folgendes: Der Versicherungsträger tritt nach Art. 72 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1) im Zeitpunkt des Ereignisses bis auf die Höhe der gesetzlichen Leistungen in die Ansprüche der versicherten Person und ihrer Hinterlassenen gegenüber einem Dritten Haftpflichtigen ein (UELI KIESER, ATSG-Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2009, Rz. 172 f. zu Art. 72 ATSG; DERS./HARDY LANDOLT, Unfall – Haftung – Versicherung, Zürich 2011, N. 705; WALTER FELLMANN/ANDREA KOTTMANN, Schweizerisches Haftpflichtrecht Allgemeiner Teil, Bern 2012, Rz. 1756). Mit der Subrogation

entsteht kein neuer, selbständiger Anspruch des Sozialversicherers. Er übernimmt durch Legalzession den Haftpflichtanspruch des Geschädigten mit allen damit verbundenen Vor- und Nachteilen (Urteil des Obergerichts des Kantons Zürich HG 110264 vom 12. September 2013 E. 2.1; INGEBORG SCHWENZER, Obligationenrecht Allgemeiner Teil, 6. Aufl., Bern 2012, Rz. 15.14; siehe dazu aber auch E. 3.3.1). Die gesetzliche Regressordnung von Art. 51 Abs. 2 OR gilt für die regressierende Sozialversicherung nicht; diese kann auch auf einen Kausalhaftpflichtigen greifen (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 30. Juni 2010, SG 2010 Nr. 1626, E. 2.2.1; CLAIRE HUGUENIN, Obligationenrecht, Allgemeiner und Besonderer Teil, Zürich 2012 Rz. 2018; KIESER, a.a.O. Rz. 17 zu Art. 72 ATSG; FRÉDÉRIC KRAUSKOPF, Der Regressprozess, in: Walter Fellmann/Stephan Weber [Hrsg.], Haftpflichtprozess 2013 Heuristics and Biases, Persönlichkeitsschutz, Regressprozess, Substanziierung, Parteibefragung und Gutachten, Zürich 2013, S. 73; SCHWENZER, a.a.O., Rz. 88.33).

2.4 Im Gegensatz zur Frage, ob der Beschwerdeführerin ein Regressrecht zusteht, richtet sich die Frage, ob Anspruch auf Schadenersatz besteht – mangels Vorliegen völkerrechtlicher Bestimmungen – gemäss Art. 133 Abs. 2 IPRG nach dem Recht des Staates, in welchem die unerlaubte Handlung begangen worden ist (sog. Forderungsstatut). Gleiches wäre auch nach dem deutschen Kollisionsrecht der Fall (PLAGEMANN, a.a.O., Rz. 22 zu § 116 SGB X; vgl. auch KRAUSKOPF/MARBURGER, a.a.O., S. 34, DANKELMANN, a.a.O., Rz. 168). Im vorliegenden Fall von besonderer Bedeutung sind Fragen im Zusammenhang mit Verjährung und Verwirkung der Forderung (dazu E. 3.2 und 3.3).

Demzufolge sind nachfolgend die Haftungsgrundlagen nach dem schweizerischen Staatshaftungsrecht darzustellen.

3.

3.1 Eine Organisation im Sinn von Art. 19 VG haftet für den einem Dritten zugefügten Schaden nach den Art. 3-6 VG (Art. 19 Abs. 1 Bst. a VG; vgl. oben E. 1.1). Eine Schadenersatzpflicht der Organisation besteht demnach ohne Rücksicht auf ein Verschulden seiner Organe und Angestellten (vgl. Art. 3 Abs. 1 VG), wenn kumulativ folgende Tatbestandsmerkmale erfüllt sind:

- Verhalten (Tun oder Unterlassen) eines Organs oder Angestellten der Organisation in Ausübung der mit den übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben verbundenen Tätigkeit;
- Widerrechtlichkeit des Verhaltens;
- adäquater Kausalzusammenhang zwischen diesem Verhalten und dem Schaden;
- (quantifizierter) Schaden (vgl. zum Ganzen: statt vieler BVGE 2010/4 E. 3; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-353/2014 vom 24. Juli 2014 E. 2.1, A-6735/2011 vom 30. April 2013 E. 5.1 und A-3924/2012 vom 18. Februar 2013 E. 4.1 je mit zahlreichen Hinweisen; JAAG, a.a.O., Rz. 203 i.V.m. Rz. 51 ff., 65 ff., 96 ff. und 143 ff.; SCHMID/TAKEI, a.a.O., S. 111 f.; HEINZ REY, Ausservertragliches Haftpflichtrecht, 4. Aufl., Zürich 2008, Rz. 117).

Die Haftungsvoraussetzungen Schaden, Widerrechtlichkeit und adäquater Kausalzusammenhang stimmen in ihrer Bedeutung mit den entsprechenden Begriffen im privaten Haftpflichtrecht überein (vgl. BGE 123 II 577 E. 4d/bb; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-7918/2010 vom 4. Juni 2012 E. 2.1 und A-1269/2008 vom 13. November 2009 E. 2.1; JAAG, a.a.O., Rz. 33, 51 und 97; JOST GROSS, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, 2. Aufl., Bern 2001, S. 169, 212 und 238 f.; NADINE MAYHALL, Aufsicht und Staatshaftung, Zürich/Basel/Genf 2008, S. 225 ff. und 267 ff; REY, a.a.O., Rz. 117).

3.2 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 Tag der schädigenden Handlung des Beamten (Art. 20 Abs. 1 VG). Während also die relative Frist von einem Jahr an die Kenntnis des Schadens anknüpft, läuft die absolute Frist von zehn Jahren ab dem Tag der schädigenden Handlung und somit unabhängig vom Zeitpunkt des Schadenseintritts (BGE 136 II 187 E. 7; siehe aber auch: Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte Howald Moor und andere gegen die Schweiz vom 11. März 2014, 52067/10 und 41072/11, § 70 ff.).

3.2.1 Sowohl die relative als auch die absolute Frist sind Verwirkungsfristen. Sie können somit – im Gegensatz zu einer Verjährungsfrist – grundsätzlich weder gehemmt oder unterbrochen noch erstreckt werden (BGE 136 II 187 E. 6, 133 V 14 E. 6, 126 II 145 E. 2a [Letzterer mit umfangreichen Literaturhinweisen] und ausführlich BGE 86 I 60 E. 5; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-353/2014 vom 24. Juli 2014 E. 2.2.2,

A-6121/2011 vom 11. Dezember 2012 E. 3.1, A-5588/2007 vom 10. August 2012 E. 2.3 f. und A-7063/2007 vom 28. Mai 2008 E. 4.1.1; MAYHALL, a.a.O., S. 294; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/St. Gallen, 6. Aufl., 2010, Rz. 795).

Gewahrt wird die Frist in einem Verfahren nach Art. 19 VG durch die rechtzeitige Eingabe des Begehrens beim leitenden Organ der Organisation (JAAG, a.a.O., Rz. 239; für Verfahren, die beim EFD einzuleiten sind vgl. Art. 1 Abs. 1 der Verordnung zum Verantwortlichkeitsgesetz vom 30. Dezember 1958 (SR 170.321) und Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1017/3023 vom 29. August 2013 E. 2.2.1 und A-5389/2011 vom 7. Januar 2013 E. 3.2).

3.2.2 Art. 20 Abs. 1 VG ist entsprechend der ähnlich lautenden Bestimmung von Art. 60 Abs. 1 OR auszulegen (MAYHALL, a.a.O., S. 294; CANDRIAN, a.a.O., S. 153 f.). Praxisgemäss beginnt dort die relative Frist mit der tatsächlichen Kenntnis des Verletzten vom Schaden und von der Person des Haftpflichtigen zu laufen; blosses «Kennen-müssen» reicht nicht (vgl. aber E. 3.2.4). Dem Geschädigten müssen alle tatsächlichen Umstände bekannt sein, die geeignet sind, eine Klage zu veranlassen und zu begründen (BGE 133 V 14 E. 6; Urteil des Bundesgerichts 2C.1/1999 vom 12. September 2000 E. 3a; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-353/2014 vom 24. Juli 2014 E. 2.2.3, A-3924/2012 vom 18. Februar 2013 E. 4.2.1, A-5588/2007 vom 10. August 2012 E. 2.5 f., A-2526/2011 vom 7. August 2012 E. 5.1 und A-5798/2009 vom 16. Juni 2011 E. 4.1).

Was die Kenntnis von der Person des Ersatzpflichtigen anbelangt, ist zu berücksichtigen, dass im Staatshaftungsrecht die externe Haftung des Beamten ausgeschlossen ist – für den Schaden mithin ausschliesslich der Bund bzw. die mit Aufgaben des Bundes betraute, ausserhalb der ordentlichen Bundesverwaltung stehende Organisation haftet (vgl. Art. 3 i.V.m. Art. 19 Abs. 1 VG) –, weshalb nicht erforderlich ist, dass der schadenverursachende Beamte oder Angestellte identifiziert werden kann (vgl. statt vieler: Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-2526/2011 vom 7. August 2012 E. 5.1 und A-5798/2009 vom 16. Juni 2011 E. 4.1; KURT MEIER, Orientierungshilfen im Dschungel der Staatshaftung, plädoyer, Magazin für Recht und Politik 2008, Heft 4, S. 40 ff., S. 41).

Kenntnis vom Schaden hat demnach, wer die schädlichen Auswirkungen der unerlaubten Handlung bzw. der Unterlassung so weit kennt, dass er

in der Lage ist, für alle Schadensposten auf dem Prozessweg Ersatz zu verlangen (BGE 133 V 14 E. 6; Urteile des Bundesgerichts 2C_149/2013 vom 15. April 2013 E. 3.2 und 2C_640/2011 vom 1. Februar 2012 E. 2.3; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1017/2013 vom 29. August 2013 E. 2.2.2, A-2526/2011 vom 7. August 2012 E. 5.1, A-5798/2009 vom 16. Juni 2011 E. 4.1 und A-7063/2007 vom 28. Mai 2008 E. 4.1.2.1). Mit Bezug auf die Kenntnis über die Höhe des Schadens gilt, dass die Frist zu laufen beginnt, wenn der Geschädigte die wichtigen Elemente seines Schadens kennt, die ihm erlauben, dessen Grössenordnung zu bestimmen und sein Staatshaftungsbegehren in den wesentlichen Zügen zu begründen, ohne aber bereits wissen zu müssen, wie hoch dieser ziffernmässig ist (grundlegend: BGE 108 Ib 97 E. 1b und 1c; statt vieler: Urteil des Bundesgerichts 2C_149/2013 vom 15. April 2013 3.5; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-353/2014 vom 24. Juli 2014 E. 2.2.4, A-1017/2013 vom 29. August 2013 E. 2.2.3, A-5389/2011 vom 7. Januar 2013 E. 3.2 und A-5588/2007 vom 10. August 2012 E. 2.6; ROBERT K. DÄPPEN, in: Basler Kommentar, Obligationenrecht I, 5. Aufl., Basel 2011, Rz. 7 zu Art. 60 OR mit Hinweisen; THOMAS MEIER, Verjährung und Verwirkung öffentlich-rechtlicher Forderungen, Zürich 2013, S. 151 f.; KARL OFTINGER/EMIL W. STARK, Schweizerisches Haftpflichtrecht, Band II/1, 4. Aufl., Zürich 1987, § 16, Rz. 351).

3.2.3 Generell ohne Bedeutung ist die Kenntnis der einschlägigen Rechtsnormen. Weil es sich bei der Frage, ob eine Schädigung widerrechtlich erfolgt ist, um eine Rechtsfrage handelt, kann der Beginn des Fristenlaufs nicht davon abhängen, ob Gewissheit über die Widerrechtlichkeit besteht. Vielmehr muss es genügen, wenn alle der für die Beurteilung der Widerrechtlichkeit erforderlichen Sachverhaltselemente bekannt sind (vgl. im Ergebnis BGE 82 II 43 E. 1b; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3924/2012 vom 18. Februar 2013 E. 4.2.3 und A-5389/2011 vom 7. Januar 2013 E. 3.2). Gleiches gilt für die Adäquanz.

3.2.4 In Rechtsprechung und Lehre haben sich zwei Ausnahmen herausgebildet, bei deren Bejahung vom Grundsatz, dass «Kennen-müssen» nicht genügt, abgewichen werden kann (vgl. zum Nachfolgenden: ROLAND BREHM, Berner Kommentar, Obligationenrecht: Die Entstehung durch unerlaubte Handlungen, Art. 41 – 61 OR, 4. Aufl., Bern 2006, Rz. 60-60b zu Art. 60 OR, mit weiteren Nachweisen), nämlich wenn der Geschädigte (1) die wesentlichen Elemente des Schadens kennt, es aber in der Folge unterlässt, nähere Abklärungen vorzunehmen, die für die Erhebung einer Klage notwendig sind, oder (2) sich wider Treu und Glauben

(Art. 2 ZGB) gleichgültig oder sogar total desinteressiert gegenüber dem Schaden verhält (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5588/2007 vom 10. August 2012 E. 2.9).

3.3 Es stellt sich jedoch die Frage, ob die in E. 3.2 dargestellte Regelung der Verwirkung der Forderung gemäss Art. 20 Abs. 1 VG auch dann anwendbar ist, wenn die Ansprüche auf dem Regressweg durch eine *Sozialversicherung* geltend gemacht werden. Zur Beantwortung dieser Frage ist auf das schweizerische Sozialversicherungsrecht als Forderungsstatut einzugehen (E. 2.4). Im Folgenden wird zuerst das Regressrecht in der schweizerischen Sozialversicherung dargestellt (E. 3.3.1), insbesondere auf die Verjährungsbestimmung von Art. 72 Abs. 3 ATSG eingegangen (E. 3.3.2 f.), dann der Frage nachgegangen, ob Art. 72 Abs. 3 ATSG auf die Verwirkungsfrist von Art. 20 Abs. 1 VG anzuwenden ist und was dies bedeutet (E. 3.3.4).

3.3.1 Nach Art. 72 Abs. 3 ATSG bleiben auf die übergegangenen Ansprüche die ihrer Natur entsprechenden Verjährungsfristen anwendbar. Für den Regressanspruch des Versicherungsträgers beginnen jedoch die relativen Fristen erst mit dessen Kenntnis seiner Leistungen und der Person des Ersatzpflichtigen zu laufen. Die Sozialversicherung wird demnach gegenüber dem ursprünglich Anspruchsberechtigten bevorzugt. Massgebend ist somit einerseits in der Regel der Zeitpunkt der leistungsfestsetzenden Verfügung und andererseits jener, in der der Versicherungsträger weiss, dass er auf einen Haftpflichtigen Regress nehmen kann (MARC M. HÜRZELER, *Extrasystemische Koordination, Regress der Sozialversicherer auf Haftpflichtige*, in: Steiger-Sackmann/Mosimann [Hrsg.], *Handbücher für die Anwaltspraxis XI, Recht der sozialen Sicherheit*, Rz. 36.53 ff.; KIESER, a.a.O., Rz. 19 zu Art. 72). Diese Bestimmung durchbricht das Subrogationsprinzip, d.h. den Grundsatz, dass die Haftpflichtansprüche des Geschädigten, der gleichzeitig Ansprüche aus Sozialversicherung hat, mit dem Eintritt des schädigenden Ereignisses – *tel quel* – auf den Sozialversicherer übergehen (KRAUSKOPF, a.a.O., S. 90). Die Regelung rechtfertigt sich, weil der Umfang des Regresses sich nach den erbrachten Leistungen richtet und weil gewisse Sozialversicherungen, insbesondere die Invalidenversicherung, ihre Leistungen nicht unmittelbar nach dem schädigenden Ereignis erbringen (GHISLAINE FRÉSARD-FELLEY, *Le recours de l'assurance-accidents sociale contre le tiers responsable ou son assureur*, Zürich/Basel/Genf 2007, Rz. 1830). Auch wenn die Ansprüche grundsätzlich im Zeitpunkt des schädigenden Ereignisses auf die Sozialversicherung übergehen, steht der Umfang der

Subrogation nämlich allenfalls bis zum Zeitpunkt der Leistung in der Schwebe (HÜRZELER, a.a.O., Rz. 36.9).

3.3.2 Was Art. 72 Abs. 3 ATSG bezüglich der *Dauer* der Verjährungsfrist des Regressanspruchs festhält, muss auch gelten, wenn es sich bei der Frist um eine Verwirkungsfrist handelt; für die übergegangenen Ansprüche gelten dieselben Verwirkungsfristen. Es stellt sich jedoch weiter die Frage, ob die Sonderbestimmung über den Beginn der Verjährungsfrist auch für den Beginn einer Verwirkungsfrist – wie jener von Art. 20 Abs. 1 VG – gilt. Im Hinblick auf diese Frage ist Art. 72 Abs. 3 ATSG auszulegen. Im Resultat läuft eine solche «Verschiebung» des Beginns des Fristenlaufs auf eine Hemmung des Laufs der Verwirkungsfrist hinaus, was dem Grundsatz, dass Verwirkungsfristen keiner Hemmung unterliegen, widerspricht (MEIER, a.a.O., S. 208). Ausnahmen können sich jedoch aus dem Gesetz ergeben (MEIER, a.a.O., S. 208). Es stellt sich somit die Frage, ob Art. 72 Abs. 3 ATSG eine solche Ausnahme darstellt, was durch Auslegung der Bestimmung zu ermitteln ist.

Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der *Wortlaut* der Bestimmung (sog. grammatikalische Auslegung). Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden unter Hinzuziehung aller Auslegungselemente (sog. «Methodenpluralismus»; vgl. BGE 136 II 149 E. 3; Urteil des Bundesgerichts 1C_156/2011 vom 15. Juli 2011 E. 3.5.1; statt vieler: BVGE 2014/3 E. 2.4.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 217). Zu berücksichtigen sind namentlich die *Entstehungsgeschichte* der Norm (sog. historische Auslegung), der *Zusammenhang*, in dem sie mit anderen Gesetzesbestimmungen steht (sog. systematische Auslegung) sowie ihr *Sinn und Zweck* (sog. teleologische Auslegung). Dabei können – zumindest, sofern es sich um zu konkretisierende Generalklauseln handelt – die unterschiedlichen rechtspolitischen Ziele von Sozialversicherungs- und Haftpflichtrecht berücksichtigt werden (BGE 123 III 110 E. 3a). Die *Gesetzesmaterialien* sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber im Rahmen der historischen Auslegung als Hilfsmittel, den Sinn der Norm zu erkennen. Namentlich bei neueren Texten kommt den Materialien eine besondere Stellung zu, weil noch keine veränderten Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis bestehen, die eine andere Lösung nahelegen würden (BGE 136 II 149 E. 3, 128 I 288 E. 2.4; BVGE 2014/8 E. 3.3).

Da der Wortlaut von Art. 72 Abs. 3 ATSG bezüglich der zu klärenden Frage unklar ist – die Bestimmung erwähnt nur Verjährungs-, nicht aber Verwirkungsfristen –, wird bei der Auslegung im Folgenden zuerst auf die Materialien eingegangen (E. 3.3.2.1), dann im Rahmen einer systematischen Auslegung die Rechtslage bei der Subrogation einer privaten Versicherung nach Art. 72 Abs. 1 des Versicherungsvertragsgesetzes vom 2. April 1908 (VVG, RS 221.229.1; E. 3.3.2.2) und der Fristbeginn der Verwirkung des Regressanspruchs nach Art. 51 Abs. 2 OR dargestellt (E. 3.3.2.3). Schliesslich werden auch teleologische Elemente beigezogen (E. 3.3.2.4).

3.3.2.1 Den Materialien lässt sich wenig entnehmen. Einzig die Kommission des Nationalrates für soziale Sicherheit und Gesundheit äussert sich in ihrem Bericht vom 26. März 1999 (BBI 1999 V 4523, 4653 f.) wie folgt:

«Auszugehen ist vom Grundsatz, dass der Sozialversicherungsträger, der in einem Versicherungsfall Leistungen zu erbringen hat, auf einen haftpflichtigen Dritten Rückgriff nehmen kann. Dabei soll generell das Subrogationsprinzip gelten. Die Rechte sollen im Zeitpunkt des Ereignisses und nicht erst im Zeitpunkt der Zahlung übergehen. [...] Absatz 3 des bundesrätlichen Antrags befasst sich mit den Verjährungsfristen. Diese beginnen gemäss Bundesrat erst dann, wenn der Sozialversicherungsträger Kenntnis von seiner Leistungspflicht und der Person des Ersatzpflichtigen, auf den Rückgriff genommen werden kann, hat. Es wird aber im bundesrätlichen Antrag nicht dargelegt, ob es sich dabei um die absolute oder die relative Verjährungsfrist handelt. Die Kommission empfiehlt, beide Verjährungsfristen in den Absatz 3 aufzunehmen und zum Ausdruck zu bringen, dass mit dem Übergang der Ansprüche auch die diesen Ansprüchen entsprechenden Verjährungsfristen voll übergehen. Die absoluten Verjährungsfristen schützen die Haftpflichtigen vor weit zurückliegenden Forderungen. Die relativen Verjährungsfristen müssen wesentlich kürzer sein. Sie sollen aber erst dann zu laufen beginnen, wenn der Versicherungsträger weiss, dass er zu leisten hat, und wenn er den Ersatzpflichtigen kennt. In diesem Sinne präzisiert die Kommission das Anliegen des Bundesrats.»

Ob eine Unterscheidung zwischen – relativen – Verjährungs- und Verwirkungsfristen zu machen ist, geht aus diesen Ausführungen nicht hervor. Allerdings würden sich die hier wiedergegebenen Argumente auf Verwirkungsfristen übertragen lassen.

3.3.2.2 Was ähnliche Regelungen in anderen Rechtsgebieten anbelangt, geht nach Art. 72 Abs. 1 VVG der Ersatzanspruch, der dem Anspruchsberechtigten gegenüber dem Dritten aus unerlaubter Handlung zusteht, insoweit als der (private) Versicherer eine Entschädigung geleistet hat, – durch Legalzession – auf diesen über. An der Verjährung der Forderung

ändert sich mit der Subrogation durch die Versicherung als neue Gläubigerin nichts, d.h. es geht die begonnene Verjährung auf die Versicherung über; dieser bleibt nur die restliche Dauer der Verjährungsfrist, um die Forderung gegen den Haftpflichtigen geltend zu machen (WALTER FELLMANN/ANDREA KOTTMANN, Schweizerisches Haftpflichtrecht Band I, Bern 2012, Rz 2959 und 3010, FRÉDÉRIC KRAUSKOPF/ALEXANDER MÜLLER, Die Verjährung von Regressrechten im Haftpflicht- und Privatversicherungsrecht, HAVE – Haftpflicht und Versicherung 2006 S. 325 f.; KRAUSKOPF, a.a.O., S. 105; REY, a.a.O., Rz. 1715). Das Gleiche müsste auch für eine begonnene Verwirkungsfrist gelten, denn auch diese kann nur soweit mit der Haftpflichtforderung übergehen, als sie noch nicht verstrichen ist. Auch hier hätte wohl die (private) Versicherung, die in die Forderung subrogiert, lediglich die Restdauer der Verwirkungsfrist zur Verfügung, um die Forderung geltend zu machen (vgl. aber die nachfolgenden Ausführungen zum Anspruch der Versicherung aufgrund von Art. 51 Abs. 2 OR).

3.3.2.3 Neben der durch die Subrogation gemäss Art. 72 VVG übergebenen Forderung hat die leistende (private) Versicherung jedoch eine selbständige Regressforderung aufgrund des Regressrechts, wie es sich aus der gesetzlichen Regressordnung von Art. 51 Abs. 2 OR ergibt (KRAUSKOPF, a.a.O., S. 94). Dieser Anspruch unterliegt einer anderen Verjährung als der Subrogationsanspruch (Urteil des Bundesgerichts 4A_133/2014 vom 8. Juli 2014 E. 4.2).

Die Regressforderung verjährt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ein Jahr seit dem Tag, an dem der Geschädigte den Schadenersatz tatsächlich erhalten hat und dem Leistenden der andere Haftpflichtige bekannt geworden ist («relative Verjährungsfrist»), in jedem Fall jedoch 10 Jahre nach Eintritt der Schädigung oder bei andauernder Schädigung nachdem diese ein Ende gefunden hat («absolute Verjährung»; BGE 133 III 6 [= Pra 2007 Nr. 104] E. 5.3.3 und 5.3.5; Urteil des Bundesgerichts 4A_656/2011 vom 12. März 2012 E. 3.2 f.; HUGUENIN, a.a.O., Rz. 2314; KRAUSKOPF, a.a.O., S. 102). Diese Regelung trägt primär der Überlegung Rechnung, dass die Regressforderung erst mit der Zahlung an den Geschädigten entsteht, dass eine Forderung nicht zu verjähren beginnen kann, bevor sie entstanden ist und dass die Versicherung immer erst zu einem späteren Zeitpunkt zahlt, als der Schaden entstanden ist (BGE 133 III 6 E. 5.2.1 S. 12 und 127 III 257 E. 6c; KRAUSKOPF, a.a.O., S. 95).

Zur Frage, ob die eben erwähnte einjährige Frist auch zur Anwendung kommt, wenn die Geltendmachung der Haftpflichtforderung mittels einer Verwirkungs- und nicht mittels einer Verjährungsfrist begrenzt ist, ob allenfalls – obwohl die Forderung gegen den Haftpflichtigen mangels Wahrung einer Verwirkungsfrist, wie derjenigen von Art. 20 Abs. 1 VG – untergegangen ist, der Regressanspruch dennoch geltend gemacht werden kann, weil entsprechend einer Verjährungsfrist auch eine Verwirkungsfrist lediglich ab Entstehung der Regressforderung bzw. Kenntnis des anderen Haftpflichtigen laufen würde, gibt es weder Literatur noch Entscheide.

Die Analyse des erwähnten Entscheids BGE 133 III 6 liefert jedoch wertvolle Hinweise und würde wohl dazu führen, die bundesgerichtliche Rechtsprechung für die Verjährungsfrist nicht auch auf eine Verwirkungsfrist anzuwenden: Entscheidend ist, dass das Bundesgericht bei seiner Argumentation primär darauf abstellt, dass eine verjährte Forderung als Naturalobligation weiter besteht (BGE 133 III 6 E. 5.3.4 S. 26). Es betont, dass diese weiter erfüllt werden könne (aber nicht müsse), dass ein sie sicherndes Faustpfand weiter geltend gemacht werden und mit ihr verrechnet werden könne, dass ihre Bezahlung keine Bezahlung einer Nichtschuld sei. Demzufolge befreie die Leistung eines Solidarschuldners auch denjenigen andern Solidarschuldner, der nicht mehr zur Erfüllung hätte gezwungen werden können, weil seine Forderung verjährt war. Das Bundesgericht betont, dass damit auch die Passiven des anderen Solidarschuldners vermindert würden. Bei der Verwirkung stellt sich die Rechtslage grundlegend anders dar, worauf auch das Bundesgericht in der eben zitierten Erwägung hinweist («contrairement à la péremption [Verwirkung, perenzione]»): Durch die Verwirkung geht die Forderung unter; es bleibt keine Naturalobligation bestehen. Die Forderung verliert nicht bloss ihre Durchsetzbarkeit, sondern geht ganz unter (GAUCH/SCHLUEP/EMMENEGGER, Obligationenrecht Allgemeiner Teil, Band II, 9. Aufl., Zürich 2008 Rz. 3386 und 3575; MEIER, a.a.O., S. 8). Es kann also auch keine Forderung mehr erfüllt, es kann nicht mehr mit ihr verrechnet werden etc. Es lässt sich somit nicht argumentieren, die Leistung der Versicherung befreie den anderen Solidarschuldner – den Schuldner der «verwirkten Forderung» – von einem Passivum, denn ein solches gibt es nicht mehr. All diese Gründe, mit denen das Bundesgericht im zitierten Entscheid das Ansetzen einer – neuen – Frist ab Entstehung der Regressforderung rechtfertigt, sind bei der Verwirkung nicht gegeben.

Aus der Rechtsfolge, dass die Forderung bei Eintreten der Verwirkung untergeht, ergibt sich, dass es gar nicht mehr mehrere Haftpflichtige gibt

und sich die Frage des Rückgriffs unter mehreren Haftpflichtigen gar nicht mehr stellt (vgl. BGE 130 III 362 [= Pra 2005 Nr. 7] E. 5.2).

Demzufolge würde es sich wohl rechtfertigen, im Rahmen von Art. 51 Abs. 2 OR die Regressforderung nur dann zuzulassen, wenn die Haftpflichtforderung nicht bereits verwirkt ist.

3.3.2.4 Das Bundesgericht hat sich mit dem gesetzlichen Ziel der Verwirkungsfrist von Art. 20 Abs. 1 VG ausführlich in BGE 86 I 60 auseinandergesetzt und dort festgehalten, dass sich die Verwirkungsfrist, welche nur mit Einreichen des Schadenersatzbegehrens, nicht aber mit einer anderen Handlung wie einer Betreibung gewahrt werden könne, mit den Interessen der Verwaltung rechtfertigen lasse (BGE 86 I 60 E. 5 S. 66 unten). Mit der kurzen Verwirkungsfrist von Art. 20 Abs. 1 VG soll ein Geschädigter gezwungen werden, seine Ansprüche gegenüber dem Staat umgehend geltend zu machen, damit für diesen feststeht, ob er belangt wird oder nicht. Geschützt werden die öffentlichen Interessen an Rechtssicherheit, Rechtsfrieden und an der Herstellung von Budgetsicherheit (MEIER, a.a.O., S. 155).

3.3.2.5 Nun ist aufgrund der dargestellten Auslegungselemente zu entscheiden, ob der Zeitpunkt des Verjährungsbeginns nach Art. 72 Abs. 3 ATSG auch für die Verwirkungsfrist nach Art. 20 Abs. 1 VG gilt.

Die Anwendung von Art. 72 Abs. 3 ATSG auch auf Verwirkungsfristen würde dem in den Materialien genannten Grundsatz entsprechen, dass die leistende Sozialversicherung auf den haftpflichtigen Dritten Rückgriff nehmen kann.

Anders als beim Regress gestützt auf Art. 51 Abs. 2 OR geht die Forderung gegenüber den Haftpflichtigen jedoch nicht erst beim Erbringen der Versicherungsleistung auf den Sozialversicherungsträger über, sondern bereits im Zeitpunkt des versicherten Ereignisses (E. 2.3.6.3; vgl. auch E. 3.3.1 sowie für das deutsche Recht E. 2.3.4). Dies bedeutet zwar, dass die Regressforderung im Zeitpunkt des Übergangs auf jeden Fall noch nicht verwirkt ist. Für die Sozialversicherung ist dies jedoch von geringer Bedeutung. Die Verwirkung könnte nämlich eingetreten sein, bis die Versicherung überhaupt vom Versicherungsfall und von ihrer Leistungspflicht erfährt, und noch viel eher, bis sie ihre Leistung erbracht hat. Zudem wird – wie bei Art. 51 OR – der Regressumfang und damit ein wesentliches Element für die Geltendmachung erst mit der Leistungsverfügung

bestimmt; die Sozialversicherung könnte somit vor diesem Zeitpunkt ihr Begehren gar nicht beziffern. Dies spricht dafür, Art. 72 Abs. 3 ATSG auch auf eine Verwirkungsfrist anzuwenden.

Gegen dessen Anwendung spricht die gleiche Argumentation wie bei Art. 51 Abs. 2 OR (E. 3.3.2.3), nämlich dass die Forderung gegen den Haftpflichtigen bei einer Verwirkungsfrist mit deren Ablauf definitiv untergegangen ist, entsprechend dem bereits erwähnten Ziel, dass der Staat sich innert kurzer Frist darüber im Klaren sein soll, ob gegen ihn nach einem schädigenden Ereignis ein Anspruch erhoben wird oder nicht. Dieses Argument verliert aber etwas an Bedeutung, da beim Rückgriff eines Sozialversicherungsträgers als Gläubiger und als Schuldner «staatliche» Rechtspersönlichkeiten (zumindest solche mit staatlichen Aufgaben) beteiligt sind, zwischen denen es den Schaden «zu verteilen» gilt, und nicht Private und der Staat. Zudem geht es vorliegend «nur» um die relative Verwirkungsfrist, deren Beginn für den (potentiellen) Schädiger – sofern er nicht von sich aus informiert – oft ungewiss ist.

Während es bei Art. 51 Abs. 2 OR darum geht, mit der Kaskadenhaftung eine Versicherung, die die Schadenstragung vertraglich übernommen hat, den Schaden vor einem einzig aufgrund einer Gesetzesvorschrift Haftenden tragen zu lassen, ist das Ziel von Art. 72 ATSG gerade umgekehrt: Nicht die Sozialversicherung soll schlussendlich den Schaden tragen, sondern der Haftpflichtige.

In der Interessenabwägung überwiegen nach Meinung des Bundesverwaltungsgerichts diejenigen der Sozialversicherung, der der Rückgriff erleichtert werden soll, so dass das Bundesverwaltungsgericht im Folgenden davon ausgeht, dass Art. 72 Abs. 3 ATSG auch für Verwirkungsfristen und insbesondere auch für jene nach Art. 20 Abs. 1 VG gilt, umso mehr, als die Verwirkung gemäss Art. 20 Abs. 1 VG – sofern der Staat Schuldner ist – praxisgemäss nur berücksichtigt wird, wenn das Gemeinwesen einen entsprechenden Einwand erhebt (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5798/2009 vom 16. Juni 2011 E. 4.4), was diese Frist wieder in die Nähe einer Verjährungsfrist rückt. Demzufolge muss ein Sozialversicherungsträger seinen Anspruch gegen den Staat bzw. eine Organisation nach Art. 19 VG innert eines Jahres nach seiner Leistung und vom Zeitpunkt an, in dem er den Ersatzpflichtigen kennt, geltend machen.

3.3.3 Was diese «Kenntnis des Ersatzpflichtigen» anbelangt, muss vorweg geklärt werden, welche Elemente diese Kenntnis umfassen muss. Im

Gegensatz zu Art. 60 Abs. 1 OR erwähnt Art. 72 Abs. 3 ATSG diesbezüglich nämlich neben der eigenen Leistung des Sozialversicherers nur die Person des Ersatzpflichtigen, nicht aber den Schaden selber. Da aber der Versicherer nur in der Höhe seiner Leistungen in die Ansprüche eintritt (Art. 72 Abs. 1 ATSG), hat seine Kenntnis darüber zu genügen. Die Höhe des dem Geschädigten tatsächlich entstandenen Schadens ist für ihn hier nicht relevant. Die Frage stellt sich, ob mit der Formulierung «Kenntnis [...] der Person des Ersatzpflichtigen» nicht nur dessen Stellung als möglicher Ersatzpflichtiger, sondern auch die übrigen Elemente von dessen Verantwortlichkeit erfasst werden, wie sie in E. 3.1 umschrieben sind. Art. 72 Abs. 3 ATSG muss auch in dieser Beziehung ausgelegt werden (zu den Elementen der Auslegung vgl. E. 3.3.2).

3.3.3.1 Vorwegzunehmen ist, dass die Kenntnis der Widerrechtlichkeit nicht relevant ist, handelt es sich doch hierbei um eine Rechtsfrage; das Gleiche gilt für die Adäquanz, auch bei dieser handelt es sich um eine Rechtsfrage (E. 3.2.3).

3.3.3.2 Der Wortlaut der Bestimmung lässt die zwei genannten Möglichkeiten offen (E. 3.3.3). Entweder genügt es, wenn die Identität der ersatzpflichtigen Person bekannt ist, oder es muss zusätzlich bekannt sein, dass diese Person aufgrund der tatsächlichen Umstände auch wirklich ersatzpflichtig ist, womit der Regressgläubiger auch Kenntnis von den übrigen Elementen der Verantwortlichkeit haben muss. Damit sind die weiteren Auslegungselemente (E. 3.3.2) beizuziehen.

3.3.3.3 Was das historische Element anbelangt, spricht der Bericht der Kommission des Nationalrates für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 26. März 1999 (BBl 1999 V 653 f.) nicht bloss von der Kenntnis der «Person des Ersatzpflichtigen», sondern von der Kenntnis der Person des «Ersatzpflichtigen, auf den Rückgriff genommen werden kann». Voraussetzung dafür, dass auf diese Person Rückgriff genommen werden kann, ist, dass eben auch die einzelnen Elemente, die zur Leistungspflicht führen, bekannt sind. Zum gleichen Resultat führt auch das teleologische Auslegungselement: Art. 72 Abs. 3 ATSG will den Rückgriff einer Sozialversicherung erleichtern und nicht erschweren. Das systematische Element spricht ebenfalls dafür, dass auch die tatsächlichen Grundlagen der weiteren Haftungsvoraussetzungen bekannt sein müssen, da die Regressforderung ihren Grund in der Haftpflichtforderung hat, und für diese relevant ist, dass alle Elemente der Haftpflicht bekannt sind. Dazu gehört insbesondere die Kenntnis der natürlichen Kausalität (BREHM, a.a.O.,

Rz. 61a zu Art. 60 OR) sowie der Elemente, die der Rechtswidrigkeit zu Grunde liegen (E. 3.2.2 f.).

3.3.3.4 Dies bedeutet, dass die Verwirkungsfrist des Regressanspruchs nach Art. 20 Abs. 1 VG beginnt, wenn die Sozialversicherung leistungspflichtig ist, und wenn sie zusätzlich weiss, dass aufgrund des VG eine Haftpflicht für den Bund oder eine mit Aufgaben des Bundes betraute Organisation besteht und sie zudem auch die der Rechtswidrigkeit und der natürlichen Kausalität zu Grunde liegenden Sachverhaltselemente kennt.

3.3.4 Demzufolge ist als Nächstes zu klären, ob im vorliegenden Fall diese Frist von Art. 20 Abs. 1 VG eingehalten wurde.

3.3.4.1 Die Beschwerdeführerin hat ihr Schadenersatzbegehren am 7. Mai 2013 eingereicht. Der Bescheid – die leistungsfestsetzende Verfügung (E. 3.3.1) – betreffend die Kosten von Rettungswagen und Rettungshelikopter wurde am 9. September 2011 erlassen, derjenige über Sterbegeld und Überführungskosten am 21. Oktober 2011. Was die Waisenrente anbelangt, ist als Bescheiddatum auf der Gesamtkostenaufstellung vom 24.10.2012 (Beschwerdebeilagen act. 3/22) der 23. August 2011 aufgeführt. Ein Schaden wird als Gesamtheit mit einer einzigen Verwirkungsfrist und nicht als eine Summe von Einzelposten mit je unterschiedlichen Verwirkungsfristen betrachtet (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5798/2009 vom 16. Juni 2011 E. 4.3 mit Hinweisen, bestätigt vom Bundesgericht mit Urteil 2C_640/2011 vom 1. Februar 2012). Dies muss auch für die Geltendmachung von Regressansprüchen gelten; die auf ein schädigendes Ereignis zurückzuführenden Versicherungsleistungen müssen als ein Leistungskomplex mit einheitlichem Fristbeginn gelten. Massgebend für das Element der Leistungspflicht ist somit spätestens das letzte Datum, der 21. Oktober 2011. Seit diesem Datum war der Beschwerdeführerin nicht nur bekannt, dass ein Schaden entstanden war, sondern auch dessen Höhe. Da dieses Datum mehr als ein Jahr vor Einreichen des Schadenersatzbegehrens am 7. Mai 2013 liegt, ist die Frist von Art. 20 Abs. 1 VG i.V.m. Art. 72 Abs. 3 ATSG nur dann gewahrt, wenn die Beschwerdeführerin erst im Jahr vor diesem Datum Kenntnis der weiteren Elemente hatte, insbesondere von der Vorinstanz als möglicherweise nach VG Haftende und von den Elementen, die der Rechtswidrigkeit und dem natürlichen Kausalzusammenhang zu Grunde liegen.

3.3.4.2 Damit ist entscheidend festzustellen, wann die Beschwerdeführerin erfahren hat, dass die Vorinstanz allenfalls aufgrund des VG haftet,

und wann sie Kenntnis von der nach ihrer Auffassung falschen Übermittlung von Wetterinformationen durch den FISO der Vorinstanz erhalten hat, worin sie unter anderem die Ursache des Flugzeugabsturzes sieht (vgl. E. 6.1). Was die letzteren Informationen anbelangt, sind diese insbesondere dem Schlussbericht der SUST (Schlussbericht Nr. 2140 der Schweizerischen Unfalluntersuchungsstelle SUST über den Unfall des Flugzeuges Raytheon 390, D-IAYL, vom 19. Dezember 2010 in Bever/GR [nachfolgend: Schlussbericht]) zu entnehmen. Bereits am 15. April 2011 hatte sich die Beschwerdeführerin bei der SUST nach der Absturzursache erkundigt (Akten SUST 3/119). Akteneinsicht wurde ihr auf Ende September 2011 in Aussicht gestellt (Akten SUST 3/121); dass sie diese wahrgenommen hat, kann den Akten der SUST nicht entnommen werden. Eine weitere Anfrage seitens der Beschwerdeführerin erfolgte am 31. Oktober 2011 (Akten SUST 3/125). Aus dem Mailaustausch innerhalb der SUST (Akten SUST 3.138 und 3.139) ergibt sich, dass die SUST der Beschwerdeführerin den Entwurf zum Schlussbericht nicht zugestellt hat, sondern erst den Schlussbericht selbst. Hingegen ging der Entwurf am 25. Januar 2012 an die Y._____, wobei die Zustellung via die deutsche Bundesstelle für Flugunfalluntersuchungen erfolgte. Dass die Y._____ den Entwurf erhalten hat, ergibt sich aus ihrer ebenfalls in den Akten der SUST enthaltenen Reaktion. Ob diese als Versicherungsnehmerin der Beschwerdeführerin den Entwurf an diese weitergeleitet hat, ist den Akten nicht zu entnehmen. Zweifel daran bestehen insofern, als der Entwurf des Schlussberichts den interessierten Kreisen mit einem ausdrücklichen Hinweis auf Vertraulichkeit («dürfen Dritten nicht bekannt gegeben werden») zugestellt wurde. Hingegen hat die SUST der Beschwerdeführerin am 19. Juni 2012 ein Exemplar des genehmigten Schlussberichtes zugestellt.

3.3.5 Über den Zeitpunkt des Fristbeginns sind sich die Parteien nicht einig:

3.3.5.1 Die Vorinstanz bezieht sich auf eine Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. März 2011 im Verfahren A-7918/2010, wo eine Sistierung bis zum Vorliegen des definitiven Berichts abgelehnt wurde. Dies wurde in jener Verfügung damit begründet, die Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung BFU (heute: SUST) habe selber ausdrücklich auf den begrenzten Wert ihrer Dokumente für das Bundesverwaltungsgericht hingewiesen. Das Bundesverwaltungsgericht schloss, der definitive Untersuchungsbericht der BFU werde für das damalige Verfahren nicht von entscheidender Bedeutung sein.

3.3.5.2 Dagegen bezieht sich die Beschwerdeführerin auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts. Dieses hielt im Urteil 2A.149/1992 (und weitere) vom 3. Juni 1999 ohne weitere Begründung fest, obwohl die Flugunfalluntersuchung nicht die Aufgabe habe, Grundlagen für die zivil- und strafrechtliche Beurteilung zu schaffen, könne von einer sicheren Kenntnis der tatsächlichen Umstände erst gesprochen werden, wenn der Schlussbericht der Eidgenössischen Flugunfall-Untersuchungskommission (heute: SUST) vorliege (E. 3d). Die Frist gemäss Art. 20 Abs. 1 VG beginne demnach ab dem Vorliegen des Schlussberichts zu laufen.

3.3.5.3 Das Bundesverwaltungsgericht betonte in seiner Zwischenverfügung vom 24. März 2011 (dazu E. 3.3.5.1) ausdrücklich den Kontext des damaligen Verfahrens und sprach im Übrigen davon, dass «im Moment» keine zureichenden Gründe für die beantragte Sistierung vorlägen und demnach eine Sistierung «zurzeit» mit dem Beschleunigungsgebot nicht vereinbar wäre. Damit hielt es sich die Möglichkeit offen, das Verfahren zu einem späteren Zeitpunkt – bis zum Vorliegen des definitiven Berichts – zu sistieren. Umgekehrt begründet das Bundesgericht (dazu E. 3.3.5.2) seine Auffassung nicht weiter.

Im vorliegenden Verfahren wird nun – wie sich im Folgenden zeigen wird – bezüglich der Sachverhaltselemente stark auf den Schlussbericht der SUST abgestellt. Die entscheidenden (Sachverhalts-)Elemente, insbesondere jene, die für die Beantwortung der Frage, ob ein rechtlich relevanter Kausalzusammenhang gegeben ist, von Bedeutung sind, waren erst nach Erscheinen des Schlussberichts bekannt. Der definitive Schlussbericht erfuhr gegenüber dem Entwurf einige Änderungen, so auch in Bezug auf die Frage der Wetterverhältnisse, die für die Argumentation der Beschwerdeführerin zentral sind. Damit ist für den vorliegenden Fall festzuhalten, dass erst mit Vorliegen (und Zustellung) des definitiven Schlussberichts der SUST an die Beschwerdeführerin für diese alle relevanten Elemente feststanden, damit sie ein Schadenersatzbegehren einreichen konnte. Erst ab diesem Datum lief damit für die Beschwerdeführerin die Verwirkungsfrist.

3.3.5.4 Selbst wenn davon ausgegangen würde, bereits mit Vorliegen des Entwurfs des Schlussberichts seien alle Sachverhaltselemente bekannt gewesen, wäre unter Hinzuziehung von Art. 72 Abs. 3 ATSG darauf hinzuweisen, dass der Entwurf der Beschwerdeführerin nicht bekannt war und für sie damit – in Durchbrechung des Subrogationsprinzips (E. 3.3.1) – die Frist erst mit Zustellung des endgültigen Schlussberichts

an sie zu laufen begann, zumal sie sich um eine entsprechende Akten-einsicht bemühte und ihr damit jedenfalls keine Untätigkeit vorgeworfen werden könnte.

3.3.6 Demzufolge wurde die Frist von Art. 20 Abs. 1 VG (allenfalls i.V.m. Art. 72 Abs. 3 ATSG) gewahrt und es sind die materiellen Voraussetzungen einer Haftung der Vorinstanz nach dem VG zu prüfen (E. 3.1).

4.

Umstritten ist insbesondere, ob zwischen dem behaupteten Fehlverhalten des FISO bzw. der Vorinstanz und dem Unfall ein Kausalzusammenhang besteht. Nachfolgend werden deshalb die Regeln zum adäquaten (E. 4.1) und zum hypothetischen (E. 4.2) Kausalzusammenhang in Erinnerung gerufen und es wird auf das Beweismass (E. 4.3) und den Gefahrensatz (E. 4.4) sowie auf die Unterbrechung des Kausalzusammenhangs (E. 4.5) eingegangen. Im Anschluss daran werden die Bedingungen dargestellt, die die Pflichten von Flugplatzhaltern (E. 5.1) und Piloten (E. 5.2) regeln.

4.1 Ein rechtlich relevanter – adäquater – Kausalzusammenhang zwischen einem schädigenden Verhalten und dem eingetretenen Schaden besteht nicht bereits dann, wenn das in Frage stehende Verhalten – im Sinn der natürlichen Kausalität – eine notwendige Bedingung (eine *conditio sine qua non*) für den Eintritt des Schadens ist. Vielmehr ist zusätzlich erforderlich, dass das betreffende, natürlich kausale Verhalten nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und der allgemeinen Lebenserfahrung an sich geeignet war, den eingetretenen Erfolg zu bewirken, so dass der Eintritt dieses Erfolgs als durch die fragliche Tatsache allgemein begünstigt erscheint. Die Adäquanz beurteilt sich aufgrund einer objektiv-retrospektiven Betrachtung (zum Ganzen: BGE 129 II 312 E. 3.3 und 123 III 110 E. 3a; Urteile des Bundesgerichts 2C_936/2012 vom 14. Januar 2013 E. 2.3, 6P.98/2006, 6S.206/2006, 6P.107/2006 und 6S.205/2006 vom 20. Oktober 2006 E. 2.4 f. und 4C.343/2003 vom 13. Oktober 2004 6.1; BVGE 2010/4 E. 4.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7918/2010 vom 4. Juni 2012 E. 3.3.2; JAAG, a.a.O., Rz. 143; JOST GROSS, a.a.O., S. 194 f.; REY, a.a.O., Rz. 525 ff.).

4.2 Bei Unterlassungen kann nicht im gleichen Sinn von Kausalität gesprochen werden wie bei Handlungen, da es bei Unterlassungen nur um eine Kausalität der nicht erfolgten Handlung gehen kann, die hypothetisch zum eingetretenen Erfolg in Beziehung gesetzt wird. Es handelt sich mit anderen Worten um einen hypothetischen Kausalzusammenhang, der nur

dann gegeben ist, wenn die erwartete Handlung nicht hinzugedacht werden kann, ohne dass der Erfolg höchstwahrscheinlich entfiel (BGE 132 III 305 E. 3.5 und 115 II 440 E. 4c und 5b; JAAG, a.a.O., Rz. 144; JOST GROSS, a.a.O., S. 197; REY, a.a.O., Rz. 595 f.). Das Werturteil, welches sonst bei der Beurteilung der Adäquanz zu fällen ist und auf der allgemeinen Lebenserfahrung basiert, fliesst bei der Feststellung des hypothetischen Kausalzusammenhangs in die Gesamtbetrachtung des Unterlassens ein (vgl. BGE 132 III 715 E. 2.3 und 115 II 440 E. 5a; Urteile des Bundesgerichts 4A_48/2010 vom 9. Juli 2010 E. 7.2 und 2C_834/2009 vom 19. Oktober 2010 E. 2.3; BVGE 2010/4 E. 4.2.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1269/2008 vom 13. November 2009 E. 3.3.2; REY, a.a.O., Rz. 599).

Eine Unterlassung ist allerdings nur dann als Ursache eines Schadens zu betrachten, wenn eine entsprechende Pflicht zum Handeln besteht. Die Prüfung des hypothetischen Kausalzusammenhangs vollzieht sich damit in zwei Schritten. Zunächst ist abzuklären, ob sich aus einer bestimmten Verhaltensnorm eine Pflicht zum schadensverhindernden Handeln ergibt; eine solche lässt sich nicht nur aufgrund der Verletzung von Normen des geschriebenen Rechts, sondern auch mit Hilfe des Gefahrensatzes feststellen (vgl. BGE 132 II 305 E. 4.1; unten E. 4.4). Eine auf diese Weise ermittelte pflichtgemässe – im konkreten Einzelfall aber unterlassene – Handlung ist im Weiteren auf ihre Beziehung zum eingetretenen Erfolg zu untersuchen: Hätte die Handlung, die bei Beachtung der Verhaltensnorm vorzunehmen gewesen wäre, den Erfolg höchstwahrscheinlich verhindert, wird daraus der Schluss gezogen, die Unterlassung sei hypothetisch kausal für den Schaden (zum Ganzen: Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-7918/2010 vom 4. Juni 2012 E. 3.3.2 und A-1269/2008 vom 13. November 2009 E. 4.3; REY, a.a.O., Rz. 593 und 602; JOST GROSS, a.a.O., S. 197; KIESER/LANDOLT, a.a.O., Rz. 493, 539 ff.).

4.3 Nach ständiger Rechtsprechung gilt für den Nachweis des natürlichen Kausalzusammenhangs das Beweismass der überwiegenden Wahrscheinlichkeit. Dies bedeutet, dass nicht ein strikter und absoluter Beweis erforderlich ist. Vielmehr hat sich das Gericht mit derjenigen Gewissheit zufrieden zu geben, die nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und der Lebenserfahrung verlangt werden kann (vgl. dazu, je mit Hinweisen, BGE 132 III 715 E. 3.2, 128 III 271 E. 2b/aa, 121 III 358 E. 5 und 107 II 269 E. 1b; Urteile des Bundesgerichts 8C_747/2013 vom 18. März 2014 E. 3.2 f. und 4A_633/2011 vom 23. Februar 2012 E. 2; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5588/2007 vom 10. August 2012 E. 9.4.2 und

A-2526/2011 vom 7. August 2012 E. 8.1; BREHM, a.a.O., Rz. 117 zu Art. 41 OR). Der Beweis gilt als erbracht, wenn für die Richtigkeit der Sachbehauptung nach objektiven Gesichtspunkten derart wichtige Gründe sprechen, dass andere denkbare Möglichkeiten nicht massgeblich in Betracht fallen. Bei der Frage, ob nicht nur ein natürlicher, sondern auch ein adäquater Kausalzusammenhang gegeben ist, handelt es sich hingegen um eine Rechtsfrage.

4.4

4.4.1 Der Gefahrensatz besagt, dass derjenige, der einen gefährlichen Zustand schafft oder unterhält, der einen anderen schädigen könnte, die zur Vermeidung eines Schadens erforderlichen Vorsichtsmassnahmen zu ergreifen hat. Der Gefahrensatz ist bei der Verletzung von absoluten Rechtsgütern – im Gegensatz zu reinen Vermögensschäden (BGE 124 III 297 E. 5b und 119 II 127 E. 3 mit Hinweisen) – geeignet, bei Fehlen einer spezifischen Schutznorm die Widerrechtlichkeit zu begründen. Er dient einerseits der Beurteilung des Kausalzusammenhangs zwischen einer Unterlassung und dem eingetretenen Schaden, andererseits ist ihm zu entnehmen, dass eine Vernachlässigung der gebotenen Schutzmassnahmen eine Verletzung der Verkehrssicherungspflicht resp. Sorgfaltpflicht darstellt (BGE 126 III 113 E. 2a/aa; Urteile des Bundesgerichts 4A_104/2012 vom 3. August 2012 E. 2.1, 4A_520/2007 vom 31. März 2008 E. 2.1, 4C.119/2000 vom 2. Oktober 2000 E. 2b und 4C.280/1999 vom 28. Januar 2000 E. 1a, je mit Hinweisen; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7918/2010 vom 4. Juni 2012 E. 4.3.2.3; vgl. auch HEINRICH HONSELL/BERNHARD ISENRING/MARTIN A. KESSLER, Schweizerisches Haftpflichtrecht, 5. Aufl., Zürich 2013, § 4 N. 35; REY, a.a.O., Rz. 753). Im vorliegenden Zusammenhang interessiert einzig seine Funktion im Rahmen des hypothetischen Kausalzusammenhangs.

4.4.2 Inwiefern solche Verkehrssicherungspflichten bestehen und wie weit sie im Einzelnen reichen, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab, wobei als Massstab insbesondere gesetzliche Sicherheitsvorschriften für den Betrieb einer spezifischen Anlage heranzuziehen sind (Urteil des Bundesgerichts 4A_22/2008 vom 10. April 2008 E. 15.1). Das Bundesgericht hat sich detailliert zu den Voraussetzungen und den Grenzen der Verletzung des Gefahrensatzes resp. von Verkehrssicherungspflichten geäussert (z.B. BGE 130 III 193 E. 2.3; Urteil des Bundesgerichts 4A_235/2007 vom 1. Oktober 2007 E. 5.2 auch zum Folgenden). Die Verkehrssicherungspflicht verlangt, dass der Benutzer einer Anlage vor nicht ohne weiteres erkennbaren Gefahren, die sich als eigentliche Fallen

erweisen und die auch bei vorsichtigem Verhalten nicht vermieden werden können, geschützt werden muss. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass eine Sache oder Anlage gemäss ihrer Bestimmung benutzt wird. Nicht jede Gefahrenquelle stellt auch einen Mangel dar, dem durch den Verantwortlichen im Rahmen seiner Verkehrssicherungspflichten Rechnung getragen werden müsste (BGE 123 III 306 E. 3b/aa; Urteil des Bundesgerichts 4A_612/2010 vom 14. Februar 2011 E. 2.3). Die Grenze der Verkehrssicherungspflicht bildet die Zumutbarkeit, wobei Schutzmassnahmen nur im Rahmen des nach der Verkehrsübung Erforderlichen und Möglichen verlangt werden können. Eine weitere Schranke der Verkehrssicherungspflicht liegt gemäss Bundesgericht in der Selbstverantwortung des Einzelnen. Der Verantwortliche ist nicht dazu verpflichtet, alle erdenklichen Sicherheitsvorkehrungen zu treffen, um eine drohende Gefahr schadlos abzuwenden. Erwartet wird, was besondere Vorschriften explizit verlangen oder was sich aufgrund allgemein gebotener Vorsichtsregeln und nach Lage der Verhältnisse als erforderliche, zweckmässige und zumutbare Sicherheitsmassnahme erweist. Dabei hängt der Umfang der Schutzpflicht auch von den Kenntnissen bzw. der Schutzbedürftigkeit der beteiligten Personen ab. Je grösser die Schutzbedürftigkeit und je grösser das Risiko einer eintretenden Gefahr, desto umfangreicher sind auch die zu treffenden Vorsichtsmassnahmen auszugestalten. Von der geschädigten Person kann jedoch immer auch verlangt werden, dass sie die den Umständen und ihren Kenntnissen entsprechende und im Durchschnitt übliche Sorgfalt anwendet und sich der seiner Tätigkeit inhärenten Gefahren bewusst ist (BGE 123 III 306 E. 3b; Urteile des Bundesgerichts 4A_612/2010 vom 14. Februar 2011 E. 2.3 und 5.3 und 4A_235/2007 vom 1. Oktober 2007 E. 5.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7918/2010 vom 4. Juni 2012 E. 4.3.2.4 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 62 Rz. 40 f.).

4.5 Im Rahmen der Kausalitätsprüfung ist auch zu untersuchen, ob ein Unterbrechungsgrund vorliegt (kritisch zum Ausdruck «Unterbrechung» der Adäquanz BREHM, a.a.O., Rz. 136 zu Art. 41 OR mit Nachweisen). Zu den Unterbrechungsgründen gehören höhere Gewalt, schweres Drittverschulden oder schweres Selbstverschulden (vgl. Urteile des Bundesgerichts 2C_843 vom 19. Oktober 2010 E. 2.3, 6P.98/2006, 6S.206/2006, 6P.107/2006 und 6S.205/2006 vom 20. Oktober 2006 E. 2.4.2 und 5C.63/2004 vom 9. Juni 2004 E. 3.1.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5588/2007 vom 10. August 2012 E. 9.3, A-1432/2011, A-1449/2011 und A-1470/2011 vom 1. September 2011 E. 7.3 mit Nachweisen). Letzteres liegt vor, wenn das Selbstverschulden so schwerwie-

gend ist, dass die andere Handlung völlig in den Hintergrund tritt (vgl. BGE 130 III 182 E. 5.4 mit Hinweisen; JOST GROSS, a.a.O., S. 349). Leichtes Selbstverschulden ist bei der Bemessung des Schadenersatzes als Reduktionsgrund zu berücksichtigen (vgl. Art. 4 VG; vgl. Art. 43 Abs. 1 OR; JOST GROSS, a.a.O., S. 349; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., S. 580 § 62 Rz. 17).

5.

5.1 Für den Betrieb eines Flugplatzes, der dem öffentlichen Verkehr dient, ist eine Betriebskonzession erforderlich, welche vom UVEK erteilt wird (Art. 36a Abs. 1 LFG). Mit dieser Konzessionierung wird das Recht verliehen, einen Flughafen gewerbsmässig zu betreiben und insbesondere Gebühren zu erheben. Der Konzessionär hat die Pflicht, den Flughafen für alle Luftfahrzeuge im nationalen und internationalen Verkehr zur Verfügung zu stellen – dies unter Vorbehalt der im Betriebsreglement festgelegten Einschränkungen. Zudem hat er einen ordnungsgemässen, sicheren Betrieb zu gewährleisten und für die dafür erforderliche Infrastruktur zu sorgen (Art. 36a Abs. 2 LFG).

5.1.1 Der Flugplatzhalter (nachfolgend E. 5.1.2) ist verpflichtet, das soeben genannte Betriebsreglement zu erlassen (Art. 36c Abs. 1 LFG), welches dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) zur Genehmigung zu unterbreiten ist (Art. 36c Abs. 3 LFG). In diesem Reglement sind die im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt, in der Konzession oder in der Betriebsbewilligung sowie in der Plangenehmigung vorgegebenen Rahmenbedingungen konkret auszugestalten (Art. 36c Abs. 2 LFG; JAAG/HÄNNI, a.a.O., S. 364 ff. Rz. 65 ff.).

5.1.2 Flugplätze müssen so ausgestaltet, organisiert und geführt sein, dass der Betrieb geordnet ist und die Sicherheit für Personen und Sachen bei der Bereitstellung von Luftfahrzeugen, beim Ein- und Aussteigen, beim Beladen und Entladen, beim Rollen mit Flugzeugen oder Bodenfahrzeugen, bei Starts und Landungen sowie bei An- und Abflügen stets gewährleistet ist (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt [VIL, SR 748.131.1]). Zur Erfüllung dieser Aufgabe ernennt der Flughafenhalter einen Flugplatzleiter, dem die Verantwortung insbesondere für die Sicherheit auf dem Flughafen und für die Organisation des Flughafens obliegt (vgl. Art. 29c ff. VIL und die Flugplatzleiterverordnung vom 13. Februar 2008 [SR 748.131.121.8]). Das An- und Abflugverfahren sowie der Schutz der Flughafenbenutzer vor Unfällen und Gefahren der Technik und des Betriebs sind insbesondere

durch Benutzungsvorschriften im Betriebsreglement (vgl. Art. 23 Bst. c und d VIL) sicherzustellen (zum Ganzen: BVGE 2010/4 E. 4.3; JAAG/HÄNNI, a.a.O., S. 351 Rz. 19 und S. 372 Rz. 89).

5.1.3 Für Flugplätze, Luftfahrthindernisse, das Vermessen des Geländes und den Bau von Flugsicherungsanlagen sind die Normen und Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) in den Anhängen 3, 4, 10, 11, 14 und 15 zum Übereinkommen vom 7. Dezember 1944 über die Internationale Zivilluftfahrt (SR 0.748.0; IZÜ) sowie die dazugehörigen technischen Vorschriften unmittelbar anwendbar (Art. 3 Abs. 1 bis VIL).

5.1.4 Gemäss Ziff 1.1 des Anhangs 14 zum IZÜ (nachfolgend: Anhang 14; <http://www.bazl.admin.ch> → Dokumentation → Anhänge zur Konvention der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) → ICAO Annex 14, Aerodromes, Volume I - Aerodrome Design and Operations [letztmals besucht am 6. Oktober 2014]) ist das Safety management system (SMS) «A systematic approach to managing safety including the necessary organizational structure accountabilities, policies and procedures». Flughäfen sollen nur zertifiziert werden, wenn ein Manual, in dem unter anderem ein SMS festgehalten wird, eingereicht wird (Ziff. 1.4.4 Anhang 14). Als Minimalkriterien werden festgelegt (Ziff. 1.5.3 Anhang 14): «a) identifies safety hazards; b) ensures the implementation of remedial action necessary to maintain agreed safety performance; c) provides for continuous monitoring and regular assessment of the safety performance; and d) aims at a continuous improvement of the overall performance of the safety management system.»

Anhang 7 zu Anhang 14 (im gleichen Dokument wie Anhang 14 enthalten) befasst sich eingehender mit dem SMS. Das Rahmenprogramm setzt sich aus vier Komponenten mit insgesamt zwölf Elementen zusammen. Die Umsetzung dieses Rahmenprogramms soll dabei der Grösse der Organisation und der Komplexität der angebotenen Leistungen entsprechen. Allerdings finden sich hier vor allem allgemein gehaltene Empfehlungen.

5.1.5 Art. 29e VIL hält fest, dass der – vom Flughafenhalter ernannte und vom BAZL zugelassene (Art. 29c VIL) – Flugplatzleiter oder die Flugplatzleiterin die technische und die betriebliche Organisation des Flugplatzes regelt (Abs. 1), den Betrieb freigibt oder einschränkt und die entsprechende Bekanntmachung veranlasst (Abs. 2) und dafür sorgt, dass die

Luftfahrtinformationen über den Flugplatz korrekt sind, und gegebenenfalls die erforderlichen Publikationen veranlasst (Abs. 3). Art. 29g Abs. 1 VIL bestimmt zudem, dass alle Personen auf dem Flugplatz die Anweisungen des Flugplatzleiters oder der Flugplatzleiterin zu befolgen haben.

5.1.6 Andere Regelungen, die nicht durch die Flughafenhalter zu treffen (und durch das BAZL zu genehmigen) sind (neben dem Betriebsreglement haben Flughafenhalter beispielsweise die Sicherheitszonenpläne festzulegen), werden durch das BAZL erlassen, so z.B. ergänzende Weisungen und Richtlinien zur Gewährleistung eines hohen Sicherheitsstandards sowie Hindernisbegrenzungskataster (JAAG/HÄNNI, a.a.O., S. 366 Rz. 73).

5.2

5.2.1 Der Luftraum der Klasse G gehört zum nicht überwachten Luftraum (Art. 1 VVR, Stichwort «kontrollierter Luftraum» e contrario). Art. 38 Abs. 1 VVR bestimmt, dass in einem Luftraum der Klasse G bei Tag Flüge nach VFR so durchzuführen sind, dass folgende Mindestwerte für Flugsicht und Abstand von den Wolken eingehalten werden können (vgl. auch ROLAND MÜLLER, Recht der Luftfahrt, 8. Aufl. 2007, Kapitel 4-7, S. 1):

- Ausserhalb von Wolken muss mit ständiger Sicht auf den Boden oder das Wasser geflogen werden können.
- Die Flugsicht muss grundsätzlich 5 km betragen, darf aber bis 1,5 km betragen, sofern die Fluggeschwindigkeit jederzeit eine Umkehrkurve innert Sichtweite gestattet und andere Luftfahrzeuge oder Hindernisse rechtzeitig erkannt werden können.

Diese Regeln richten sich an den Kommandanten eines Luftfahrzeuges (Art. 5 Abs. 1 VVR). Sie sind bei Flügen nach VFR in der Luftraumklasse G in jedem Fall einzuhalten (Art. 39 Abs. 3 VVR).

5.2.2 Vor Antritt eines Fluges ist dieser vom Kommandanten entsprechend vorzubereiten. Dazu hat sich der Kommandant mit allen dafür massgebenden und verfügbaren Unterlagen vertraut zu machen (Art. 8 Abs. 1 VVR). Insbesondere hat er bei VFR-Flügen über die Umgebung eines Flugplatzes hinaus oder bei IFR-Flügen die neusten verfügbaren Wetterinformationen sorgfältig zu prüfen sowie einen Ausweichplan und eine genügende Treibstoffreserve vorzusehen für den Fall, dass der Flug nicht wie erwartet beendet werden kann (Art. 8 Abs. 2 VVR). Auch in der Fluginformationszone, in der ein Flugplatzinformationsdienst geboten

wird, bleibt der Luftfahrzeugführer allein für den sicheren Verlauf des Fluges und die Übermittlung der Flugabsichten verantwortlich (MÜLLER, a.a.O., Kapitel 4-2 S. 6). Die letzte Kurve vor der Landung ist nach links auszuführen, sofern nicht im Luftfahrthandbuch (Aeronautical Information Publication, AIP) eine andere Volte publiziert ist oder über Funk bzw. Bodensignale eine andere Weisung erfolgt (MÜLLER, a.a.O., Kapitel 4-3, S. 7).

5.2.3 Weiter ist unter anderem zu beachten, dass die Piloten, um sich im dreidimensionalen Raum zurechtfinden zu können, ihre Flughöhe kennen müssen. Diese wird mit einem Höhenmesser (Altimeter) gemessen. Die Anzeige ist (abgesehen vom Spezialfall eines Radarhöhenmessers) abhängig von der richtigen Einstellung des aktuellen Luftdrucks (MÜLLER, a.a.O., Kapitel 4-1, S. 1).

6.

Im vorliegenden Fall ist strittig, ob (fehlende) Sicherheitsmassnahmen auf dem Flughafen Samedan und insbesondere die vom Flughafenpersonal an die Piloten der Raytheon übermittelten Wetterinformationen einen Einfluss auf den Absturz des Flugzeuges hatten und wenn ja, ob dieser eine rechtlich relevante Ursache für den Absturz war.

6.1 Die Beschwerdeführerin wirft der Betreiberin ein Mitverschulden am Unfall vor. Sie hält fest, der Unfallbericht der SUST sehe die primäre Ursache zwar im Verhalten der Besatzung, halte aber auch klar fest, dass das Ergebnis der Untersuchung weitere Sicherheitsmängel bei der Betreiberin gezeigt habe, die entweder zum Unfall beigetragen oder dessen Entstehung zumindest begünstigt hätten. Sie zitiert hierzu aus dem Unfallbericht die folgenden, der Betreiberin zum Teil schon länger bekannte Punkte:

- Die auf dem Flughafen Samedan ermittelten Sichtweiten und Wolkenuntergrenzen waren für einen Anflug von Zernez her nicht repräsentativ, weil sie nicht den tatsächlichen Verhältnissen im Anflugsektor entsprachen.
- Die von einer anfliegenden Besatzung gemeldeten Werte bezüglich Sicht und Wolkenuntergrenze wurden vom Fluginformationsdienst nicht konsequent weitergegeben.
- Die vom ATIS [automatic terminal information system] angegebenen Werte stimmten nicht in jedem Fall mit denjenigen im entsprechenden

METAR [meteorological aerodrome report; Flughafenwettermeldung] überein und wurden nicht systematisch aufdatiert.

- Das ATIS wurde nur einmal pro Stunde neu auf Band gesprochen, obwohl die METAR-Meldungen halbstündlich erfolgten.
- Ein SPECI [aerodrome special meteorological report] wurde weder über das ATIS verbreitet noch über den Funk übermittelt.
- Die Mitarbeiter des Fluginformationsdienstes konnten auf der METAR-Eingabemaske des Flughafens keine Angaben zur Entwicklungsvorhersage machen.
- Da in Samedan die Eingabe nur mit NOSIG [no significant change; keine wesentlichen Änderungen in den nächsten zwei Stunden zu erwarten] abgeschlossen werden konnte, wurden die Besatzungen möglicherweise falsch informiert.

Das Mitverschulden der Betreiberin wiege umso schwerer, als das Sicherheitsdefizit des Flughafens aufgrund diverser Unfälle und schwerer Vorfälle, bei denen allen das Wetter eine Rolle gespielt habe, bereits seit Jahren bekannt gewesen sei. Sicherheitsempfehlungen, die das BFU dem BAZL zugestellt habe, sei nicht vollumfänglich nachgelebt worden.

Es müsse bezweifelt werden, dass die Besatzung ihr riskantes Landemanoöver in Angriff genommen hätte, wenn die Betreiberin sie in Kenntnis der ihr bekannten schlechten Wetterbedingungen gesetzt hätte. Demzufolge sei das Verschulden der FISO der Betreiberin und die Tatsache, dass die Betreiberin ihren Flughafen trotz früherer Vorfälle und der bekannten Sicherheitsempfehlungen nicht mit Instrumentenflugbedingungen ausgerüstet habe, kausal für das Verschulden der Besatzung und somit massgeblich für das gesamte Unfallgeschehen. Kurz nach dem Unfall sei eine Einweisungspflicht für Piloten eingeführt und seien die Sichtminima für den Anflug angehoben worden. Es liege ein Organisationsverschulden der Betreiberin vor. Die Beschwerdeführerin beruft sich ausdrücklich auf den Gefahrensatz und die Verkehrssicherungspflicht, auf die die Vorinstanz in ihrer Verfügung nicht eingegangen sei.

In ihrer Stellungnahme vom 25. August 2014 bezieht sich die Beschwerdeführerin auf einige Aktenstücke aus dem Verfahren der SUST und hält sinngemäss fest, es sei unverständlich, dass die Betreiberin Wetterinformationen nicht weitergeleitet hätte. Zudem sei vier Tage vor dem Unfallereignis das Pilotenbriefing mit dem BAZL im Hinblick auf dessen möglichst rasche Publikation und Einführung bereinigt worden. Am 23. Dezember 2010 habe das BAZL zudem mit sofortiger Wirkung und

unter Entzug der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde die Einführung höherer Sichtminima und eines Pilotenbriefings verfügt.

6.2 Die Vorinstanz macht geltend, der Flughafen befinde sich im nicht kontrollierten Luftraum der Klasse G, in dem die Sichtflugregeln gelten würden. Dies bedeute insbesondere, dass Luftfahrzeuge auf eigene Verantwortung fliegen und landen müssten. Der Flughafen sei nicht befugt, dem Piloten irgendwelche Anweisungen zu erteilen. Die im Rahmen des Flughafeninformationsdienstes (Aerodrome Flight Information Service, AFIS) eingesetzten FISO könnten den Piloten nur Informationen zur Verfügung stellen, insbesondere zum Flugverkehr und zu den Wind- und Wetterbedingungen. Sie seien aber – anders als Flugverkehrsleiter – nicht befugt, den Besatzungen Weisungen zu erteilen (Art. 1 VVR).

Für die Einhaltung der Sichtminima sei der Kommandant verantwortlich (Art. 5 VVR). Er habe dafür zu sorgen, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Sichtminima eingehalten würden und die Sicherheit anderer nicht gefährdet werde. Der Flughafen könne den Kommandanten diese Verantwortung nicht abnehmen. Es gebe keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass die Sichtminima im Unfallzeitpunkt auf dem Flughafen unterschritten worden seien. Auf Anfrage der Besatzung habe der zuständige FISO die Sicht mit drei bis vier Kilometern angegeben, was deutlich über den geltenden Sichtminima gelegen habe. Zu den Sicht- und Wetterverhältnissen im Anflug habe sich der FISO nicht äussern können. Weder gebe es technische Einrichtungen, die ihm eine solche Beurteilung erlaubten, noch gebe es eine Verpflichtung, im nicht kontrollierten Luftraum entsprechende technische Geräte zu installieren. Im Flugunfalluntersuchungsbericht werde die Sicht am Unfallort La Punt mit zwei bis drei Kilometern angegeben, was oberhalb der Sichtminima liege. Auch habe kein Anlass für zusätzliche oder andere Informationen des FISO an die Besatzung bestanden. Es habe auch keine Pflicht gegeben, die Meldung des Piloten eines anderen Flugzeugs bezüglich der Sichtverhältnisse weiterzuleiten. Der Anflug des Unfallflugzeugs sei 25 Minuten später erfolgt. In dieser Zeit könnten sich im Gebirge die Wetterverhältnisse wesentlich ändern. Zudem bestünden immer offene Fragen bezüglich der Verlässlichkeit von Angaben von Piloten, die naturgemäss Momentaufnahmen und eine nicht überprüfbare Einschätzung eines Dritten wiedergäben. Zudem habe die Besatzung des Unfallflugzeuges der Besatzung eines anderen Flugzeuges unaufgefordert gemeldet, dass die Anflugbedingungen gut seien.

Das Verhalten des Flughafenpersonals und von ihr (der Vorinstanz) sei für den Unfall nicht kausal gewesen. Die Besatzung des Flugzeuges habe am besten beurteilen können, wie die Sicht- und Wetterverhältnisse beim Anflug waren. Die Besatzung habe gestützt auf die eigene Wahrnehmung beurteilen können und müssen, ob die Sicht die Fortsetzung des Anflugs und die Landung erlaubte. Gemäss Art. 5 VVR habe der Entscheid darüber in ihrer eigenen Verantwortung gelegen. Dass die Piloten die Piste zu hoch angeflogen hätten, habe ebenfalls in ihrer alleinigen Verantwortung gelegen. Es komme hinzu, dass der anschliessende Fehlanflug nicht direkt zum Unfall geführt habe. Ursache des Unfalls sei vielmehr gewesen, dass die Piloten danach ein ungeeignetes Fehlanflugverfahren durchgeführt hätten, das auch auf eine ungenügende Flugvorbereitung schliessen lasse. Das Verhalten könne nur als grobfahrlässig bezeichnet werden. Ein adäquater Kausalzusammenhang zwischen dem behaupteten Verhalten des Flughafens bzw. der Flughafenangestellten und dem Unfall wäre ohnehin nicht gegeben.

Soweit ersichtlich finde sich keine Vorschrift, die die Betreiberin verletzt haben könnte, weshalb eine Haftung durch Unterlassung nicht in Frage komme. Es sei nicht Sache der Flugplätze, von den Verkehrsregeln des Bundes und der ICAO abweichende Verkehrsregeln aufzustellen. Dazu seien die Flughäfen gar nicht befugt. Aus dem Untersuchungsbericht, in dem das BFU dem BAZL Vorschläge unterbreitet habe, könne von vornherein für die Betreiberin keine Handlungspflicht abgeleitet werden, sei sie doch weder Adressatin des Berichts noch befugt, die dem BAZL unterbreiteten Vorschläge in Eigenregie umzusetzen.

Die früheren Unfälle seien teils auf schwerwiegende Pilotenfehler zurückzuführen. Die Unfälle seien somit nicht Folge von Sicherheitsmängeln gewesen und könnten keine Grundlage dafür bieten, auf dem Flughafen Samedan im Gesetz und in den ICAO Annexen nicht vorgesehene Massnahmen zu treffen. Demzufolge könne darin, dass sie (die Vorinstanz) die von der Beschwerdeführerin genannten Sicherheitsmassnahmen nicht ergriffen habe, kein schuldhaftes und widerrechtliches Unterlassen gesehen werden. Daher könne offenbleiben, ob solche Massnahmen den Unfall verhindert hätten.

7.

Die Parteien sind sich einig, dass der Sachverhalt, wie er im Schlussbericht dargestellt ist, korrekt ist. Der oben wiedergegebene Sachverhalt (Bst. A) wurde daher dem Schlussbericht (insb. der Kurzdarstellung sowie

Ziff. 1.1.4) entnommen. Auch nachfolgend wird auf diesen verwiesen. Vorwegzunehmen ist, dass der Schlussbericht dem Zweck dient, weitere Unfälle zu verhindern. Ausdrücklich nicht Zweck dieses Berichtes ist es, ein Verschulden festzustellen oder Haftungsfragen zu klären (S. 3 Schlussbericht; vgl. Art. 24 Abs. 2 Satz 2 LFG). Auf Feststellungen über den Sachverhalt und Schlussfolgerungen in technischer Hinsicht kann im Folgenden aber abgestellt werden.

7.1 Was die Frage nach dem Vorliegen eines rechtlich relevanten Kausalzusammenhangs als Voraussetzung der Haftbarkeit der Vorinstanz nach Art. 19 VG (E. 3.1) anbelangt, ist zu unterscheiden, ob der Unfall (bei dem unter anderem der bei der Beschwerdeführerin versicherte Copilot ums Leben kam) auf eine aktive Handlung oder eine Unterlassung zurückzuführen ist. Diese Unterscheidung ist bedeutsam, weil sie Auswirkungen auf die Anforderungen an einen rechtlich relevanten Kausalzusammenhang hat, ist doch bei der Prüfung der hypothetischen Kausalität von Unterlassungen – anders als bei aktiven Handlungen – vorausgesetzt, dass eine Pflicht zum Handeln besteht (E. 4.3.2).

7.2 In der Übermittlung von – allenfalls – zu optimistischen Wetterkonditionen im Anflugsektor lässt sich eine aktive Handlung sehen, die als Ursache für den Unfall in Betracht kommt. Die Übermittlung solcher Informationen kann die Piloten dazu verleiten, die Bedingungen nicht selbst genau zu prüfen. Nachfolgend gilt es zu beurteilen, ob zwischen dieser Übermittlung von – allenfalls – zu optimistischen Wetterbedingungen und dem Absturz der Maschine ein natürlicher (E. 7.2.1) und ein adäquater (E. 7.2.2) Kausalzusammenhang besteht. Die Frage, ob die vom FISO übermittelten Wetterbedingungen wirklich besser waren als die effektiven, wird bewusst offen gelassen und kann auch offen gelassen werden, wie im Folgenden zu zeigen sein wird (E. 7.2.3). Allerdings darf von einer Flughafenbetreiberin erwartet werden, dass sie dafür sorgt, dass Wettermeldungen korrekt und aktuell sind.

7.2.1 Fraglich ist bereits, ob ein natürlicher Kausalzusammenhang zwischen einer allenfalls zu optimistischen Einschätzung und Übermittlung der Wetterlage durch den FISO und dem Absturz besteht. Für die Annahme, dass die – allenfalls – zu optimistischen Wettermeldungen eine Fehlbeurteilung der Landemöglichkeiten durch die Piloten verursacht hätte, die so gravierend war, dass sie zum Absturz führte, müssen entsprechend dem Beweismass der überwiegenden Wahrscheinlichkeit nach objektiven Gesichtspunkten derart wichtige Gründe sprechen, dass alle an-

deren denkbaren Möglichkeiten nicht massgebend in Betracht fallen (E. 4.3.3). Solche anderen Möglichkeiten sind im vorliegenden Fall, dass sich die Piloten der Unrichtigkeit der Meldung aus eigener Wahrnehmung des Wetters bewusst waren und sich dennoch entschlossen, die Landung zu versuchen, sodass die Meldung effektiv gar nicht zum Unfall beitrug. Denkbar ist weiter, dass die Besatzung der Raytheon aufgrund eigener Beobachtungen davon ausging, dass die Bedingungen für eine Landung zumindest ausreichend waren; nur rund drei Minuten vor dem Absturz hatte sie nämlich dem Piloten eines anderen Flugzeugs auf dessen (an den FISO gerichtete) Frage hin unaufgefordert geantwortet, es herrschten im Moment gute Bedingungen (Sachverhalt Bst. A.b). Weiter ist möglich, dass die Piloten nicht wussten, dass der circling approach auf dem Flughafen Samedan nicht vorgesehen ist und dieses Unwissen zum Absturz führte. Es kann auch sein, dass sie – was die Vorinstanz insbesondere in ihrer Stellungnahme vom 12. September 2014 vorbringt – unter Druck ihrer Auftraggeber standen und deswegen möglichst unabhängig von den Wetterbedingungen landen wollten. Eine weitere Möglichkeit ist, dass sie sich der gefährlichen Lage nach der ersten Rechtskurve zwar bewusst, jedoch unfähig waren, darauf zu reagieren. Dass sie nämlich in dieser Phase möglicherweise überfordert waren, könnte daraus geschlossen werden, dass sie die Sprechtafel des Funkgeräts während mehr als 20 Sekunden gedrückt hielten, ohne etwas zu sagen. Von welchen Überlegungen sich die Piloten tatsächlich leiten liessen, lässt sich auch deshalb nicht erstellen, weil der Voice Recorder, der die Gespräche im Cockpit aufgenommen hätte, nicht auffindbar (und möglicherweise gar nicht vorhanden) war (Schlussbericht Ziff. 1.11.2). Dass für die von der Beschwerdeführerin favorisierte Ursache – nämlich die (allenfalls) falschen Wetterinformationen – nach objektiven Gesichtspunkten derart wichtige Gründe sprechen, dass alle anderen aufgezählten Möglichkeiten nicht massgeblich in Betracht fallen, hält das Bundesverwaltungsgericht nicht für gegeben. Daran ändern auch die in den Akten der SUST vorhandenen Dokumente nichts, auf die sich die Beschwerdeführerin in ihrer Stellungnahme vom 25. August 2014 bezieht. Zwar ist ihr darin Recht zu geben, dass hier wiederum zum Ausdruck kommt, dass schlechte Sichtverhältnisse herrschten, wie es sich damit genau verhielt, ergibt sich aber auch daraus nicht.

Ob ein natürlicher Kausalzusammenhang gegeben ist, kann aber – wie erwähnt – mit Blick auf das Ergebnis offenbleiben (E. 7.2.3).

7.2.2 Die weitere (Rechts)frage, ob ein solcher natürlicher Kausalzusammenhang – sofern er bejaht wird – auch adäquat wäre, kann ebenfalls nicht zweifelsfrei bejaht werden. Nachvollziehbar ist zwar, dass eine zu optimistische Meldung über die Wetter- bzw. Sichtverhältnisse auf dem Flughafen die Flugzeugbesatzung dazu verleiten kann, den Flughafen anzufliegen. Ob es aber immer noch dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und der allgemeinen Lebenserfahrung entspricht, dass die Landung – selbst wenn der Pilot beim Anflug die schlechten Bedingungen direkt selber wahrnimmt – trotzdem versucht oder gar erzwungen wird, weil zuvor bessere Wettermeldungen mitgeteilt wurden, ist mehr als fraglich, dies insbesondere auch, weil sich der Flughafen Samedan im unkontrollierten Luftraum der Klasse G befindet und nur nach VFR angefliegen werden kann (Schlussbericht 1.10.1; vgl. E. 5.2.1). Nach diesen sind die Piloten und insbesondere der Kommandant für sämtliche Entscheidungen selbst verantwortlich. Nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und der allgemeinen Lebenserfahrung entscheiden Piloten durchzustarten, wenn sie feststellen, dass die Sichtverhältnisse für eine Landung ungenügend sind. Anhaltspunkt für die mangelnde Adäquanz ist auch der Umstand, dass am Tag des Unfalls gemäss dem Schlussbericht neun von 13 angemeldeten Flugzeugen den Anflug entweder frühzeitig abbrechen oder erst gar nicht versuchten, den Flughafen Samedan anzufliegen (Schlussbericht Ziff. 1.1.2.3). Wie viele der Flugzeuge die Landung frühzeitig abbrechen, ist dem Schlussbericht nicht zu entnehmen, doch dass dies überhaupt vorkam, zeigt, dass es möglich war, die Landung abzubrechen, und dies andere Piloten am Unfalltag auch taten. Ob ein adäquater Kausalzusammenhang zu bejahen ist, kann aber wiederum mit Blick auf das Ergebnis offenbleiben (E. 7.2.3).

7.2.3 Wird angenommen, der adäquate Kausalzusammenhang sei grundsätzlich gegeben, stellt sich die Frage, ob er durch grobes Selbstverschulden (E. 4.3.5) der Piloten unterbrochen wurde.

7.2.3.1 Hinzuweisen ist hier zunächst auf die Verantwortung des Kommandanten, dem letztlich die Entscheidung, ob eine Landung erfolgen soll oder nicht, obliegt. Dieser Verantwortung kann er sich auch nicht durch Hinweis auf angeblich unzutreffende Wettermeldungen bzw. Meldungen über Sichtverhältnisse entziehen. Sollten die Sichtverhältnisse zum Unfallzeitpunkt tatsächlich so schlecht gewesen sein – und verschiedene Zeugenaussagen und Wettermeldungen deuten tatsächlich auf schlechte Sichtverhältnisse hin, wobei hier offenbleiben kann, wie schlecht sie tatsächlich waren – so hätte dies dem Kommandanten spä-

testens beim Landeanflug bewusst werden müssen und er hätte einen weiteren Landeversuch unterlassen, durchstarten und zum Ausweichflughafen weiterfliegen müssen (dass dies möglich gewesen wäre, wurde bereits erwähnt; E. 7.2.2). Die Einhaltung der Sichtminima bleibt in der Verantwortung des Kommandanten. Dazu gehört auch die Einschätzung, ob eine Umkehrkurve innert Sichtweite möglich ist und ob Hindernissen ausgewichen werden kann (E. 5.2.1). Die Berechnungen im Schlussbericht zeigen denn auch, dass der Weiterflug zum Ausweichflughafen, insbesondere was den Treibstoff betrifft, möglich gewesen wäre (Schlussbericht Ziff. 1.1.2.1, 1.1.3, 1.6.1 und 2.2.2.2). Dass eine Rechtskurve geflogen und die Landung erneut versucht wurde, stellt ein grobes Selbstverschulden dar.

Zudem ist, was die Flugplanung betrifft (E. 5.2.2), auf die Flugwettervorhersage für die allgemeine Luftfahrt (general aviation forecast, GAFOR) hinzuweisen. Im am Unfalltag von 13:00 bis 19:00 Uhr gültigen GAFOR wurde zu den Flugrouten 92 (Ragaz-Samedan) und 93 (Samedan-Lugano) festgehalten, dass der Sichtflug unmöglich sei. Der Unfallort liegt an diesen GAFOR-Routen (Schlussbericht Ziff. 1.7.6.2). Da die Raytheon um 14:01 Uhr in Zagreb startete (Schlussbericht Ziff. 1.1.4), kann davon ausgegangen werden, dass dieses den Piloten bekannt sein musste. Dass die Piloten trotz dieser Meldung eine Landung im Sichtflug versuchten, stellt ein grobes Selbstverschulden dar.

Nicht gemildert wird dieses im Übrigen durch den «menschlichen» Faktor. Von einem Piloten wird verlangt, dass er dem etwaigen Zeitdruck von Arbeit- oder Auftraggebern oder einer Stresssituation durch einen missglückten Landeversuch standhalten kann. Er muss also trotz eines etwaigen äusseren Drucks in der Lage sein, die Landung abubrechen, wenn die Bedingungen für eine solche seiner Meinung nach nicht erfüllt sind (siehe auch E. 7.3.1.4). Sollte eine solche Stresssituation vorgelegen und sich die Piloten darin falsch entschieden haben, wäre auch dies als weiteres Selbstverschulden zu werten.

Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht der Auffassung, dass der Kausalzusammenhang zwischen der Übermittlung von – allenfalls – zu optimistischen Wettermeldungen und dem Absturz des Flugzeugs – sofern dieser Zusammenhang überhaupt besteht (E. 7.2.1 f.) – dadurch unterbrochen wurde, dass der Kommandant seine ihm von Gesetzes wegen zukommende Eigenverantwortung nicht wahrgenommen hat, was ein grobes Selbstverschulden darstellt.

7.2.3.2 Nur der Vollständigkeit halber ist auf weitere Unstimmigkeiten hinzuweisen, die für eine unzureichende Flugplanung sprechen, welche ein weiteres Selbstverschulden der Piloten darstellt. So wurde gemäss dem Untersuchungsbericht (Ziff. 1.16.5.3) bei den Instrumenten der Raytheon der Luftdruck nicht korrekt eingestellt, was dazu führte, dass das Altimeter eine nicht korrekte Flughöhe angab (vgl. E. 5.2.3). Unklar ist auch, weshalb eine Rechtskurve geflogen wurde, obwohl einerseits das wohl angestrebte Verfahren auf dem Flughafen Samedan nicht vorgesehen ist (Schlussbericht Ziff. 2.2.2.2) und andererseits die letzte Kurve vor der Landung in der Regel eine Linkskurve ist (E. 5.2.2). Zwar liesse sich das damit erklären, dass der Copilot die Landung durchführen wollte – der so Sicht auf die Landebahn gehabt hätte (Schlussbericht Ziff. 2.2.2.1) –, doch ändert dies nichts daran, dass eine Rechtskurve nicht vorschriftsgemäss war. An Bord der Maschine befanden sich zudem nicht die Checklisten des Herstellers für Start und Landung, sondern geänderte Checklisten (Schlussbericht Ziff. 1.17.1.4).

7.2.4 Zusammenfassend ist somit festzustellen, dass, selbst wenn zwischen der (allenfalls) zu günstigen Wetterdurchsage des FISO und dem Absturz der Maschine ein natürlicher und sogar ein adäquater Kausalzusammenhang zu bejahen wäre, dieser durch grobes Selbstverschulden der Piloten unterbrochen worden wäre.

7.3 Damit ist auf eine weitere von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Ursache des Absturzes einzugehen, nämlich die Nichteinführung von (weiteren) Sicherheitsmassnahmen seitens der Flughafenbetreiberin. Hierbei wird eine Unterlassung geltend gemacht. Entsprechend dem in E. 4.2 Ausgeführten ist bei der Prüfung, ob ein hypothetischer Kausalzusammenhang gegeben ist, zuerst abzuklären, ob eine Rechtspflicht der Vorinstanz bestanden hätte, die von der Beschwerdeführerin beanstandeten unterlassenen Sicherheitsmassnahmen zu ergreifen (E. 7.3.1). Sollte sich ergeben, dass eine solche Pflicht bestanden hat, ist zu prüfen, ob dieser Pflicht entsprechendes Handeln den Absturz der Raytheon verhindert hätte (E. 7.3.2).

7.3.1 Damit ist zu prüfen, ob für die Flughafenbetreiberin eine Rechtspflicht bestanden hätte, einerseits höhere Sichtminima und andererseits weitere Sicherheitssysteme einzuführen. Dabei ist zunächst auf die besonderen (Gesetzes- und Verordnungs-)Bestimmungen einzugehen (E. 7.3.1.1) und anschliessend auf den ebenfalls angerufenen, bereits

erwähnten Gefahrensatz bzw. die Verkehrssicherungspflichten (E. 7.3.1.2 ff.).

7.3.1.1 Zur Beurteilung der ersten Frage ist auf Art. 36a Abs. 2 LFG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 und Art. 29e und Art. 29g VIL einzugehen.

Diese Bestimmungen sind allgemein gehalten, weshalb sie in einem Betriebsreglement zu konkretisieren sind (E. 5.1 und 5.1.1). Aus diesen Bestimmungen selbst lässt sich für den konkreten Fall keine Handlungspflicht ableiten. Die Sichtminima für die Luftraumklasse G sind in der VVR klar festgehalten (E. 5.2.1). Dass und unter welchen Voraussetzungen eine Pflicht der Betreiberin bestehen soll, diese nach eigenem Ermessen anzuheben, ist nicht ersichtlich. Auch im internationalen Recht, insbesondere in Anhang 14 zum IZÜ (E. 5.1.4) lassen sich keine entsprechenden Pflichten finden. Die geltenden Sichtminima waren zudem – soweit sich das rekonstruieren lässt (Schlussbericht Ziff. 1.7) – zum Unglückszeitpunkt nicht unterschritten. Zu wiederholen ist zudem, dass die Einhaltung von Sichtminima in erster Linie in der Verantwortung des Kommandanten liegt (E. 5.2.1 und 7.2.3.1).

Nicht geltend gemacht wird, dass sich aus dem Betriebsreglement eine Handlungspflicht ergeben könnte und eine solche lässt sich diesem auch nicht entnehmen. Demnach ergibt sich aus den besonderen rechtlichen Bestimmungen keine Handlungspflicht der Vorinstanz.

7.3.1.2 Weiter ruft die Beschwerdeführerin den Gefahrensatz und die Verkehrssicherungspflicht als Grundlage einer Pflicht zum Handeln an.

7.3.1.3 Die Rechtsprechung hat sich mit der Verkehrssicherungspflicht, die sich auch im Rahmen der ausservertraglichen Haftpflicht aus dem Gefahrensatz ergibt, insbesondere im Zusammenhang mit Unfällen auf Skipisten befasst. Sie hat dabei festgestellt, dass Pistenbenützer zum einen vor nicht ohne weiteres erkennbaren, sich als eigentliche Fallen erweisenden Gefahren geschützt werden müssen (BGE 130 III 193 E. 2.3, 121 III 358 E. 4a). Zum andern ist dafür zu sorgen, dass Pistenbenützer vor Gefahren bewahrt werden, die selbst bei vorsichtigem Fahrverhalten nicht vermieden werden können (BGE 130 III 193 E. 2.3, 121 III 358 E. 4a). Die Grenze der Verkehrssicherungspflicht bildet die Zumutbarkeit. Schutzmassnahmen können nur im Rahmen des nach der Verkehrsübung Erforderlichen und Möglichen verlangt werden, wenn auch ein Mindestmass an Schutz immer gewährleistet sein muss (BGE 130 III 193

E. 2.3, 121 III 358 E. 4a). Eine weitere Schranke der Verkehrssicherungspflicht liegt in der Selbstverantwortung des einzelnen Pistenbenützers. Gefahren, die dem Schneesport inhärent sind, soll derjenige tragen, der sich zur Ausübung des Schneesports entschliesst (BGE 130 III 193 E. 2.3, 111 IV 15 E. 2). Auch das Fehlverhalten eines Pistenbenützers, der in Verkennung seines Könnens und der vorgegebenen Pisten- und Wetterverhältnisse oder in Missachtung von Signalisationen fährt, stürzt und dabei verunfallt, ist der Selbstverantwortung zuzurechnen (BGE 130 III 193 E. 2.3, 117 IV 415 E. 5a). Wie weit die Verkehrssicherungspflicht im Einzelnen reicht, hängt von den Gegebenheiten des Einzelfalles ab (BGE 130 III 193 E. 2.3).

Die Kriterien, dass vor nicht ohne weiteres erkennbaren, sich als eigentliche Fallen erweisenden Gefahren und vor Gefahren geschützt werden muss, welche selbst bei vorsichtiger Benutzung nicht vermieden werden können (E. 4.3.4.2), können auch für die Verkehrssicherungspflicht auf Flugplätzen übernommen werden. Besondere Bedeutung erhält aber in diesem Zusammenhang die Eigenverantwortlichkeit des Piloten (E. 5.2.1 f.) und dessen Fachkunde: Der Umfang der Schutzpflicht hängt – wie erwähnt (E. 4.3.4.2) – nämlich auch von den Kenntnissen bzw. der Schutzbedürftigkeit der beteiligten Personen ab. Je grösser die Schutzbedürftigkeit und je grösser das Risiko einer eintretenden Gefahr, desto umfangreicher sind auch die zu treffenden Vorsichtsmassnahmen auszugestalten. Von der geschädigten Person kann jedoch immer auch verlangt werden, dass sie die den Umständen und ihren Kenntnissen entsprechende und im Durchschnitt übliche Sorgfalt anwendet und sich der ihrer Tätigkeit inhärenten Gefahren bewusst ist.

7.3.1.4 Durch schlechtes Wetter hervorgerufene schlechte Sichtverhältnisse, wie sie im Unfallzeitpunkt geherrscht haben, können nicht als Fallen gelten; damit, dass es nicht nur gute Wetter- und Sichtverhältnisse gibt und sich diese auch ändern, muss gerechnet werden. Sich ändernde Wetter- und Sichtverhältnisse sind dem Fliegen überhaupt und insbesondere dem Fliegen im Gebirge immanent. Zudem mussten die schwierigen Wetterverhältnisse den Piloten der Raytheon aus dem GAFOR (E. 7.2.3.1) sowie spätestens nach dem ersten Landeversuch aus eigener Wahrnehmung bekannt gewesen sein. Weiter kann davon ausgegangen werden, dass sich der Absturz bei vorsichtigem Verhalten der Piloten nicht ereignet hätte: Wie bereits erwähnt (E. 7.2.2), haben neun von 13 angemeldeten Flugzeugen den Anflug entweder frühzeitig abgebrochen oder erst gar nicht versucht, den Flughafen Samedan anzufliessen. Dem-

zufolge liegt keine Gefahr vor, die sich selbst bei vorsichtiger Benützung manifestiert hätte. Die Vorinstanz durfte weiter auf die Eigenverantwortung der Piloten zählen.

Insoweit geltend gemacht wird, die Betreiberin habe durch die Mitteilung einer – allenfalls – zu optimistischen Wetterlage eine Gefahrenlage geschaffen, ist, wie bereits mehrmals, darauf zu verweisen, dass die Verantwortlichkeit für den Entscheid zu landen oder durchzustarten und einen Ausweichflughafen anzufliegen, allein bei den Piloten lag. Ein Durchstart in Pistenrichtung wäre mit diesem Flugzeugtyp möglich gewesen (Schlussbericht Ziff. 2.2.2.2) und auch Treibstoff war – wie erwähnt (E. 7.2.3.1) – genügend vorhanden (vgl. Schlussbericht Ziff. 1.1.2.1, 1.1.3 und 1.6.1). Als allgemein erfahrene Piloten, die zusätzlich beide bereits früher in Samedan gelandet waren (Schlussbericht Ziff. 1.5.1.1.1, 1.5.1.2.1 und 3.1.2), mussten sie auch darum gewusst haben, dass der Flughafen Samedan wegen seiner Lage als schwierig anzufliegen gilt. Dies musste ihnen auch aufgrund der Flugplanung bewusst sein.

In Anlehnung an die erwähnte Rechtsprechung zu den Skipisten (E. 7.3.1.3) ist auch ein allfälliges Fehlverhalten der Piloten, aufgrund dessen sie in Verkennung ihres Könnens die zweite Rechtskurve angingen, der Selbstverantwortung zuzurechnen.

7.3.2 Mangels einer Rechtspflicht, die bestehenden Sichtminima zu erhöhen bzw. weitere Sicherheitsmassnahmen einzuführen, entfällt der zweite Schritt der Prüfung, ob ein hypothetischer Kausalzusammenhang gegeben ist. Es muss nicht mehr geprüft werden, ob höhere Sichtminima bzw. weitere Sicherheitsmassnahmen den Unfall verhindert hätten (E. 4.2). Das schlechte Wetter erweist sich demnach – trotz einer wohl zu optimistischen Einschätzung durch den FISO – nicht als Umstand, welcher die Piloten mit einer abwegigen, fallenartigen Gefahr überraschte und die Vorinstanz dazu verpflichtet hätte, besondere Sicherheitsvorkehrungen zu treffen. Der hypothetische Kausalzusammenhang zwischen der unterlassenen Anhebung der Sichtminima bzw. Weiterleitung von Wetterinformationen und dem Absturz der Raytheon bzw. des daraus resultierenden Schadens ist nicht gegeben.

7.3.3 Auch die übrigen in diesem Zusammenhang von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Argumente sind unbeheftlich:

7.3.3.1 Am Gesagten ändert nichts, dass der FISO den Hinweis auf schlechte Sichtverhältnisse, die er rund 25 Minuten vor der versuchten Landung der Raytheon von einer anderen Maschine erhalten hatte, nicht an die Besatzung der Raytheon weiterleitete. Einerseits ist der Vorinstanz Recht zu geben, wenn sie darauf hinweist, in den Bergen könnten sich die Wetterverhältnisse rasch verändern, andererseits hatte die Besatzung der Raytheon kurz vor dem ersten Landeversuch einer anderen Flugzeugbesatzung gute Bedingungen gemeldet (Sachverhalt Bst. A.b), welche somit aktueller waren als die nicht weitergeleiteten.

7.3.3.2 Dasselbe gilt für den Umstand, dass es der FISO unterlassen hatte, der Besatzung der Raytheon beim ersten Funkkontakt die Wettermeldungen zu übermitteln (Schlussbericht Ziff. 1.17.3.3, auch Ziff. 2.2.3.2). Auch diese Wettermeldungen sind durch spätere und die eigenen Wahrnehmungen der Besatzung überholt worden.

7.3.3.3 Auch dafür, dass zusätzliche Anforderungen für Piloten, die in Samedan landen wollten, gestellt wurden, finden sich keine Anhaltspunkte. Mittels geeigneter Regeln wird zwar versucht, Situationen von Druck oder Stress bei den Piloten entgegenzuwirken (was wohl mit ein Grund dafür war, dass das BAZL kurz nach dem Unfall, nämlich am 23. Dezember 2010, die Sichtminima erhöhte, Schlussbericht Ziff. 4.2.1), doch begründet der Wunsch nach einer Entlastung der Piloten – z.B. von Druck seitens der Auftraggeber – noch keine Handlungspflicht der Flughafenbetreiberin.

7.3.3.4 Dass kurz nach dem Unfall die Sichtminima angehoben und in Pilotenbriefing obligatorisch eingeführt wurden, ändert nichts daran, dass die Betreiberin zuvor nicht zur Einführung solcher Massnahmen verpflichtet war.

7.3.3.5 Anzumerken ist, dass die weiteren, von der Beschwerdeführerin genannten Unfälle auf dem Flughafen Samedan bei schlechten meteorologischen Bedingungen geschahen, weshalb durchaus nachvollziehbar ist, dass sie der Auffassung ist, die Betreiberin habe vermehrte Vorkehrungen treffen müssen. Den auf dem Internet veröffentlichten Untersuchungsberichten ist jedoch auch zu entnehmen, dass bei den Unfällen teils gravierende Pilotenfehler hauptursächlich waren.

7.4 Allfällige Strafverfahren in derselben Sache, hier das von den Parteien erwähnte Verfahren vor dem Bundesstrafgericht bzw. dem Verfahren

bei der Staatsanwaltschaft Graubünden, sind im vorliegenden Verfahren nicht präjudizierend. Der Haftung des Staates liegen andere Voraussetzungen zugrunde als einer strafrechtlichen Verantwortung. Allerdings kann hier festgehalten werden, dass das Bundesstrafgericht im Beschluss vom 13. Dezember 2011 (BB.2011.83), mit dem es eine Beschwerde gegen die Einstellungsverfügung der Bundesanwaltschaft gut hiess, erwog, die kantonale Staatsanwaltschaft bzw. die Bundesanwaltschaft könne nach Art. 323 Abs. 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0) die Wiederaufnahme des Verfahrens verfügen, sofern der Schlussbericht oder – falls dieser gefunden werde – die Auswertung des Voice Recorders Erkenntnisse hervorbrächten, welche auf ein strafbares Verhalten schliesse liessen. Mit Eingabe vom 19. Dezember 2013 hat der Vater des Copiloten bei der Staatsanwaltschaft Graubünden die Wiederaufnahme des Strafverfahrens verlangt. Dieses ist noch pendent.

7.5 Nach dem Gesagten fehlt es im vorliegenden Fall an einer Grundvoraussetzung für die Verantwortlichkeit der Vorinstanz (E. 3.1), nämlich an einem adäquaten Kausalzusammenhang zwischen der Handlung des FISO und dem Absturz der Raytheon bzw. an einem hypothetischen Kausalzusammenhang zwischen der behaupteten Unterlassung der Flughafenbetreiberin und dem Absturz der Raytheon (und damit dem für die Schadenersatzforderung wesentlichen Schaden), weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

7.6 Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind auf Fr. 6'000.-- festzusetzen (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der in gleicher Höhe geleistete Kostenvorschuss ist zur Bezahlung derselben zu verwenden.

7.7 Der Beschwerdeführerin ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE). Der Vorinstanz ist trotz Obsiegens gemäss Art. 7 Abs. 3 VGKE keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., Basel 2013, Rz. 4.48, 4.66).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten in Höhe von Fr. 6'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Salome Zimmermann

Susanne Raas

Rechtsmittelbelehrung:

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet der Staatshaftung können beim Bundesgericht angefochten werden, wenn der Streitwert mindestens Fr. 30'000.– beträgt oder wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Art. 85 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen, kann sie innert 30 Tagen nach Eröffnung dieses Entscheides beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden, sofern die Voraussetzungen nach Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG erfüllt sind. 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 (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: