



Abteilung II
B-2754/2019

Urteil vom 31. August 2020

Besetzung

Richterin Eva Schneeberger (Vorsitz),
Richter Christian Winiger, Richter Jean-Luc Baechler,
Gerichtsschreiberin Astrid Hirzel.

Parteien

A. _____,
vertreten durch
Dr. Rafael Brägger, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössisches Departement des Innern EDI,
Generalsekretariat GS-EDI,
Eidgenössische Stiftungsaufsicht,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zuständigkeit der Eidg. Stiftungsaufsicht (ESA).

Sachverhalt:**A.**

A.a Mit Entscheid vom (Datum) sperrte das Anti-Doping Tribunal des Welt-radsportverbands Union Cycliste Internationale (UCI) A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) wegen der Verletzung von Anti-Dopingregeln für vier Jahre. Dieser bestreitet die gegen ihn erhobenen Vorwürfe und führte dagegen am 14. Dezember 2018 Berufung beim Tribunal Arbitral du Sport (TAS). Er beantragte nebst der Aufhebung der Sperre die Gewährung der assistance judiciaire gestützt auf den Code de l'arbitrage en matière de sport (nachfolgend: Code) sowie auf die Directives sur l'assistance judiciaire au Tribunal Arbitral du Sport (nachfolgend: Directives).

A.b Das TAS ist ein Organ der "Fondation Conseil international de l'arbitrage en matière de sport" (nachfolgend: Stiftung CIAS) mit Sitz in Lausanne. Für die assistance judiciaire ist seit dem 1. Januar 2019 die "Commission d'assistance judiciaire" zuständig, ein Organ des "Conseil International de l'Arbitrage en matière de Sport (CIAS)", seinerseits ein Organ der Stiftung CIAS.

A.c Am 25. Januar 2019 hiess das "Bureau du CIAS" das Gesuch i.S. eines Beitrags von maximal Fr. 1'500.– an die Reise- und Unterkunftskosten des Beschwerdeführers und jene seiner Zeugen, Experten und Übersetzer für ihre Teilnahme an einer Anhörung vor dem TAS gut. Weil Art. 10 Abs. 2 der Directives ein Rechtsmittel ausschliesst, ersuchte der Beschwerdeführer die Stiftung CIAS am 3. Februar 2019 um Wiedererwägung. Mit Entscheid vom 4. März 2019 bestätigte die "Commission d'assistance judiciaire" den Entscheid vom 25. Januar 2019, stellte dem Beschwerdeführer aber zudem einen in Art. 6 der Directives vorgesehenen unentgeltlichen Anwalt (sog. pro bono counsel) zur Seite. Die Anträge auf Befreiung von Gerichtskosten sowie auf Übernahme von Honoraren für Experten und seines Rechtsvertreters wies die "Commission d'assistance judiciaire" ab.

B.

B.a Am 11. März 2019 gelangte der Beschwerdeführer sowohl an die Eidgenössische Stiftungsaufsicht (ESA; nachfolgend: Vorinstanz) als auch die Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale (ASSO; kantonale Aufsichtsbehörde). In seiner Beschwerde an die Vorinstanz beantragte er, die Entscheide vom 25. Januar und 4. März 2019 der zuständigen Organe der Stiftung CIAS seien aufzuheben und die Stiftung

CIAS sei anzuweisen, ihm für das Berufungsverfahren vor dem TAS die vollumfängliche unentgeltliche Rechtspflege (Befreiung von Verfahrenskosten; Rückerstattung Kostenvorschuss; Bestellung unentgeltlicher Rechtsbeistand; Reise- und Unterkunftskosten für ihn, die Experten, Zeugen und Übersetzer sowie den Rechtsbeistand; Honorare für Experten) zu gewähren. Eventuell sei die Sache zur Neuurteilung an die "Commission d'assistance judiciaire" zurückzuweisen. Ferner beantragte er, die Vorinstanz solle untersuchen, ob der Code und die Directives mit dem von der Stiftung CIAS verfolgten Stiftungszweck und den anwendbaren gesetzlichen Grundlagen in Einklang stünden.

B.b Mit Schreiben vom 19. März 2019 informierte der Beschwerdeführer die Vorinstanz, die AS-SO habe ihm mitgeteilt, dass ihr die Vorinstanz die Aufsichtsbeschwerde zuständigkeitshalber weitergeleitet habe. Er sei aber der Ansicht, dass die Vorinstanz für die Behandlung seiner Stiftungsaufsichtsbeschwerde zuständig sei. Für den Fall, dass sich die Vorinstanz als unzuständig erachte, ersuchte er um Erlass einer anfechtbaren Verfügung. Am 27. März 2019 teilte ihm die Vorinstanz mit, die Stiftung CIAS werde von der kantonalen und nicht von der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht beaufsichtigt, weshalb sie nicht befugt sei, die gewünschte Verfügung zu erlassen. Am 29. März 2019 antwortete der Beschwerdeführer, falls die AS-SO ihre Zuständigkeit verneinen sollte, wäre das bei der Vorinstanz anhängig gemachte Beschwerdeverfahren wieder aufzunehmen, weshalb er das Schreiben vom 27. März 2019 lediglich als Mitteilung der Sistierung des Verfahrens betrachte; für den Fall, dass sich die Vorinstanz "generell" als unzuständig erachte, ersuche er um Erlass einer anfechtbaren Verfügung. Mit E-Mail vom 2. Mai 2019 erkundigte er sich bei der Vorinstanz nach dem Verfahrensstand. Diese teilte ihm gleichentags mit, in dieser Sache nicht zuständig zu sein, woraufhin der Beschwerdeführer erneut um Erlass einer anfechtbaren Verfügung ersuchte. Die Vorinstanz teilte ihm mit E-Mail vom 2. Mai 2019 mit, dass sie keine Verfügung erlasse, da ein Nichteintreten nicht die gewünschte Folge erzielen würde (keine materielle Prüfung). Die Aufsichtsbeschwerde müsse auch nicht weitergeleitet werden, da die AS-SO diese auch erhalten habe und zuständig sei.

C.

Mit Eingabe vom 3. Juni 2019 erhob der Beschwerdeführer Beschwerde "gegen die Verfügung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht vom 2. Mai 2019, eventuell wegen Rechtsverweigerung durch die Vorinstanz" vor Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, die Verfügung der Vorinstanz vom 2. Mai 2019 sei aufzuheben. Es sei festzustellen, dass die Vorinstanz für

die Aufsicht über die Stiftung CIAS zuständig sei. Weiter sei die Vorinstanz anzuweisen, seine Stiftungsaufsichtsbeschwerde vom 11. März 2019 materiell zu behandeln. Gleichzeitig ersucht er, unter Beilage entsprechender Unterlagen, um unentgeltliche Prozessführung sowie Verbeiständung durch den unterzeichnenden Rechtsanwalt.

D.

Mit Vernehmlassung vom 11. Juli 2019 beantragt die Vorinstanz Nichteintreten auf die Beschwerde, eventualiter deren Abweisung.

E.

Mit Stellungnahme vom 24. Juli 2019 hält der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest.

F.

Mit Zwischenverfügung vom 21. November 2019 wies das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung wegen Aussichtslosigkeit ab und erhob vom Beschwerdeführer einen Kostenvorschuss von Fr. 1'000.–.

G.

Das Bundesgericht hiess die vom Beschwerdeführer am 7. Januar 2020 dagegen erhobene Beschwerde mit Urteil 5A_15/2020 vom 6. Mai 2020 gut, hob die Zwischenverfügung vom 21. November 2019 auf und wies die Sache zu neuer Beurteilung und neuem Entscheid an das Bundesverwaltungsgericht zurück.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht ist zur Behandlung von Beschwerden gegen Verfügungen der Vorinstanz zuständig (Art. 31 f. sowie Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32] i.V.m. Art. 3 Abs. 2 Bst. a der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement des Innern vom 28. Juni 2000 [OV-EDI, SR 172.212.1]). Zuständig ist das Bundesverwaltungsgericht daher auch für die Behandlung von Rechtsverweigerungsbeschwerden, die sich gegen eine Weigerung der Vorinstanz richten, eine verlangte Verfügung zu erlassen (vgl. Urteil des BVGer B-1290/2017 vom 22. September 2017 E. 1.1 f.; ANDRÉ

MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., Basel 2013, Rz. 5.18 m.w.H.).

Als Verfügungen gelten Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten, die Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfangs von Rechten oder Pflichten, die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten, oder das Nichteintreten auf solche Begehren zum Gegenstand haben (Art. 5 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]). Verfügungen sind als solche zu bezeichnen und dem Adressaten schriftlich, begründet und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen zu eröffnen (Art. 34 f. VwVG). Die Formvorschriften sind indessen nicht Voraussetzung, sondern Folge der Verfügung, massgebend ist ein materieller Verfügungsbegriff, mithin der tatsächliche rechtliche Gehalt (vgl. BGE 132 V 74 E. 2; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 872). Die vorliegend angefochtene E-Mail der Vorinstanz erfüllt diese Formvoraussetzungen offensichtlich nicht. Andererseits weigert sich die Vorinstanz darin ausdrücklich, die vom Beschwerdeführer eingereichte Aufsichtsbeschwerde materiell an die Hand zu nehmen oder auch nur eine förmliche Nichteintretensverfügung zu erlassen. Mit dem Beschwerdeführer ist daher davon auszugehen, dass diese E-Mail wohl als Verfügung i.S.v. Art. 5 Abs. 1 Bst. c VwVG einzustufen ist.

Letztlich könnte die Frage, ob die angefochtene E-Mail als Nichteintretensentscheid i.S.v. Art. 5 Abs. 1 Bst.c VwVG oder lediglich als Verweigerung des Erlasses einer derartigen Verfügung einzustufen ist, aber auch offen gelassen werden, da auch gegen das unrechtmässige Verweigern einer anfechtbaren Verfügung Beschwerde geführt werden kann (vgl. Art. 46a VwVG), wie dies der Beschwerdeführer in seinem Eventualbegehren tut, und der Unterschied zwischen der Anfechtung eines Nichteintretensentscheids und einer Rechtsverweigerungsbeschwerde weder für das Prozessthema noch in Bezug auf das Ergebnis relevant ist.

1.2 Der Beschwerdeführer hat im vorinstanzlichen Verfahren ausdrücklich und wiederholt eine materielle Beurteilung seiner Aufsichtsbeschwerde durch die Vorinstanz – und eventualiter zumindest den Erlass einer förmlichen Nichteintretensverfügung durch diese – beantragt und ist mit diesen

Anträgen nicht durchgedrungen. Er ist daher formell beschwert (Art. 48 Abs. 1 Bst a VwVG).

Fraglich ist hingegen, ob der Beschwerdeführer auch materiell beschwert ist (Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG). Umstritten ist im vorliegenden Fall lediglich, welche Aufsichtsbehörde für die Behandlung der Aufsichtsbeschwerde des Beschwerdeführers zuständig ist. Die Vorinstanz begründet ihr Nichteintreten mit ihrer fehlenden Zuständigkeit, da die Aufsicht über die Stiftung CIAS seit deren Errichtung durch die kantonale Aufsichtsbehörde geführt werde. Die kantonale Aufsichtsbehörde hat die Stiftungsaufsichtsbeschwerde des Beschwerdeführers entgegengenommen und ihre Zuständigkeit zu deren Behandlung ausdrücklich bejaht (vgl. E. 2.5). Der Beschwerdeführer dagegen insistiert auf der Zuständigkeit der Vorinstanz. Inwiefern er durch diese Frage besonders berührt ist und welchen konkreten praktischen Nutzen er daraus ziehen könnte, dass es die Vorinstanz und nicht die kantonale Aufsichtsbehörde sei, die seine Aufsichtsbeschwerde materiell beurteile, hat er indessen weder dargetan noch ist es für das Gericht ersichtlich. Ob auch die materielle Beschwerdelegitimation gegeben ist, ist daher mehr als zweifelhaft (vgl. E. 2.7 und 2.9).

1.3 Der Beschwerdeführer hat das Vertretungsverhältnis durch schriftliche Vollmacht ausgewiesen (Art. 11 VwVG). Die Beschwerde ist frist- und formgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

1.4 Ob die Sachurteilsvoraussetzungen gegeben sind, erscheint daher als sehr zweifelhaft. Letztlich kann die Frage indessen offen gelassen werden, denn selbst wenn die materielle Beschwerdelegitimation gegeben und auf die Beschwerde einzutreten wäre, wäre sie abzuweisen, wie nachfolgend darzulegen ist.

2.

Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet die Frage, ob es die Vorinstanz ist, die auf die Stiftungsaufsichtsbeschwerde des Beschwerdeführers hätte eintreten und diese materiell behandeln müssen, und nicht die kantonale Aufsichtsbehörde, die sich für die Behandlung als zuständig erachtet. In der Sache will der Beschwerdeführer mit dieser Stiftungsaufsichtsbeschwerde erreichen, dass die Vorinstanz zwei Entscheide eines Stiftungsorgans aufhebt, mit denen sein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege im Verfahren vor dem TAS (auch wiedererwägungsweise)

teilweise abgewiesen worden war, und die Stiftung anweist, ihm die beantragten Leistungen zu gewähren (vgl. die Rechtsbegehren in der Stiftungsaufsichtsbeschwerde vom 11. März 2019).

2.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz habe ihre Zuständigkeit zur Behandlung der Stiftungsaufsichtsbeschwerde zu Unrecht verneint. Er rügt eine Verletzung von Art. 84 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210). Die Vorinstanz sei aufgrund von Zweck und internationalem Tätigkeitsbereich der Stiftung CIAS für deren Aufsicht zuständig. Der Zuständigkeitsordnung komme objektiv-zwingender Charakter zu. Es sei unerheblich, dass im Handelsregister eine unzuständige Aufsichtsbehörde eingetragen sei und ob die AS-SO sich selber als zuständig erachte. Dem Handelsregister komme diesbezüglich kein öffentlicher Glaube zu und die Eintragung der Aufsichtsbehörde habe lediglich deklaratorischen Charakter. Die Stiftung CIAS betreibe "das" globale Schiedsgericht für alle Sportangelegenheiten, der Stiftungsrat sei international zusammengesetzt, der Zweck sei klarerweise nicht örtlich beschränkt, die Verfahrensparteien seien überwiegend ausländische Staatsangehörige, die meisten Verfahren seien internationale Schiedsverfahren und die Stiftung werde hauptsächlich vom Internationalen Olympischen Komitee und den Sportverbänden finanziert. Die Ausübung der Aufsicht durch die Vorinstanz sei sinnvoll, da sich solche Stiftungen in einem anderen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umfeld bewegten als lokale oder regionale Stiftungen, weshalb die Aufsicht komplexer sei und mehr Erfahrung und Ressourcen benötige, was bei der Vorinstanz konzentrierter vorhanden sei als bei den kantonalen Aufsichtsbehörden. Der Umstand, dass die Ausübung der Aufsicht über die Stiftung CIAS in der Vergangenheit offenbar nicht beanstandet worden sei, begründe keine Zuständigkeit der AS-SO. Es finde keine Heilung einer fehlerhaften Aufsichtszuständigkeit statt. Die Vorinstanz habe es versäumt, gegen die damalige Übernahme der Aufsicht durch die AS-SO zu intervenieren. In seinen Beschwerdeschriften an die Aufsichtsbehörden habe der Beschwerdeführer darauf hingewiesen, dass seiner Ansicht nach die Vorinstanz für die Behandlung seiner Aufsichtsbeschwerde zuständig sei. Deren gleichzeitige Einreichung bei beiden Behörden entspreche im Übrigen der anwaltlichen Sorgfaltspflicht.

2.2 Die Vorinstanz führt aus, dem Beschwerdeführer sei bewusst, dass die im Handelsregister eingetragene AS-SO die zuständige Aufsichtsbehörde für die Stiftung CIAS sei, was die gleichzeitige Einreichung der Stiftungsaufsichtsbeschwerde an die AS-SO belege. Die Stiftung CIAS stehe seit

1995 unter kantonaler Aufsicht. Die entsprechende Übernahmeverfügung sei rechtskräftig. In der Ausübung der Aufsicht über klassische Stiftungen bestünden zwischen der eidgenössischen und der kantonalen Aufsicht weder rechtliche noch inhaltliche oder qualitative Unterschiede; entscheidend sei, dass die Stiftung einer Aufsichtsbehörde unterstellt sei. Selbst wenn bei einer Stiftung zu einem späteren als dem Errichtungszeitpunkt ein Aufsichtswechsel angezeigt sei, müsste die bisher zuständige Behörde eine Entlassungsverfügung und die übernehmende Behörde eine Aufsichtsübernahmeverfügung erlassen. Es sprächen somit keine sachlichen und objektiven Gründe dagegen, dass die AS-SO die Stiftungsaufsichtsbeschwerde behandeln könne; zudem habe diese dem Beschwerdeführer bereits mitgeteilt, das Dossier sei in Behandlung ("en cours d'instruction"). Eine Rechtsverweigerung habe die Vorinstanz nicht begangen, der Beschwerdeführer könne keinerlei Rechte vor der Vorinstanz geltend machen.

2.3 Als einzige juristische Person des Bundesprivatrechts steht die Stiftung aufgrund ihrer Rechtsform, im Sinne eines Ersatzes für die Aufsicht durch eine Mitgliederversammlung bei den Körperschaften, unter staatlicher (öffentlich-rechtlicher) Aufsicht (HANS MICHAEL RIEMER, Stämpflis Handkommentar, Vereins- und Stiftungsrecht, Bern 2012, Art. 84 N 2). Die Stiftungen stehen unter der Aufsicht des Gemeinwesens (Bund, Kanton, Gemeinde), dem sie nach ihrer Bestimmung angehören, wobei die Kantone die ihren Gemeinden angehörenden Stiftungen der kantonalen Aufsichtsbehörde unterstellen können (Art. 84 Abs. 1 und Abs. 1^{bis} ZGB). Eine Stiftung wird stets von einer einzigen Aufsichtsbehörde beaufsichtigt (THOMAS SPRECHER, Stiftungsrecht in a nutshell, Zürich/St. Gallen 2017, S. 36). Die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde bestimmt sich bei klassischen Stiftungen nach dem statutarischen Zweck und ihrem räumlichen Wirkungskreis, wobei der Wille des Stifters oder der Stiftungssitz keine entscheidende Bedeutung haben (BGE 120 II 374 E. 3). Praxisgemäss unterstehen Stiftungen, deren räumliche Ausdehnung sich auf einen Kanton beschränken, der kantonalen Aufsicht. Im Fall von mehreren Kantonen – ohne dass der Zweck eine eidgenössische Aufsicht nahelegt – ist ebenfalls die kantonale Aufsicht zuständig. Wenn die Stiftung schweizweit, grenzüberschreitend oder im Ausland tätig ist, untersteht sie üblicherweise der Aufsicht des Bundes (Urteil des BVGer B-1703/2013 vom 31. Juli 2013 E. 2.1; SPRECHER, a.a.O., S. 36; HAROLD GRÜNINGER, in: Thomas Geiser/Christiana Fountoulakis [Hrsg.], Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 6. Aufl., Basel 2018 [nachfolgend: BSK-ZGB], Art. 84 N 6). Ein internationaler Charakter einer Stiftung stellt allerdings nur ein subsidiäres Kriterium zur Bestimmung der

Zuständigkeit der Eidgenössischen Stiftungsaufsichtsbehörde dar, sobald eine andere Eigenschaft der Stiftung eine stärkere Bindung an einen Kanton oder eine Gemeinde bewirkt (OLIVER ARTER/ROMAN CINCELLI, Die Aufsicht über Stiftungen durch die Eidgenössische Stiftungsaufsichtsbehörde – Grundlagen und Revisionsvorhaben, in: Jusletter vom 12. Juni 2017, S. 6 unter Hinweis auf einen Entscheid des Sekretariats des Departements des Innern vom 29. Mai 1956, publiziert in VEP [Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden] 1956, 129 ff.).

2.4 Das Handelsregisteramt teilt die Errichtung der Stiftung der Stiftungsaufsichtsbehörde mit, die nach den Umständen zuständig erscheint. Die betreffende Aufsichtsbehörde meldet die Übernahme der Aufsicht dem Handelsregisteramt zur Eintragung an oder überweist die Mitteilung über die Errichtung der Stiftung umgehend der zuständigen Behörde (Art. 96 der Handelsregisterverordnung vom 17. Oktober 2007 [HRegV, SR 221.411]; sog. Bestätigungsverfahren, vgl. GRÜNINGER, in: BSK-ZGB, Art. 84 N 7). Die Eintragung der Stiftung darf aber nicht von der Zustimmung der Aufsichtsbehörde abhängig gemacht werden (BGE 120 II 375 E. 4). Stiftungen werden üblicherweise vor der Übernahme der Aufsicht ins Handelsregister eingetragen, doch klären viele Stiftungen und Stifter die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde (oder auch eine allfällige Nichtunterstellung, vgl. Art. 87 Abs. 1 ZGB) bereits vor der Errichtung der Stiftung im Rahmen einer sog. Vorprüfung, die verschiedene Aufsichtsbehörden anbieten. Die Stiftungsaufsichtsbehörde erlässt zur Übernahme der Aufsicht eine sog. Übernahmeverfügung (FLORIAN ZIHLER, in: Rino Siffert/Nicholas Turin [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar, Handelsregisterverordnung, Bern 2013, Art. 96 N 6).

2.5 Umstritten ist im vorliegenden Fall lediglich, welche Aufsichtsbehörde für die Behandlung der Aufsichtsbeschwerde des Beschwerdeführers zuständig ist. Die Vorinstanz begründet ihr Nichteintreten mit ihrer fehlenden Zuständigkeit, da die Aufsicht über die Stiftung CIAS seit deren Errichtung 1995 durch die kantonale Aufsichtsbehörde geführt werde. Die kantonale Aufsichtsbehörde hat die Stiftungsaufsichtsbeschwerde des Beschwerdeführers entgegengenommen und ihre Zuständigkeit zu deren Behandlung ausdrücklich bejaht. Der Beschwerdeführer dagegen insistiert auf der Zuständigkeit der Vorinstanz.

2.6 Die Frage, welche Aufsichtsbehörde zuständig ist für die Behandlung einer durch einen potentiellen Destinatär eingereichten Stiftungsaufsichtsbeschwerde, unterscheidet sich wesentlich von der Frage, wer der verfassungsmässige Richter in einem Gerichtsverfahren ist (vgl. Art. 30 Abs. 1

der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Zuständig für die Behandlung einer Stiftungsaufsichtsbeschwerde ist grundsätzlich die für diese Stiftung zuständige Aufsichtsbehörde. Aus der gesetzlichen Ordnung ergibt sich, wie dargelegt, dass eine Stiftung nur von einer einzigen Aufsichtsbehörde beaufsichtigt werden kann (vgl. E. 2.3). Wenn der Beschwerdeführer also auf der Zuständigkeit der Vorinstanz für die Behandlung seiner Stiftungsaufsichtsbeschwerde insistiert, verlangt er damit, auch wenn er dies selbst nicht ausdrücklich so formuliert, faktisch einen Wechsel der Aufsicht über die Stiftung CIAS von der seit deren Errichtung zuständigen kantonalen Aufsichtsbehörde zur Vorinstanz.

2.7 Die Frage der Zuständigkeit einer Aufsichtsbehörde ist gerichtlich klärbar, nämlich durch eine Beschwerde gegen die Übernahme- bzw. Nichtübernahmeverfügung. Legitimiert zu einer derartigen Beschwerde ist jedenfalls die betroffene Stiftung selbst (vgl. BGE 120 II 374; Urteile des BVGer B-3407/2019 vom 8. April 2020 und B-1703/2013 vom 31. Juli 2013).

Ob nicht nur die Stiftung selbst, sondern auch ein Destinatär legitimiert sein könnte, die Übernahmeverfügung anzufechten und so die Frage der Zuständigkeit einer bestimmten Aufsichtsbehörde gerichtlich klären zu lassen, wurde, soweit ersichtlich, bisher nicht entschieden.

Verfügungsadressat der Übernahmeverfügung einer Aufsichtsbehörde ist die Stiftung selbst. Die Legitimation eines Destinatärs zur Anfechtung einer derartigen Verfügung würde daher davon abhängen, ob er die Anforderungen erfüllt, die nach der Rechtsprechung an die Legitimation eines Drittbeschwerdeführers, der selber nicht Verfügungsadressat ist, gestellt werden. Gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG ist auch der Dritte, wie jeder Beschwerdeführer, zur Anfechtung nur legitimiert, wenn er durch die Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat. Neben der besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache muss der Beschwerdeführer einen praktischen Nutzen aus einer allfälligen Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids ziehen, d.h. seine Situation muss durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise beeinflusst werden können. Das schutzwürdige Interesse besteht im Umstand, einen materiellen oder ideellen Nachteil zu vermeiden, den der angefochtene Entscheid mit sich bringen würde. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse begründet – ohne die erforderliche Beziehungsnähe zur

Streitsache selber – keine Parteistellung (vgl. BGE 139 II 279 E. 2.3; BGE 135 II 172 E. 2.1).

2.8 Wird die Übernahmeverfügung einer Stiftungsaufsichtsbehörde nicht angefochten, so kann sie, wie jede andere Verfügung auch, in formelle Rechtskraft erwachsen. Eine formell rechtskräftig entschiedene Frage ist in einem erneuten Verfahren als materiell rechtskräftig beurteilt und damit verbindlich entschiedene Vorfrage einzustufen, aber nur, wenn die Frage im früheren Verfahren zwischen den gleichen Parteien (inter partes) entschieden wurde (vgl. BGE 142 II 243 E. 2.3 m.H.).

Anders als im Zivilprozess gelten als Parteien in einem Verwaltungsverfahren nicht nur alle Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, sondern auch andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht (Art. 6 VwVG). Die materielle Rechtskraftwirkung ist daher im Verwaltungsverfahrensrecht nicht auf diejenigen Parteien beschränkt, die am erstinstanzlichen Verfahren effektiv teilgenommen haben, sondern sie erstreckt sich auch auf alle weiteren Personen, die legitimiert gewesen wären, die Verfügung mit Beschwerde anzufechten. Insofern besteht eine direkte Wechselwirkung zwischen der Beschwerdelegitimation, allenfalls auch eines Drittbeschwerdeführers, und der materiellen Rechtskraftwirkung (vgl. Urteil des BGer 1C_125/2019 vom 20. Februar 2020 E. 6.2).

2.9 Welchen konkreten praktischen Nutzen ein Destinatär aus dem Umstand, dass die in Frage stehende Stiftung durch eine bestimmte kantonale oder durch die Eidgenössische statt durch eine kantonale Stiftungsaufsichtsbehörde beaufsichtigt werde, ziehen könnte, ist nicht ohne Weiteres ersichtlich. Auch im vorliegenden Fall hat der Beschwerdeführer in keiner Weise dargelegt, inwiefern er diesbezüglich einen ihn selbst konkret und unmittelbar betreffenden Unterschied sieht.

Da der Beschwerdeführer indessen im vorliegenden Fall, wie dargelegt, effektiv einen Wechsel der Aufsicht über die Stiftung CIAS von der seit deren Errichtung zuständigen kantonalen Aufsichtsbehörde zur Vorinstanz verlangt, stellt sich diese Frage in gleicher Weise im Hinblick auf die erforderliche materielle Beschwerdelegitimation im vorliegenden Beschwerdeverfahren (vgl. E. 1.2), wie sie sich im Hinblick auf die Frage stellt, ob er legitimiert gewesen wäre, die Übernahmeverfügung anzufechten. Es ist nicht ersichtlich, wie der Beschwerdeführer in seiner Eigenschaft als potentieller Destinatär der Stiftung im Hinblick auf die Frage, wer zuständig

sei, als Aufsichtsbehörde seine Aufsichtsbeschwerde zu behandeln, das für die materielle Beschwerdelegitimation erforderliche besondere Berührtsein und schutzwürdige Interesse dartun könnte, wenn er nicht in identischer Weise zur Beschwerde gegen die Übernahmeverfügung legitimiert – oder eben nicht legitimiert – gewesen wäre.

2.10 Dass die kantonale Aufsichtsbehörde die Aufsicht über die Stiftung CIAS übernommen hatte, wurde am 11. Mai 2000 im Handelsregister bzw. im Schweizerischen Handelsamtsblatt SHAB publiziert. Die Übernahmeverfügung wurde nicht angefochten. Der Beschwerdeführer beantragte in seiner Berufung vom 14. Dezember 2018 die Gewährung von unentgeltlicher Rechtspflege durch die Stiftung CIAS und erlangte daher spätestens zu diesem Zeitpunkt den Status eines potentiellen Destinatärs. Er macht indessen nicht geltend, dass er die Übernahmeverfügung angefochten habe. Seine Auffassung, dass nicht die kantonale Aufsichtsbehörde, sondern die Vorinstanz zur Aufsicht über die Stiftung CIAS zuständig sein sollte, äusserte er gegenüber diesen Behörden erstmals in seiner Stiftungsaufsichtsbeschwerde vom 11. März 2020.

Wie dargelegt, ist nicht ersichtlich, worin das für die materielle Beschwerdelegitimation erforderliche besondere Berührtsein und schutzwürdige Interesse des Beschwerdeführers im Hinblick auf die Frage, welche Stiftungsaufsichtsbehörde zur Aufsicht über die Stiftung CIAS zuständig sei, liegen könnte. Aber selbst wenn ein derartiges schutzwürdiges Interesse des Beschwerdeführers zu bejahen wäre, hätte er die Übernahmeverfügung, deren massgeblicher Inhalt seit dem Jahr 2000 im Handelsregister publiziert ist, spätestens innert angemessener Frist, nachdem er selber potentieller Destinatär der Stiftung CIAS geworden war, anfechten müssen, um zu verhindern, dass die Übernahmeverfügung auch ihm gegenüber in formelle Rechtskraft erwächst und materielle Rechtskraft erlangt. Dies hat er indessen unbestrittenermassen nicht getan.

Soweit daher überhaupt die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers zu bejahen und auf die Beschwerde einzutreten ist, ist daher davon auszugehen, dass die Übernahme der Aufsicht über die Stiftung CIAS durch die Übernahmeverfügung der kantonalen Aufsichtsbehörde auch dem Beschwerdeführer gegenüber materiell rechtskräftig ist, weshalb die Vorinstanz ihre Zuständigkeit zu Recht verneint und eine materielle Behandlung seiner Stiftungsaufsichtsbeschwerde abgelehnt hat.

3.

Die Beschwerde erweist sich daher als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

4.

4.1 Als unterliegende Partei hat der Beschwerdeführer grundsätzlich die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Er beantragt, ihm sei für das vorliegende Verfahren die unentgeltliche Prozessführung zu gewähren und der unterzeichnende Rechtsanwalt als unentgeltlicher Rechtsbeistand beizustellen.

4.2 Die Beschwerdeinstanz befreit nach Einreichung der Beschwerde eine Partei, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, auf Antrag von der Bezahlung der Verfahrenskosten, sofern ihr Begehren nicht aussichtslos erscheint (Art. 65 Abs. 1 VwVG).

4.3 Die Frage, ob das Begehren des Beschwerdeführers als aussichtslos erscheint, hat das Bundesgericht mit Urteil 5A_15/2020 vom 6. Mai 2020 in für das Bundesverwaltungsgericht verbindlicher Weise implizit negativ beantwortet.

4.4 Eine Person gilt dann als bedürftig, wenn sie die Kosten eines Prozesses nicht aufzubringen vermag, ohne jene Mittel anzugreifen, die für die Deckung des eigenen notwendigen Lebensunterhalts und desjenigen ihrer Familie erforderlich sind. Für die Beurteilung der prozessualen Bedürftigkeit ist die gesamte wirtschaftliche Situation der gesuchstellenden Partei zu würdigen, wobei nicht schematisch auf das betriebsrechtliche Existenzminimum abzustellen, sondern den individuellen Umständen Rechnung zu tragen ist (BGE 141 III 369 E. 4.1 m.w.H.; BGE 127 I 202 E. 3b). Die Beurteilung bezieht sich auf den Zeitpunkt der Gesuchseinreichung (BGE 135 I 221 E. 5.1). Aufgrund der eingereichten Unterlagen ist die Bedürftigkeit des Beschwerdeführers ausgewiesen. Die monatlichen finanziellen Verpflichtungen übersteigen seine monatlichen Einnahmen, wobei seine Ehefrau nicht erwerbstätig ist und das Paar drei Kinder hat. Der Beschwerdeführer verfügt zwar über Vermögen in Form von zwei Fahrzeugen von geringem Restwert sowie einem Haus, das jedoch bereits etwas über 85 % beliehen ist, sodass ihm – auch angesichts seiner weiteren privaten Schulden – kaum ein über den von der Rechtsprechung anerkannten sog.

Notgroschen hinausgehender Betrag verbliebe (vgl. BGE 144 III 531 E. 4.1). Er ist ohne Beeinträchtigung der für seinen und den Unterhalt seiner Familie erforderlichen finanziellen Mittel nicht in der Lage, die Prozesskosten zu bestreiten. In Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung ist auf die Erhebung von Verfahrenskosten zu verzichten.

4.5 Wenn es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist, bestellt die Beschwerdeinstanz der Partei einen Anwalt (Art. 65 Abs. 2 VwVG). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hat die bedürftige Partei Anspruch auf unentgeltliche Verbeiständung, wenn ihre Interessen in schwerwiegender Weise betroffen sind und der Fall in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bietet, die den Beizug eines Rechtsvertreters erforderlich machen (BGE 128 I 225 E. 2.5.2). Droht das in Frage stehende Verfahren besonders stark in die Rechtsposition der betroffenen Person einzugreifen, ist die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsvertreters grundsätzlich geboten, sonst nur dann, wenn zur relativen Schwere des Falles besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten hinzukommen, denen der Gesuchsteller auf sich alleine gestellt nicht gewachsen wäre (BGE 130 I 180 E. 2.2). Vorliegend war der Beizug eines Rechtsvertreters vertretbar. Als unentgeltlicher Rechtsbeistand wird praxisgemäss der mit dem Verfahren bereits betraute Rechtsvertreter des Beschwerdeführers ernannt. Die Entschädigung des Rechtsvertreters wird mangels Einreichung einer Kostennote unter Berücksichtigung des gebotenen und aktenkundigen Aufwands festgesetzt (Art. 65 Abs. 5 VwVG i.V.m. Art. 14 Abs. 2 VGKE). Diesbezüglich ist zu berücksichtigen, dass der Rechtsvertreter den Fall bereits aus dem vorinstanzlichen Verfahren und aus dem Verfahren vor den Stiftungsorganen kannte. Die Abklärungen und Ausführungen zur unentgeltlichen Rechtspflege konnten daher ohne Weiteres aus dem Verfahren vor den Stiftungsorganen, bei denen es um dieses Thema ging, übernommen werden. Ebenso ist davon auszugehen, dass die Abklärungen zur Zuständigkeitsfrage, soweit sie überhaupt als erforderlich eingestuft werden können, bereits im vorinstanzlichen Verfahren getätigt wurden. Die Entschädigung ist daher ermessensweise auf Fr. 2'500.– festzusetzen und aus der Gerichtskasse zu leisten (Art. 64 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110] in analoger Anwendung). Der Beschwerdeführer ist nach Art. 65 Abs. 4 VwVG verpflichtet, der Gerichtskasse Ersatz zu leisten, wenn er später zu hinreichenden Mitteln gelangt.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

In Gutheissung des Gesuchs des Beschwerdeführers um unentgeltliche Prozessführung werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Das Gesuch des Beschwerdeführers um unentgeltliche Verbeiständung wird gutgeheissen. Dem Beschwerdeführer wird Rechtsanwalt Dr. Rafael Brägger zum unentgeltlichen Rechtsvertreter bestellt. Dem Rechtsvertreter wird für die amtliche Vertretung des Beschwerdeführers eine Entschädigung von Fr. 2'500.– zulasten der Gerichtskasse zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde;
Beilage: Formular Zahladresse)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement des Innern EDI (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Eva Schneeberger

Astrid Hirzel

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in Zivilsachen geführt werden (Art. 72 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 7. September 2020