Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.675/2005 /bie

Urteil vom 12. Juli 2006
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

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

Parteien
X._____, Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Jürg Niklaus,

gegen

Schweizerischer Schweinezucht- und Schweineproduzentenverband Suisseporcs, Beschwerdegegner,
vertreten durch Rechtsanwalt Leo Müller,
Eidgenössische Rekurskommission für die Staatshaftung, avenue Tissot 8, 1006 Lausanne.

Gegenstand
Staatshaftung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für die Staatshaftung vom 17. Oktober 2005.

Sachverhalt:
A.
Der Verband Schweinegesundheitsdienst Schweiz (im Folgenden: der Verband) ist Träger des Schweizerischen Beratungs- und Gesundheitsdienstes in der Schweinehaltung (SGD). X._____ führt in der Ostschweiz einen Schweinezuchtbetrieb. Anlässlich von Kontrollen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Lungenentzündungen der Schweine stellte der Verband im Jahre 2003 in Tonsillentests bei Tieren aus dem Betrieb von X._____ den Erreger Actinobacillus pleuropneumoniae (APP) Serotyp 7/12 fest. Deshalb stufte er am 1. September 2003 den Betrieb von X._____ insoweit zurück, als dieser den Status "frei von APP-Erregern" verlor und nur noch den Status "frei von APP-Erregern Serotyp 2" innehatte. Zudem verbot der Verband X._____, Zuchttiere an andere SGD-Betriebe zu verkaufen. Ausserdem verlangte der Verband eine Totalsanierung des Betriebs. Nachdem sich X._____ und der Verband nicht einig geworden waren - unter anderem über die Bedingungen zur Lieferung an bisherige Abnehmer -, liess Ersterer seine Zuchttiere gemäss den Anordnungen des Verbandes schlachten. Zum Zeitpunkt der erwähnten Vorgänge war X._____ Mitglied des Verbandes.
B.
Mit Eingabe vom 1. September 2004 reichte X._____ beim Verband ein Begehren um Schadenersatz über Fr. 375'990.– zuzüglich Zinsen ein. Er beanstandete die Untersuchungsmethode und machte zudem geltend, der erwähnte Erreger mit dem Serotyp 7/12 sei unbedenklich.

Der Verband wies das Schadenersatzbegehren mit Schreiben vom 11. Oktober 2004 ab. Zur Begründung führte er aus, Streitgegenstand seien keine staatlichen, sondern privatrechtliche Tätigkeiten; deshalb hafte er nicht nach Massgabe des Bundesgesetzes vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes und seiner

Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG; SR 170.32). Im Weiteren könne dem Verband kein Fehlverhalten vorgeworfen werden, so dass auch materiell kein Anknüpfungspunkt für eine Schadenersatzforderung bestehe.

Hierauf gelangte X._____ mit Beschwerde an die Eidgenössische Rekurskommission für die Staatshaftung (im Folgenden: Rekurskommission). Diese beschränkte das Beschwerdeverfahren auf die Frage, ob sich die Haftung des Verbandes nach dem Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes richte. Nachdem der Verband mit dem Schweizerischen Schweinezucht- und Schweineproduzentenverband Suisseporcs fusioniert hatte und Ersterer hierbei am 2. Mai 2005 im Handelsregister gelöscht worden war, setzte die Rekurskommission das Verfahren mit Letzterem als Gesamtnachfolger fort. Mit Entscheid vom 17. Oktober 2005 wies sie die Beschwerde ab, soweit sie darauf eintrat. Zur Begründung führte die Rekurskommission aus, der Verband habe nicht in Ausübung ihm übertragener öffentlichrechtlicher Aufgaben des Bundes gehandelt, sondern in seinem eigenen Aufgabenbereich.

C.

X._____ hat am 17. November 2005 beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht. Er beantragt, den Entscheid der Rekurskommission aufzuheben. Ausserdem sei festzustellen, dass der Verband in Ausübung eines ihm übertragenen öffentlichrechtlichen Auftrages des Bundes gehandelt habe, als er seinen Betrieb zurückstufte und ihm die Lieferung von Zuchttieren an andere Betriebe verbot. Es sei auch festzustellen, dass das Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes hier zur Anwendung gelange. Im Übrigen sei die Sache zur vollständigen Beurteilung - eventualiter im Sinne der Erwägungen des Bundesgerichts - an die Vorinstanz zurückzuweisen.

D.

Die Rekurskommission hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Der Schweizerische Schweinezucht- und Schweineproduzentenverband Suisseporcs beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Entscheide der Eidgenössischen Rekurskommission für die Staatshaftung unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (Art. 98 lit. e OG; Art. 10 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 3 VG). Der Beschwerdeführer ist als abgewiesener Gesuchsteller zur Beschwerde legitimiert (Art. 103 lit. a OG). Auf das fristgemäss eingereichte Rechtsmittel ist einzutreten (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.253/2002 vom 13. November 2002, E. 1).

1.2 Der Beschwerdeführer hat in seiner Beschwerdeschrift einen - nicht näher begründeten - zweiten Schriftenwechsel beantragt. Ein solcher findet gemäss Art. 110 Abs. 4 OG nur ausnahmsweise statt. Die Rekurskommission hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Ein Doppel der Vernehmlassung des Beschwerdegegners ist dem Beschwerdeführer Mitte März 2006 zur Kenntnis überlassen worden, ohne dass dieser hierauf bis heute reagiert hat. Unter diesen Umständen besteht kein Anlass für einen zweiten Schriftenwechsel.

2.

Streitgegenstand ist vorliegend einzig, ob der Beschwerdegegner im konkreten Fall nach dem Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes belangt werden kann. Die Vorinstanz hat diese Frage verneint und ist daher nicht (weiter) auf die Schadenersatzforderung des Beschwerdeführers eingetreten. Sollte das Bundesgericht zu einem anderen Ergebnis kommen und den Vorgang als in den Anwendungsbereich des Verantwortlichkeitsgesetzes fallend betrachten, so wäre die Beschwerde gutzuheissen und die Sache an die Vorinstanz zu neuem Entscheid zurückzuweisen. Gelangt das Bundesgericht dagegen zum gleichen Ergebnis wie die Vorinstanz, so ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen. Die vom Beschwerdeführer gestellten Feststellungsbegehren haben damit keine selbständige Bedeutung, weshalb insoweit auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht einzutreten ist.

3.

Der Verband Schweinegesundheitsdienst Schweiz war (bis zu seiner Löschung am 2. Mai 2005) als Verein gemäss Art. 60 ff. ZGB mit folgendem Vereinszweck im Handelsregister eingetragen:

"Einheitliche Gewährleistung und nachhaltige Förderung der Gesundheit des Schweines, der Zucht und Produktion in der Schweiz, insbesondere durch einen entsprechenden Schweinegesundheitsdienst (SGD); Stärkung des Vertrauens der verschiedenen Partner, einschliesslich der Konsumenten, bezüglich der Gesundheit und der

tiergerechten Haltung der Schweine in Zucht, Produktion und Vermarktung; geeignete Unterstützung der angeschlossenen Mitglieder und Regionen sowie Dritter in ihren Anstrengungen und Tätigkeiten zur Erreichung des Verbandszweckes."
Mitglieder des Verbands konnten natürliche Personen, Personenverbindungen und juristische Personen mit Wohnsitz bzw. Sitz in der Schweiz sein, die als Produzenten einen oder mehrere in der Schweiz befindliche Schweinebetriebe führen oder als Vermarkter mit Schweinen aus den dem Schweinegesundheitsdienst (SGD) angeschlossenen Betrieben handeln; gleichfalls Mitglieder konnten Gemeinwesen und Selbsthilfeorganisationen sein, die im Produktions- oder Dienstleistungsbereich der Schweinehaltung tätig sind (Art. 5 der Vereinsstatuten vom 16. August 2001).
4.
Beim Verband handelt es sich um eine ausserhalb der ordentlichen Bundesverwaltung stehende Organisation. Vom Geltungsbereich des Verantwortlichkeitsgesetzes werden nach Art. 1 Abs. 1 VG jedoch nicht nur die Beamten und übrigen Arbeitskräfte des Bundes (lit. e) erfasst, sondern namentlich "alle anderen Personen, insoweit sie unmittelbar mit öffentlichrechtlichen Aufgaben des Bundes betraut sind" (lit. f). Diese Bestimmung soll gewährleisten, dass der Anwendungsbereich des Gesetzes alle Personen umfasst, die öffentlichrechtliche Aufgaben des Bundes wahrnehmen, deren Vollzug direkt dem Bund zusteht (BGE 106 Ib 273 E. 2a S. 274 f.; Urteile 2A.253/2002 vom 13. November 2002, E. 3.1; 2A.113/1994 vom 3. Juni 1999, E. 2d). Die mit öffentlichrechtlichen Aufgaben des Bundes betrauten Organisationen haften für Schäden, die sie Dritten in Ausübung dieser Aufgaben verursachen, nach Massgabe von Art. 3-6 VG (Art. 19 Abs. 1 lit. a Satz 1 VG). Sie haben für den Schaden einzustehen, den ihre Organe und Angestellten in Ausübung der amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügen, ohne Rücksicht auf das Verschulden der Organe und Angestellten (Art. 3 Abs. 1 VG). Soweit die Organisation die geschuldete Entschädigung nicht zu leisten vermag, haftet
der Bund dem Geschädigten für den ungedeckten Betrag (Art. 19 Abs. 1 lit. a Satz 2 VG). Haftpflichtbestimmungen anderer Erlasse kommen hier insoweit nicht in Betracht (vgl. Art. 3 Abs. 2 VG; BGE 115 II 237 E. 2a S. 242 f.; Urteil 5A.27/1999 vom 18. Februar 2000, E. 3a).

Zu prüfen ist demnach, ob der Verband bei der Anordnung der vom Beschwerdeführer beanstandeten Massnahmen "in Ausübung" ihm übertragener "öffentlichrechtlicher Aufgaben des Bundes" gehandelt hatte.
5.
Das Bundesgericht hat in anderem Zusammenhang (zu Fragen des Steuer- bzw. Landwirtschaftsrechts) erklärt, die Kommission schweizerischer Viehzuchtverbände sowie der Schweizerische Fleckviehzuchtverband erfüllten teilweise ihnen vom Bund übertragene öffentliche Aufgaben (vgl. BGE 88 I 303 E. 4 und 5 S. 309 ff.; 107 Ib 279 E. 5 S. 283; Urteil 2A.153/1997 vom 8. März 1999, E. 6: bezüglich der Durchführung von Leistungsprüfungen und der zentralen Herdebuchführung; Urteil 2A.408/1990 vom 2. Juli 1991, in ASA 60 S. 623, E. 3b: bezüglich der Verteilung der vom Bund an den Viehexport gewährten Bundesbeiträge; vgl. allgemein auch Hans Georg Fischer, Die Mitwirkung privater Verbände bei der Durchführung öffentlicher Aufgaben, Diss. Bern 1951, insbes. S. 118 ff. für den landwirtschaftlichen Bereich; Otto K. Kaufmann, Die Heranziehung der Wirtschaftsorganisationen bei der Durchführung des Landwirtschaftsgesetzes, Wirtschaft und Recht 6/1954 S. 215 ff.; Max Gutzwiller, Zürcher Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, 1974, N. 22 ff. zu Art. 926 OR).

Sodann hat das Bundesgericht verschiedentlich die SUVA als eine mit öffentlichrechtlichen Aufgaben des Bundes betraute Organisation behandelt und Art. 19 VG auf sie angewandt (vgl. Urteile 2A.446/2001 vom 7. Februar 2002, E. 1; 2A.402/2000 vom 23. August 2001, E. 1; 5A.27/1999 vom 18. Februar 2000, E. 1). Das Gleiche gilt für die Schweizerische Aktiengesellschaft für Flugsicherung (vormals Swisscontrol, heute Skyguide), die mit der Flugsicherung eine öffentliche Aufgabe des Bundes wahrnimmt: Nach Art. 3 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0) übt der Bund die Aufsicht über die Luftfahrt im gesamten Gebiet der Schweiz aus; er hat der genannten Gesellschaft unter anderem den Flugverkehrsleitdienst übertragen, so dass sich die Haftung in diesem Bereich nach dem Verantwortlichkeitsgesetz richtet (erwähntes Urteil 2A.113/1994, E. 2).

Das Bundesgericht hat auch die Übertragung der Kontrolle über die Starkstromanlagen an das Starkstrominspektorat des Schweizerischen Elektrotechnischen Vereins als Musterfall der Betrauung einer ausserhalb der

Bundesverwaltung stehenden Organisation mit öffentlichrechtlichen Aufgaben des Bundes bezeichnet (BGE 94 I 628 E. 3 S. 638). Die Situation ist indes anders, wenn der Schweizerische Elektrotechnische Verein eine von Gesetzes wegen vorgesehene Hausinstallationskontrolle für einen Dritten durchführt. Diese Aufgabe ist ihm nicht vom Bund übertragen. Die Kontrolle muss vielmehr der Betriebsinhaber der elektrischen Anlage, an welche die Hausinstallation angeschlossen ist, vornehmen, wozu dieser auch private Fachleute beiziehen kann. In diesem Fall übernimmt der Schweizerische Elektrotechnische Verein den Auftrag zur Durchführung der Kontrolle der Hausinstallation nicht in seiner Funktion als Inhaber des Eidgenössischen Starkstrominspektorats, sondern im Rahmen eines mit einem Dritten geschlossenen privatrechtlichen Vertrags (BGE 108 Ib 389 E. 2 S. 391 f.).

Das Bundesgericht hat in einem weiteren Urteil ausgeführt, dass eine ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Organisation nicht schon deshalb nach den Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes haftet, weil ihre Tätigkeit vom Bund subventioniert wird. Das geforderte Verhalten des Subventionsempfängers wird mit der finanziellen Staatshilfe nicht zur staatlichen Handlung, und der Status des Subventionsempfängers wird durch die Subvention nicht verändert. Insoweit verneinte das Bundesgericht, dass der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung öffentliche Aufgaben des Bundes übertragen worden seien, auch wenn sie als privatrechtlicher Verein wegen ihrer im allgemeinen Landesinteresse liegenden Tätigkeit mit Bundesbeiträgen unterstützt wurde. In der Zentrale für Handelsförderung hatten sich Handel und Industrie mit den eidgenössischen Behörden zusammengefunden, um die aussenwirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz zu vertiefen und zu erweitern, die Ausfuhr schweizerischer Erzeugnisse und Dienstleistungen zu fördern und allgemein die Präsenz der Schweiz im Ausland sichtbar zu machen (BGE 107 Ib 5 E. 1 S. 7; ebenso bzw. zustimmend: Barbara Schaerer, Haftung des Bundes für Dritte als "wachsendes Risiko", Der Schweizer Treuhänder
2002 S. 1098; Jost Gross, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, 2. Aufl. 2001, S. 22 f.; Tobias Jaag, Staats- und Beamtenhaftung, in: Heinrich Koller et al. [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, 1996, S. 20 f., insbes. Rz. 56; Otto K. Kaufmann, a.a.O., S. 224; vgl. im Übrigen Reinhold Hotz, Die Haftpflicht des Beamten gegenüber dem Staat, Diss. Zürich 1973, S. 35; Moritz Kuhn, Die vermögensrechtliche Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten auf Grund des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 14. März 1958, Diss. Zürich 1971, S. 170 f.). Diesem Urteil zufolge ist ausserdem nicht schon deshalb eine Verrichtung öffentlicher Aufgaben gegeben, weil die betreffende Tätigkeit auch im öffentlichen Interesse liegt (ebenso Balz Gross, Die Haftpflicht des Staates, Diss. Zürich 1996, S. 423 ff.; anderer Ansicht offenbar: Gerhard Schmid/Naoki D. Takei, Haftung von externen Trägern öffentlicher Aufgaben, in René Schaffhauser et al. [Hrsg.], Haftung im Umfeld des wirtschaftlichen Staates, 2003, S. 102).

6.

6.1 Gemäss Art. 141 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) kann der Bund die Zucht von Nutztieren fördern, die den natürlichen Verhältnissen des Landes angepasst sind, leistungs- und widerstandsfähig sind sowie eine auf den Markt ausgerichtete und kostengünstige Erzeugung hochwertiger viehwirtschaftlicher Produkte ermöglichen; diese Zuchtförderung soll eine hochstehende eigenständige Zucht gewährleisten. Nach Art. 142 Abs. 1 LwG kann der Bund hierbei anerkannten Organisationen Beiträge ausrichten, insbesondere für die Führung von Zucht- und Herdebüchern, die Leistungsprüfungen und die Zuchtwertschätzung (lit. a ), für Programme zur Leistungs- und Qualitätsförderung sowie zur Sanierung und Gesunderhaltung von Tierbeständen (lit. b) und für Massnahmen zur Erhaltung der Schweizer Rassen (lit. c). Das zuständige Bundesamt spricht die Anerkennung der betreffenden Organisationen aus, wobei der Bundesrat die Voraussetzungen hierfür regelt (Art. 144 LwG). Die Beiträge werden sodann gemäss Art. 143 LwG gewährt, wenn unter anderem die Kantone sich in mindestens gleichem Umfange daran beteiligen (lit. a) und die Züchterschaft die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen trifft und sich an
den Förderungsmassnahmen finanziell beteiligt (lit. b).

6.2 Gemäss Art. 7 des Tierseuchengesetzes vom 1. Juli 1966 (TSG; SR 916.40) können der Bundesrat und die Kantone Organisationen zur Mitwirkung beim Vollzug des Gesetzes und der gestützt darauf erlassenen Vorschriften heranziehen. Die Haftung der Organe und Angestellten dieser Organisationen richtet sich dann nach dem Verantwortlichkeitsgesetz, soweit sie nicht durch die Kantone selbst geregelt wird (Art. 7 Abs. 3 TSG). Nach Art. 11a TSG kann der Bundesrat ausserdem Vorschriften erlassen über die Organisation, Durchführung und Finanzierung von Tiergesundheitsdiensten. Die Tierhalter, die diese Dienste in Anspruch nehmen, können zur Leistung angemessener Beiträge verpflichtet werden (Art. 11a Satz 2 TSG). Die Durchführung von Tierge-

sundheitsdiensten kann gemäss bundesrätlicher Botschaft zur Einführung von Art. 11a TSG abweichend vom Grundsatz, dass der Vollzug des Tierseuchengesetzes den Kantonen obliegt, geeigneten Organisationen übertragen werden; insoweit bezieht sich die Botschaft ausdrücklich auf die in Art. 7 TSG erwähnten Organisationen (BBl 1975 II 113).
6.3 Unter ausdrücklicher Berufung auf Art. 142 Abs. 1 lit. b LwG und Art. 11a TSG hat der Bundesrat am 27. Juli 1984 die Verordnung über die Unterstützung des Beratungs- und Gesundheitsdienstes in der Schweinehaltung (SGDV; SR 916.314.1) erlassen. Danach unterstützt der Bund den Aufbau und die Erhaltung gesunder, wirtschaftlicher Schweinebestände (Art. 1 Abs. 1 SGDV). Dazu leistet er dem Schweizerischen Beratungs- und Gesundheitsdienst in der Schweinehaltung (SGD) jährlich einen Beitrag (Art. 1 Abs. 2 SGDV). Diesen richtet der Bund nur aus, wenn die Bestimmungen über die Organisation und die Finanzierung (Art. 7-10 SGDV) sowie über die Massnahmen und die Beratung (Art. 11-14 SGDV) erfüllt sind (Art. 2 Abs. 1 SGDV):

Gemäss Art. 7 SGDV müssen der oder die Träger des SGD Selbsthilfeorganisationen mit Rechtspersönlichkeit sein, wobei die Schweinehalter in den Organen der Träger die Mehrheit haben müssen. Schweinehalter, die sich an den Massnahmen des SGD beteiligen wollen, müssen Mitglied eines Trägers sein. Die Träger sind verpflichtet, die Schweinehalter ihres Einzugsgebiets aufzunehmen (Art. 8 SGDV). Bestehen mehrere Träger des SGD, müssen sie sich über die Einzugsgebiete verständigen, damit diese sich nicht überschneiden und sie das Gebiet der Schweiz lückenlos abdecken. Die Kantone sind anzuhören (Art. 9 Abs. 1 SGDV). Die Träger müssen durch ein geeignetes Koordinationsorgan sicherstellen, dass die Beratung und die Massnahmen in der ganzen Schweiz nach den gleichen fachlichen Grundsätzen durchgeführt werden (Art. 9 Abs. 2 SGDV).

Gemäss Art. 11 Abs. 1 SGDV treffen die Träger des SGD "in den SGD-Beständen zweckentsprechende Massnahmen", indem sie namentlich "hygienische Vorkehrungen zur Verhütung und Bekämpfung gemeingefährlicher Schweinekrankheiten anordnen" (lit. a) und "die tiergerechte Haltung und züchterische Massnahmen zur Verbesserung der Gesundheit der Schweine gezielt fördern" (lit. b). Ihre Beratungsdienste sollen sie ausserdem soweit möglich auch den nicht angeschlossenen Schweinehaltern zur Verfügung stellen, sofern diese es wünschen und für die Kosten aufkommen (Art. 11 Abs. 2 SGDV). In der Regel stellen sie für je 10'000 Muttersauen in den angeschlossenen Beständen einen vollamtlichen landwirtschaftlichen Fachberater an (Art. 12 Abs. 1 Satz 2 SGDV). Ihre Beratungstierärzte und landwirtschaftlichen Fachberater sollen unter anderem mit den Kantonstierärzten und den kantonalen Beratungsdiensten zusammenarbeiten (Art. 12 Abs. 2 SGDV). Sie haben in einem Reglement das in der ganzen Schweiz einheitlich geltende Mindestberatungs- und Massnahmeangebot festzulegen (Art. 14 Abs. 1 SGDV). Gemäss Art. 14 Abs. 2 SGDV legen sie darin insbesondere fest, welchen hygienischen und betrieblichen Anforderungen die angeschlossenen Bestände genügen müssen (lit. a),
welche Vorkehren zu treffen sind, damit der Gesundheitszustand der Tiere erhalten bleibt (lit. c), wie der Gesundheitszustand der Tiere kontrolliert wird (lit. d), welches Verfahren für die Anerkennung von SGD-Beständen und für den Entzug der Anerkennung gilt (lit. e) und wie reinfizierte Bestände betreut werden (lit. f). Das Reglement muss dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement zur Genehmigung vorgelegt werden. Das Departement kann von den Trägern verlangen, dass sie das Reglement neuen Bedürfnissen und Erkenntnissen anpassen (Art. 14 Abs. 3 SGDV).

Das erwähnte Departement wählt eine Kommission, die den SGD berät, die Einhaltung der Verordnung und des SGD-Reglements überwacht und dem Bundesamt für Veterinärwesen gegebenenfalls die Verweigerung, Kürzung oder Rückforderung des Bundesbeitrags sowie aufsichtsrechtliche Massnahmen beantragt (Art. 16 SGDV). Der SGD untersteht der Aufsicht des Bundesamtes für Veterinärwesen (Art. 15 Abs. 1 SGDV). Die Organe des SGD müssen dem Bundesamt für Landwirtschaft in Belangen der landwirtschaftlichen Fachberatung und dem Bundesamt für Veterinärwesen in fachtechnischen Belangen der Veterinärmedizin und des Tierschutzes die erforderlichen Auskünfte erteilen (Art. 15 Abs. 2 SGDV). Die genannten Bundesämter werden zu den Sitzungen und Versammlungen der Organe des SGD eingeladen und erhalten die Sitzungsunterlagen und -protokolle (Art. 15 Abs. 3 SGDV).
6.4 Der Beschwerdeführer schliesst aus den Regelungen in der genannten Verordnung (SGDV), dass der Verband mit öffentlichrechtlichen Aufgaben betraut war und ihm gegenüber in Erfüllung dieser Aufgaben tätig wurde. Die Rekurskommission hat diese Regelungen zwar grösstenteils erwähnt, ist hierauf jedoch nicht näher eingegangen und hat daraus vor allem nicht den gleichen Schluss wie der Beschwerdeführer gezogen.

6.5 Die über die Verordnung über die Unterstützung des Beratungs- und Gesundheitsdienstes in der Schweinehaltung (SGDV) vom Bund beabsichtigte Einflussnahme mag auf den ersten Blick den Anschein erwecken, dem Verband würden öffentlichrechtliche Aufgaben übertragen. Das gilt insbesondere, wenn die Umschreibung der Aufgaben des SGD in Art. 11 SGDV betrachtet wird (siehe E. 6.3 hievor).
6.5.1 Die genannte Verordnung enthält bei genauerem Hinsehen jedoch keine Zuweisung von öffentlichrechtlichen Aufgaben. Die Verordnung wurde nur gestützt auf die Art. 142 Abs. 1 lit. b LwG und Art. 11a TSG erlassen, die beide in erster Linie die Möglichkeit der Finanzierung von Organisationen vorsehen und nicht die Übertragung von öffentlichen Aufgaben, wie das etwa bei Art. 7 TSG der Fall ist. Unter Berufung auf die gleichen Rechtsgrundlagen hat der Bundesrat auch die Verordnung vom 13. Januar 1999 über die Unterstützung des Beratungs- und Gesundheitsdienstes für Kleinwiederkäuer (BGKV; SR 916.405.4) erlassen (vgl. BBl 1975 II 112 f.). Wie schon aus dem Titel der interessierenden Verordnung (SGDV) hervorgeht, geht es darin vor allem um die finanzielle "Unterstützung" von Beratungs- und Gesundheitsdiensten. Diese sollen vom Bund Beiträge erhalten, weil ihre Tätigkeit im öffentlichen Interesse liegt. Um sicherzustellen, dass nicht nur der Bund Finanzierungsbeiträge leistet und dass die finanziell unterstützten Träger ihre Dienste gemäss dem vom Bund vorgesehenen Zweck bzw. öffentlichen Interesse erbringen, wurde die Beitragsleistung an diverse Voraussetzungen geknüpft (vgl. Art. 2 SGDV); ausserdem wurden Kontrollinstrumente
vorgesehen (vgl. Art. 14 und 15 SGDV). Dementsprechend ist die erwähnte Verordnung auch aufgebaut.
6.5.2 Eine Organisation, die an der in der Verordnung vorgesehenen Tätigkeit oder an den Bundesbeiträgen nicht (mehr) interessiert ist, muss die in der Verordnung aufgestellten Anforderungen an Organisation, Finanzierung, Massnahmen und Beratung für die Zeit, in welcher sie keine staatlichen Beiträge bezieht, nicht erfüllen. Ihr steht es grundsätzlich frei, einseitig von den in der Verordnung vorgesehenen Diensten unter Verzicht auf die Beiträge Abstand zu nehmen. Es ist nicht die Eidgenossenschaft, die den Verbänden die Schaffung der Beratungs- und Gesundheitsdienste aufzwingt. Bezeichnenderweise ist auch nicht vorgesehen, dass alle Schweinehalter verpflichtet sind, Mitglieder eines Trägers des SGD zu sein (vgl. Art. 8 VSGD). Ebenso wenig ist in der Verordnung geregelt, dass die Träger des SGD gegenüber Schweinehaltern, die nicht Mitglieder sind, verpflichtend auftreten können und müssen. Von ihren Mitgliedern können die Verbände insoweit auch nur gestützt auf die Vereinsstatuten ein bestimmtes Verhalten verlangen. Ausserdem hat der Bund keine anderen Vorkehren im Zusammenhang mit der Verordnung getroffen, um eine rechtsgleiche Anwendung von repressiven Massnahmen gegenüber Nichtmitgliedern sicherzustellen; das hätte aber nahe
gelegen, wenn und soweit öffentliche Aufgaben von den Beratungs- und Gesundheitsdiensten wahrgenommen würden. Das von diesen Diensten als Subventionsempfänger geforderte Verhalten wird somit nicht wegen der finanziellen Staatshilfe zur staatlichen Handlung (vgl. erwähnter BGE 107 Ib 5 E. 1 S. 7; Balz Gross, a.a.O., S. 435 f. und 446 ff.).
7.
Das schliesst allerdings nicht aus, dass der Bund dem Verband nach anderen Bestimmungen die Ausübung öffentlichrechtlicher Aufgaben übertragen hat (vgl. etwa zur Führung des Herdebuchs durch Personen des Privatrechts BGE 88 I 303 E. 5 S. 310 ff.; erwähntes Urteil 2A.153/1997, E. 6a).
7.1 Die Rekurskommission hat darauf abgestellt, dass der Verband Massnahmen getroffen hat, die über die staatliche Tierseuchenbekämpfung hinausgingen. Er habe bewusst strengere Kriterien angewendet als jene, welche die Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995 (TSV; SR 916.401) vorsehe. Gemäss einem Rundschreiben des Bundesamtes für Veterinärwesen vom 9. Mai 2003 an die Kantonstierärzte (mit der Überschrift "Untersuchung der Tonsillen auf APP") sei die staatliche Bekämpfung der durch den APP-Erreger verursachten Lungenentzündung der Schweine auf den Serotyp 2 beschränkt worden. Wenn der Verband strengere Kriterien anwende und Massnahmen auch beim Auftreten des Serotyps 7/12 treffe, so erfolge das nicht in Ausübung öffentlichrechtlicher Aufgaben des Bundes, sondern in Ausübung des eigenen, privatrechtlichen Zwecks des Verbandes. Was es hiermit für eine Bewandtnis hat, wird im Folgenden untersucht.
7.2 Gemäss Art. 118 Abs. 1 BV trifft der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeiten Massnahmen zum Schutz der Gesundheit. Er erlässt nach Art. 118 Abs. 2 lit. b BV (Art. 69 aBV) Vorschriften über die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren. Unter anderem hierauf gestützt hat der Bund das Tierseuchengesetz erlassen. Ziel dieses Gesetzes ist es, hochansteckende Seuchen möglichst rasch auszurotten (Art. 1a Abs. 1 TSG). Andere Seuchen sollen gemäss Art. 1a Abs. 2 TSG ausgerottet werden, sofern ein gesundheitliches oder wirtschaftliches Bedürfnis besteht und das Ziel mit einem vertretbaren Ergebnis erreicht werden kann (lit. a), bekämpft werden, um die gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen

möglichst gering zu halten (lit. b), und überwacht werden, sofern im Hinblick auf eine allfällige Bekämpfung oder Ausrottung epidemiologische Daten gesammelt werden sollen oder die Überwachung im Zusammenhang mit dem internationalen Tierverkehr notwendig ist (lit. c).
7.3 Grundsätzlich übernehmen die Kantone die Aufgaben der Tierseuchenpolizei (vgl. Art. 3 TSG; BBl 1965 II 1070). Wie ausgeführt (E. 6.2 hievor) können Bund und Kantone Organisationen zur Mitwirkung beim Vollzug des Tierseuchengesetzes und der gestützt darauf erlassenen Vorschriften heranziehen (Art. 7 TSG).
7.4 Nach Art. 1 Abs. 2 TSG bezeichnet der Bundesrat die einzelnen Tierseuchen und unterscheidet dabei hochansteckende und andere Seuchen; ausserdem regelt er die allgemeinen Bekämpfungsmassnahmen (vgl. Art. 10 TSG). Das hat der Bundesrat in der Tierseuchenverordnung getan (vgl. Art. 1 TSV). Gemäss Art. 4 lit. i TSV gehören die Lungenentzündungen der Schweine (Enzootische Pneumonie und Actinobacillose) zu den "zu bekämpfenden" Seuchen. Für diese Lungenentzündungen hat der Bundesrat in den Art. 245 ff. TSV Vorschriften erlassen:

Nach Art. 245a Abs. 2 TSV (in der ab 1. Mai 2003 geltenden - hier ausschlaggebenden - Fassung vom 9. April 2003, AS 2003 958 ff.) liegt Actinobacillose (APP) vor, wenn Schweine nachweislich an einer Infektion mit Actinobacillus pleuropneumoniae erkrankt sind (lit. a) oder wenn in Betrieben, die Ferkel in andere Betriebe zur Aufzucht verkaufen, und in Besamungsstationen die serologische Untersuchung einen positiven Befund ergeben hat oder der Erreger nachgewiesen wurde (lit. b). Gemäss Art. 245a Abs. 3 TSV richtet sich die Interpretation der Befunde nach den vom Bundesamt für Veterinärwesen erlassenen Vorschriften technischer Art über die Entnahme und Untersuchung von Proben.

Im Verdachtsfall verhängt der Kantonstierarzt bis zur Widerlegung des Verdachts eine Sperre über den betroffenen Bestand (Art. 245e Abs. 2 TSV). Im Seuchenfall ordnet er neben der Sperrung unter anderem auch die Schlachtung des verseuchten Bestandes an (vgl. Art. 245g TSV). Gemäss Art. 248 TSV können die Kantone Beratungs- und Gesundheitsdienste, die in der Schweinehaltung tätig sind, zur Mitarbeit bei der Durchführung von Sanierungsmassnahmen und der Überwachung der anerkannt APP-freien Bestände heranziehen. Die Beratungs- und Gesundheitsdienste melden dem zuständigen Kantonstierarzt ausserdem jeden Verdacht auf APP und wöchentlich die Betriebe mit neuem APP-Status (Art. 245c Abs. 2 TSV). Ein Bestand wird gemäss Art. 245b TSV als frei von APP amtlich anerkannt, wenn er nach den Bestimmungen der Tierseuchenverordnung oder bereits im Rahmen eines früheren Bekämpfungsprogramms des Kantons oder des Beratungs- und Gesundheitsdienstes in der Schweinehaltung untersucht und saniert wurde (lit. a), oder wenn die im Verdachts- oder Seuchenfall angeordneten Massnahmen mit Erfolg durchgeführt wurden (lit. b).
7.5 Gestützt auf Art. 245a Abs. 3 (und Art. 297 Abs. 1 lit. c) TSV hat das Bundesamt für Veterinärwesen am 14. April 2003 technische Weisungen über die Entnahme von Proben und deren Untersuchung auf die Actinobacillose erlassen. Nach Ziff. II. 2. dieser Weisungen lautet die Diagnose auf APP gemäss Art. 245a Abs. 2 lit. a TSV, wenn mehrere Schweine in einem Betrieb deutliche klinische Symptome aufweisen und der Erregernachweis positiv ausfällt. Dabei fallen laut Weisung "sämtliche Serotypen" von Actinobacillus pleuropneumoniae unter diese Definition, sofern sie zusammen mit klinischen Symptomen auftreten. Als Untersuchungsmaterial für die Diagnose einer APP dienen Blutserum, Lungen und Tonsillen (Ziff. III. 3. der Weisungen). Gemäss Ziff. III. 6. und V. 18. der Weisungen können Tonsillen "nach Anordnung" des Kantonstierarztes zur Untersuchung verwendet werden. Bei der Tonsillenuntersuchung handle es sich nicht um eine validierte Methode.

Hierzu hat das Bundesamt für Veterinärwesen im bereits erwähnten Rundschreiben vom 9. Mai 2003 an die Kantonstierärzte (vgl. E. 7.1 hievor) ergänzend ausgeführt, mit den Tonsillenuntersuchungen seien noch zu wenig Erfahrungen gemacht worden, um die Resultate verlässlich zu interpretieren; sie seien daher für sich alleine kein Erregernachweis im Sinne der Tierseuchenverordnung und könnten keine seuchenpolizeilichen Massnahmen begründen. Die serologische Untersuchung beschränke sich momentan auf den APP Serotyp 2, da sich dieser in der Schweiz als potenter pathogener APP-Serotyp erwiesen habe und hierfür ein spezifischer Test zur Verfügung stehe. Bei allen anderen Serotypen sei die Ausbreitung unbekannt und deren Pathogenität ungenügend geklärt, um in Beständen mit Trägertieren ohne klinische Symptome sofort Massnahmen zu ergreifen. Würden andere Serotypen als der Serotyp 2 bei Verdachtsfällen in Tonsillen gefunden, seien weitere epidemiologische Abklärungen zur Pathogenität des Erregers erforderlich. Die von den Beratungs- und Gesundheitsdiensten in der Schweinehaltung routinemässig durchgeführten Untersuchungen, die sich allein auf

die Resultate aus der Tonsillendiagnostik abstützten, hätten seuchenpolizeilich keine Konsequenzen.
7.6 Auch daraus lässt sich nicht ableiten, dass der Bund den Verband unter dem Regime der aktuellen Tierseuchenverordnung mit der öffentlichrechtlichen Aufgabe der Bekämpfung der Lungenentzündung der Schweine beauftragt hat. Den verschiedenen Regelungen ist im Gegenteil zu entnehmen, dass die Bekämpfung der Lungenentzündung der Schweine Sache der Kantone war. Sofern diese den Verband bzw. den von ihr geführten Gesundheitsdienst beigezogen haben sollten (etwa gemäss Art. 248 TSV), was die Beteiligten nicht behauptet haben und worüber hier im Übrigen auch nicht definitiv zu befinden ist, käme nicht Art. 19 VG zur Anwendung; vielmehr wäre auf kantonales Verantwortlichkeitsrecht oder ergänzend auf das OR (Art. 61) abzustellen.

Die Beratungs- und Gesundheitsdienste haben zwar Meldepflichten (vgl. Art. 245c TSV). Sodann haben sie die seuchenpolizeilichen Organe in ihrer amtlichen Tätigkeit zu unterstützen (Art. 295 TSV). Wie aus vorstehenden Ausführungen (vor allem in E. 7.5) zu entnehmen ist, ging es vorliegend jedoch offensichtlich nicht um eine Mitwirkung bei der amtlichen Tätigkeit der seuchenpolizeilichen Organe des Bundes.

Dass im Reglement über die Durchführung des Beratungs- und Gesundheitsdienstes in der Schweinehaltung (vom 9. November 1989, das im Jahre 2003 noch galt) die Tilgung von Stallseuchen als Massnahme genannt wird (Ziff. I. 1.2), heisst trotz Genehmigung des Reglements durch das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement noch nicht, dass der Bund dem genannten Dienst damit eine öffentliche Aufgabe übertragen hat. Insoweit wird zur Vermeidung von Wiederholungen auf die Ausführungen in Erwägung 6.5.2 hievor verwiesen.
8.
Nach dem Gesagten hat der Verband gegenüber dem Beschwerdeführer nicht in Ausübung öffentlicher Aufgaben des Bundes gehandelt, als er die beanstandeten Massnahmen traf. Demnach ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.
9.
Dem Verfahrensausgang entsprechend hat der Beschwerdeführer die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens zu tragen (Art. 153, 153a, 156 OG). Er schuldet dem Beschwerdegegner eine angemessene Parteientschädigung (Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Der Beschwerdeführer hat dem Beschwerdegegner eine Parteientschädigung von Fr. 5'000.– zu bezahlen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien und der Eidgenössischen Rekurskommission für die Staatshaftung schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 12. Juli 2006
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: