



Bern, 18. Oktober 2017

„Die Freibergerrasse und den Wissensschatz der Züchterinnen und Züchter retten“

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 16.3061 Seydoux
vom 09. März 2016

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Ausgangslage	3
2	Aktuelle Massnahmen zugunsten der Freiburgerpferdezucht in der Schweiz	3
2.1	Verordnung über die Tierzucht TZV; SR 916.310): Beiträge an züchterische Massnahmen zugunsten der Freiburgerzucht.....	5
2.2	Leistungsauftrag BLW-Agroscope (Gestüt) 2014-2017: Strategie zur Erhaltung des Freibergers	6
2.3	Grenzschutz: WTO Zollkontingent.....	8
2.4	Qualitäts- und Absatzförderung.....	8
3	Mögliche zu prüfende Massnahmen in den verschiedenen Bereichen	9
3.1	Tierzucht: Verordnung über die Tierzucht	9
3.2	Leistungsauftrag BLW-Agroscope (Gestüt) 2014-2017: Strategie zur Erhaltung des Freibergers	9
3.3	Grenzschutz: WTO Zollkontingent.....	10
4	Bewertung der verschiedenen Massnahmen	10
4.1	Tierzucht: Verordnung über die Tierzucht	10
4.2	Leistungsauftrag BLW-Agroscope (Gestüt) 2014-2017: Strategie zur Erhaltung des Freibergers	10
4.3	Grenzschutz: WTO Zollkontingent.....	11
5	Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Vorschläge für mögliche Massnahmen zur Förderung der Freibergerrasse	12
5.1	Tierzucht: Verordnung über die Tierzucht	12
5.2	Leistungsauftrag BLW-Agroscope (Gestüt) 2014-2017: Strategie zur Erhaltung des Freibergers	12
	Grenzschutz: WTO Zollkontingent	12
6	Anhang	14

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Entwicklung der Geburten der Freiburgerfohlen 2002 bis 2016 (Quelle: SFV 2017)	14
Abbildung 2	Preisanalyse Pferdeimporte 2016	14

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Änderung des Freiburgerpferdebestandes zwischen 2012 und 2016	3
Tabelle 2	Aktuelle Massnahmen zugunsten der Freiburgerpferdezucht in der Schweiz	5

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Am 09. März 2016 wurde von Ständerätin Anne Seydoux-Christe ein Postulat eingereicht, welches am 06. Juni 2016 durch den Ständerat angenommen und dem Bundesrat überwiesen wurde. Dem Postulat kann folgender Wortlaut entnommen werden:

„Der Bundesrat wird beauftragt, geeignete innovative Massnahmen zu prüfen, um den Rückgang bei den Geburten von Pferden der Freibergerrasse aufzuhalten, damit diese Rasse und der Wissensschatz der Züchterinnen und Züchter erhalten bleiben. Er soll insbesondere prüfen, ob alle nach den WTO-Abkommen zulässigen Möglichkeiten genutzt werden, um die Zucht von Freibergern zu schützen, z. B. indem man das Zollkontingent wieder so weit reduziert, wie das nach den Abkommen möglich ist (3322 Pferde statt der aktuellen 3822).

Im Rahmen dieses Berichts werden verschiedene Massnahmen geprüft, mit welchen die Zukunft und die Erhaltung der Freiburger sichergestellt werden können. Dabei soll insbesondere auch sichergestellt werden, dass den Verpflichtungen, welche im Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Biodiversitätskonvention) von 1992 (CBD; SR 0.451.43) festgelegt sind, nachgekommen wird. Für die Freibergerrasse bedeutet dies, durch gezielte Selektion und Paarung neue, fortpflanzungsfähige und produktive Nachkommen in genügender Anzahl zu erzeugen, um eine Population (Rasse) langfristig und nachhaltig bewirtschaften zu können.

1.2 Hintergrundinformationen zur Rasse Freiburgerpferd

Das Freiburgerpferd ist die letzte einheimische Schweizer Pferderasse. Die Freiburgerzucht im Jura gehört zum immateriellen Kulturerbe der Schweiz und ist als solches auf der Liste der lebendigen Traditionen der Schweiz verzeichnet, die von Kantonen und Bund in Zusammenarbeit erstellt und geführt wird (Bundesamt für Kultur – Lebendige Traditionen, 1015). Durch die Schliessung des Herdebuchs im Jahr 1997 ist das Freiburgerpferd eine geschlossene Zuchtpopulation, welche rund 18'000 Pferde und rund 2100 Geburten umfasst (Anhang Stand 2016).

In das Herdebuch werden dreijährige Stuten und Wallache aufgenommen, die den vom Schweizerischen Freibergerverband (SFV) organisierten Feldtest bestanden haben. Als Hengste werden diejenigen männlichen Tiere gekört, die sowohl die Exterieurbeurteilung in Glovelier als auch den 40-tägigen Stationstest am Schweizerischen Nationalgestüt (SNG) in Avenches erfolgreich bestehen und keine Erbfehler aufweisen. Sowohl beim Feld- als auch beim Stationstest werden Exterieur, Gänge, Fahr- und Reiteignung sowie der Charakter geprüft und beurteilt (Poncet 2009). Das Selektionsverfahren beim Freiburgerpferd, besonders die lineare Beschreibung und die Hengstselektion, gehört zu den meist fortgeschrittenen in europäischen Pferderassen.

Auf den ersten Blick entwickeln sich, gemäss den aktuellsten Zahlen (Rapport Pferdebranche Schweiz 2016), die Bestände an Freiburgerpferden rückläufig (2012 – 2016 Geburten - 10%, Anhang Abbildung 1; Gesamtbestand - 16.8%, Tabelle 1).

Tabelle 1 Änderung des Freiburgerpferdebestandes zwischen 2012 und 2016

2012	21'766	- 16.8 %
2016	18'115	

Quelle: Identitas AG 2017

Betrachtet man diese Zahlen isoliert, kann man zum Schluss kommen, dass es um die Zucht und den Absatz von Freiburgerpferden schlecht steht. Werden die Zahlen jedoch genauer analysiert, so können

folgende Tendenzen festgestellt werden: Freibergerpferde werden grösstenteils durch Freizeitreiter erworben. Für die an Basissport interessierten Gruppen organisiert der SFV eine stattliche Anzahl an Disziplinen und erfasst die Anzahl der Startenden systematisch (Jahresbericht SFV 2016). Sind im Jahr 2007 insgesamt 2'718 Starts gezählt worden, so beläuft sich diese Zahl im 2016 auf 4'472, eine Steigerung um 65%. Zusammenfassend kann deshalb festgehalten werden, dass sich das Freibergerpferd, trotz auf den ersten Blick bedrohlich sinkender Bestandeszahlen, immer grösserer Beliebtheit erfreut. Aktuelle Berechnungen der Hochschule für Landwirtschaft (HAFL) haben zudem gezeigt, dass die effektive Populationsgrösse (Ne) der Freibergerpferde von 2011 bis 2016 von 76 auf 93 gestiegen ist (PopRep, HAFL, 2017).

Im Anschluss an die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 hat die Schweiz die Konvention über die biologische Vielfalt ratifiziert. Sie verpflichtet sich darin, im Rahmen der Möglichkeiten die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der genetischen Ressourcen zu unterstützen. Seit dem Jahr 2000 unterstützt der Bund die Rasse Freibergerpferd deshalb mit zusätzlichen Erhaltungsmassnahmen. Dies obwohl es sich nicht um eine Rasse mit Gefährdungsstatus handelt. Die aktuellen Massnahmen, welche zurzeit in der Schweiz durch den Bund zugunsten der Freibergerzucht vollzogen werden, sind in Kapitel 2 aufgeführt.

1.3 Strategie Tierzucht 2030

Der Strukturwandel in der Landwirtschaft, die technologischen Entwicklungen, die zunehmende Globalisierung des Tierzuchtgeschäfts sowie die Erwartungen der Gesellschaft gegenüber der Produktion von Tieren und Lebensmittel tierischer Herkunft führen dazu, dass sich das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) aktuell Gedanken über die politische Weiterentwicklung der tiergenetischen Ressourcen in der Schweiz macht. Das BLW ist daran, gemeinsam mit den wichtigsten Akteuren, bis Ende 2017 eine Strategie Tierzucht zu erstellen. Die Strategie befasst sich insbesondere mit der Weiterentwicklung der Tierzucht als Massnahme zur Grundlagenverbesserung für eine nachhaltige Produktion von Tieren und Lebensmittel tierischer Herkunft.

Die Ziele der Strategie Tierzucht sind:

- Ein gemeinsames Verständnis zu den Herausforderungen der Tierzucht Schweiz sowie zu den künftigen Anforderungen an diese zu erhalten.
- Langfristige Ziele der Schweizer Tierzucht breit abgestützt definieren unter Einbezug aller Aspekte der Nachhaltigkeit inklusive der Erhaltung.
- Die Beiträge aufzeigen, welche die Tierzucht zur nachhaltigen Land- und Ernährungswirtschaft in der Schweiz leistet und zukünftig leisten soll.
- Wege aufzeigen, wie die Tierzucht, die Züchtung von standortangepassten Nutzierrassen sowie gesunden, langlebigen und sich artgemäss verhaltenden Tieren zu fördern vermag.
- Rahmenbedingungen und züchterische Massnahmen zur Erhaltung der genetischen Vielfalt vorschlagen.
- Die Aufgabenverteilung in züchterischen Belangen zwischen der Öffentlichkeit und den Privaten definieren (Was ist privat und was öffentlich?).
- Die Grundlagen für eine zukunftsorientierte Ausgestaltung der Gesetze und Verordnungen betreffend die Tierzucht erarbeiten.

2 Aktuelle Massnahmen zugunsten der Freibergerpferdezucht in der Schweiz

Tabelle 2 zeigt eine Zusammenstellung sämtlicher Massnahmen, welche zum heutigen Zeitpunkt durch den Bund, zugunsten der Freibergerzucht in der Schweiz, erfolgen:

Tabelle 2 Aktuelle Massnahmen zugunsten der Freibergerpferdezucht in der Schweiz

Ziel	Massnahme	Laufzeit	Betrag CHF
Grundlagenverbesserung	Zucht <ul style="list-style-type: none"> - Herdebuchführung - Hengstleistungsprüfung 	jährlich	~ 1'000'000 ~ 17'000
	Erhaltungsprojekte <ul style="list-style-type: none"> - Freiberger Basislinien - Weisse Abzeichen Freiberger - Monitoring genetische Vielfalt Freiberger - Optimierung des Zuchtprogramms durch gezielte Paarung 	2003 bis 2019	178'100 115'000 76'000 244'000
	Erhaltung Freiberger: Stutenprämie	jährlich	~ 990'000
	Forschungsprojekte Tiergenetische Ressourcen <ul style="list-style-type: none"> - Genetische Analyse Freibergerpferde - Bildgestützte Phänotypisierung beim Freiberger (Forschung) 	2012 bis 2018	22'000 223'388
Forschung	Leistungsvereinbarung BLW SNG	Jährlich	~ 8'000'000
Absatz- & Qualitätsförderung	Absatzförderung <ul style="list-style-type: none"> - Teilnahme an Messen und Veranstaltungen im In- und Ausland <ul style="list-style-type: none"> o CHEVAL Passion Avignon o Pferd Bodensee o LIBRAMONT o EUROCHEVAL OFFENBURG o OFFA ST. Gallen o Marché Concours Saignelégier - Inserate und Promotionsmaterialien 	2000 bis 2017 jährlich	1'015'000 jährlich ~ 60'000
	Qualitätsförderung <ul style="list-style-type: none"> - Machbarkeitsstudie Verwertung und Vermarktung von Nicht-Edelstücken 	2016 (Follow-up noch offen)	20'000
Grenzschutz	Zollbelastung und Mindestmarktzugang <ul style="list-style-type: none"> - Zollkontingent (3'822 Stück) 	jährlich	-

2.1 Verordnung über die Tierzucht (TZV; SR 916.310): Beiträge an züchterische Massnahmen zugunsten der Freibergerzucht und Ausdehnung des Tätigkeitsgebiets einer anerkannten Zuchtorganisation

Im Rahmen der TZV können für die Zucht der Freibergerpferde Beiträge für verschiedene züchterische Massnahmen beim Bund geltend gemacht werden. Einerseits profitiert der Freiberger von klassischen züchterischen Massnahmen (TZV Artikel 16), wie dem Beitrag für die Herdebuchführung je identifiziertes und im Herdebuch eingetragenes Fohlen und dem Beitrag für die Durchführung einer Hengstleistungsprüfung in der Station. Der SFV hat im Jahr 2016 rund 1 020 000 Mio. Franken für klassische züchterische Massnahmen zuhanden der Freibergerzüchterinnen und –züchter erhalten. Im Rahmen der Biodiversitätskonvention hat sich die Schweiz verpflichtet, neben den anderen 22 gefährdeten Nutztierassen mit Schweizer Ursprung auch den Freiberger zu unterstützen. Dieser Verpflichtung kommt der Bund mit den im folgenden Unterkapitel aufgeführten Unterstützungsmassnahmen nach.

Mit der Totalrevision der TZV im Jahre 2012 wurden die Voraussetzungen zur Anerkennung von Zuchtorganisationen präzisiert, harmonisiert und ergänzt. In diesem Zusammenhang wurde in der TZV neu geregelt, dass eine in der Schweiz anerkannte Organisation die Möglichkeit hat, grenzüberschreitend tätig zu werden.

2.1.1 Beiträge an züchterische Massnahmen zugunsten der Freiburgerzucht

Projekte zur Erhaltung von Schweizer Rassen (TZV Artikel 23):

Der Bund kann Beiträge an anerkannte Zuchtorganisationen und anerkannte Organisationen auf Gesuch hin für zeitlich befristete Projekte zur Erhaltung oder zur Wiedereinführung ausgestorbener Schweizer Rassen ausrichten. Bedingung ist, dass der Schweizer Ursprung der Rasse nachgewiesen wird. Seit der Einführung der Beiträge zur Erhaltung von Schweizer Rassen im Jahr 1999, wurden für das Freiburgerpferd rund 400 000 Franken an gezielte Erhaltungsprojekte durch den Bund ausbezahlt.

Beiträge an die Erhaltung der Freibergerrasse (TZV Artikel 24):

Einzigartig in der TZV sind die Beiträge an die Erhaltung der Freibergerrasse. Das Freiburgerpferd ist die einzige Rasse, für welche separat eine Unterstützungsmassnahme definiert ist. Ein Einzeltierbeitrag, wie es die TZV für die Freiburger vorsieht, gibt es sonst für keine andere Rasse mit Schweizer Ursprung. Die Unterstützung beinhaltet jährlich höchstens 1 160 000 Franken für die Erhaltung der Freibergerrasse. Der Beitrag beträgt 500 Franken je Stute. Der SFV hat im Jahr 2016 Beiträge für rund 995 000 Franken für die Erhaltung der Freibergerrasse geltend gemacht.

Die Wirkung des Beitrags wird unterschiedlich eingeschätzt. Das haben insbesondere auch die Diskussionen und Datenanalysen innerhalb einer Arbeitsgruppe „Gesetzgebung“ bestehend aus Experten der Pferdebranche nach Publikation der „Strategie zur Erhaltung des Freiburgerpferdes“¹ im Frühjahr 2015 gezeigt. Von Tierschutzkreisen wird primär moniert, dass die Pferdefleischproduktion damit unterstützt wird, und falsche Anreize gesetzt würden. Im Jahr 2016 wurden rund 37% der im selben Jahr geborenen Freiburgerfohlen geschlachtet.

Beiträge an Forschungsprojekte für Tiergenetische Ressourcen (TZV Artikel 25):

Unabhängig vom Gefährdungsstatus und Herkunft der Rasse können pro Jahr maximal 100 000 Franken für Forschungsprojekte im Bereich tiergenetische Ressourcen ausbezahlt werden. Seit der Einführung dieser Massnahme wurden vom Bund rund 245 000 Franken für Forschungsprojekte zum Thema Freiburgerpferde bewilligt.

2.1.2 Ausdehnung des Tätigkeitsgebiets einer anerkannten Zuchtorganisation

Eine anerkannte Zuchtorganisation kann eine grenzüberschreitende Tätigkeit aufnehmen, ohne dass sie dabei ein neues Anerkennungsverfahren im anderen Staat durchläuft. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass dies der ausländischen Behörde vorgängig mitgeteilt wird und diese Behörde die Möglichkeit erhält, auf spezielle nationale Rechtsvorschriften hinzuweisen und gegebenenfalls die Ausdehnung abzulehnen. Die Ausdehnung des Tätigkeitsgebiets einer in der Schweiz anerkannten Zuchtorganisation muss beim BLW beantragt werden. Anschliessend lädt das BLW die im jeweiligen Land für die Anerkennung als Zuchtorganisation zuständige Behörde zur Stellungnahme ein.

Wird eine Ausdehnung des Tätigkeitsgebiets durch ein Europäisches Land genehmigt, hat die in der Schweiz anerkannte Zuchtorganisation die Möglichkeit, dort grenzüberschreitend züchterisch tätig zu

¹ https://www.agroscope.admin.ch/dam/agroscope/de/dokumente/themen/nutztiere/Pferde/pferdezucht-und-haltung/rapport-fm-strategie-2015-sng.pdf.download.pdf/BERICHT_STRATEGIE_FM_2015_d.pdf

werden. Dies bedeutet, dass im Ausland geborene Pferde ins Herdebuch einer Schweizer Zuchtorganisation aufgenommen werden können und für diese Pferde Abstammungsausweise ausgestellt werden dürfen. Die in der Schweiz anerkannte Zuchtorganisation hat ebenfalls die Möglichkeit im Ausland Leistungsprüfungen durchzuführen um die Selektionskriterien ihres Zuchtprogrammes zu überprüfen. Es besteht ebenfalls die Möglichkeit, sogenannte Filialzuchtbücher (Tochterzuchtbücher) im Ausland aufzubauen, welche sich an die Vorgaben des Ursprungszuchtbuches, in diesem Fall der SFV, zu halten haben. Aktuell hat der SFV sein Tätigkeitsgebiet offiziell auf Deutschland ausgedehnt.

2.2 BLW-Agroscope (SNG): Strategie zur Erhaltung des Freibergers

Zur Unterstützung und Förderung einer nachhaltigen Entwicklung der Freibergerpferderasse hat Agroscope vom Bundesrat im Rahmen des Leistungsauftrags 2014-2017 den Auftrag erhalten, zusammen mit den betroffenen Akteuren der Branche eine Strategie zu erarbeiten. Im auf die Jahre 2014 – 2017 terminierten Projekt Strategie FM² wurde in einem ersten Schritt eine Situationsanalyse durchgeführt. In drei Gruppen – öffentliche und private Unterstützung (Gesetzgebung), Markt und Image (Kommunikation und Marketing) sowie Zucht und Genetik – wurden zusammen mit den Vertretern aus dem Kanton Jura sowie dem SFV und weiteren Akteuren der Branche Massnahmen vorgeschlagen und im Bericht „Strategie zur Erhaltung des Freibergerpferdes“ vom März 2015 publiziert. 2015 wurden in den drei Gruppen konkrete innovative Massnahmen formuliert. Dabei wurde zur Verbesserung und Intensivierung von Kommunikation und Marketing beim Freiberg per 1. März 2016 bei Agroscope auch eine 50-Prozent-Stelle eingerichtet. Seit 2016 werden einzelne Massnahmen umgesetzt, und erste Resultate sind Ende 2017 zu erwarten.

Themenfeld „öffentliche Unterstützung – Gesetzgebung“:

Die Arbeitsgruppe Gesetzgebung hat sich mit dem Thema Umverteilung der Beiträge für Stuten mit Fohlen bei Fuss gemäss Artikel. 24 TZV auseinandergesetzt. Es wurde ein Vorschlag ausgearbeitet, bei dem der Beitrag zum einen anlässlich des Feldtests der Freiberg im Alter von 3 Jahren ausbezahlt würde, zum andern in Abhängigkeit der Anzahl gemeldeter Stuten mit Fohlen bei Fuss. Profitieren von den Beiträgen sollen primär die Züchterinnen und Züchter. Der Gesamtbetrag von 1 160 000 Franken soll dabei nicht überschritten werden.

Themenfeld „Markt & Marketing“:

In Konsequenz des im 2015 erstellten Strategierapports FM arbeiten die Spezialisten des SNG aktuell an der Erstellung eines Marketingkonzepts für die Freibergerrasse. Zusammen mit einer Arbeitsgruppe (SFV, Züchter/-innen, Nutzer/-innen, etc.) wurden verschiedenste mögliche Massnahmen definiert und tabellarisch erfasst. Aktuell arbeitet das SNG am Feintuning der einzelnen Projektvorschläge, diese liefern nebst den inhaltlichen Projektbeschrieben auch Antworten zu Verantwortlichkeiten und der Finanzierung. Der Abschlussbericht wird im Dezember 2017 vorliegen.

Themenfeld „Zucht“:

Innerhalb der durch den Gesetzgeber definierten Anforderungen führt der SFV mittels seiner Reglemente und Organe die Zucht eigenständig. Der SFV ist zuständig für die Definition der Rassenmerkmale sowie der Zuchtziele. Das SNG unterstützt den SFV mittels Forschung, Beratung und technischem Support in Fachfragen in den Bereichen genetische Diversität und Genetik sowie in Zuchtfragen allgemeiner Natur. Ein aktuell zentraler und interdisziplinärer Forschungsschwerpunkt des SNG beschäftigt sich mit Fragen rund um den Charakter resp. das Verhalten der (Freiberg-) Pferde. Dieses für die Freibergerrasse sehr wichtige Merkmal kann heute nur bedingt mit züchterischen Massnahmen bearbeitet werden. Heute fehlen präzise, nach ethologischen Grundsätzen korrekte Bewertungsmethoden der diversen

² Franches-Montagnes (franz. Bezeichnung des Freibergers)

Verhaltensmerkmale und somit können die dafür verantwortlichen Gene/Genregionen (noch) nicht identifiziert werden. Um diese für die Freiburgerpferdezucht sehr relevanten Fragestellungen beantworten zu können, sind – in Zusammenarbeit mit Universitäten – Projekte in Ausarbeitung.

2.3 Grenzschutz: WTO Zollkontingent

Die Schweiz hat sich im Rahmen der sogenannten „Uruguay-Runde“, die zur Gründung der WTO geführt hat, verpflichtet, ihren Marktzugang zu „tarifizieren“ – also beispielsweise alle bis dahin geltenden Importverbote und temporären Grenzmassnahmen in eine Zollbelastung und einen Mindestmarktzugang umzuwandeln. Für lebende Pferde wurde entsprechend ein Zollkontingent im Umfang von jährlich mindestens 3 322 Pferden (ausgenommen davon sind Schlachttiere, Wildpferde und Wildesel) zu einem Zollansatz von 120 Franken in der Verpflichtungsliste Schweiz-Liechtenstein (sogenannte „Liste LIX³“) verankert. Die Verpflichtungsliste LIX wurde durch das Protokoll von Marrakesch⁴ dem GATT 1994 (Anhang 1A.1 des Abkommens vom 15. April 1994⁵ zur Errichtung der Welthandelsorganisation) als Anhang beigefügt. Für Importe von Tieren, die über dieses Zollkontingent hinausgehen, wird ein deutlich höherer Zollansatz von 900 bis 3 800 Franken belastet, was prohibitiv wirkt. Im Jahr 2010 hat der Bundesrat das WTO-Zollkontingent autonom um 500 auf 3 822 Tiere erhöht. Diese Erhöhung ist in der Agrareinfuhrverordnung (AEV; SR 916.01) in Anhang 4 aufgeführt. Die Bestimmungen für die Verteilung des Zollkontingents sind in Artikel 27 AEV festgelegt. Das Zollkontingent wird nach dem sogenannten „Windhundverfahren an der Grenze“ (in der Reihenfolge der Annahme der Zollanmeldungen) in zwei Tranchen (3'000 Tiere vom 1. Januar bis 31. Dezember und 822 Tiere vom 1. Oktober bis 31. Dezember) verteilt.

2.4 Qualitäts- und Absatzförderung

Im Rahmen des Kredits Qualitäts- und Absatzförderung werden subsidiäre Finanzhilfen an Organisationen der Land- und Ernährungswirtschaft (Branchenorganisationen) sowie Zusammenschlüssen von Produzenten mit Verarbeitern oder Händlern für folgende Massnahmen gesprochen:

- Kommunikationsmassnahmen zur Förderung des Absatzes von Schweizer Landwirtschaftsprodukten im In- und Ausland (Absatzförderung);
- Exportinitiativen in neuen Märkten (Exportinitiative); und
- Entwicklung und Umsetzung innovativer Projekte und Produktionsstandards zur Verbesserung von Qualität und Nachhaltigkeit (QuNav⁶).

Rechtsgrundlagen sind die Landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung (LAFV⁷) und die Verordnung über die Förderung von Qualität und Nachhaltigkeit in der Land- und Ernährungswirtschaft (QuNav).

Absatzförderung:

Kommunikationsmassnahmen zur Förderung des Absatzes landwirtschaftlicher Erzeugnisse können vom Bund mit maximal 50% der anrechenbaren Kosten unterstützt werden. Der SFV nutzt dieses Instrument seit der Einführung im Jahr 1999. In der Regel wird die Teilnahme von Freiburgerzüchtern an nationalen und internationalen Messen und Ausstellungen unterstützt. Ziel ist die Förderung des Exports von Freibergern sowie der Verkauf an ein nicht-landwirtschaftliches Publikum. Seit 1999 wurden Beiträge von total 1 015 000 Franken zur Förderung des Absatzes von Freibergern ausgeschüttet. Die Finanzhilfen beliefen sich in den letzten Jahren auf jährlich rund 60 000 Franken.

³ «LIX» (römische Zahl 59) entspricht der Nummer der Verpflichtungsliste Schweiz-Liechtenstein in der WTO

⁴ SR 0.632.20, Anhang 1A.2

⁵ SR 0.632.20

⁶ SR 910.16

⁷ SR 916.010

QuNaV:

Mit der Verordnung über die Förderung von Qualität und Nachhaltigkeit in der Land- und Ernährungswirtschaft (QuNaV; SR 910.16) können innovative Projekte mit Finanzhilfen unterstützt werden, die einen Mehrwert in den Bereichen Nachhaltigkeit oder Qualität bieten und die landwirtschaftliche Wertschöpfung langfristig erhöhen. Die QuNaV besteht seit 2014 und, wie bei der Absatzförderung, werden maximal 50% der anrechenbaren Kosten finanziert. Projekte in diesem Bereich können von Landwirten (in Zusammenarbeit mit einer nachgelagerten Stufe in der Wertschöpfungskette) oder Branchenorganisationen eingereicht werden. Aktuell wird gestützt auf die QuNaV eine Vorabklärung der Fédération Jurassienne d'Elevage Chevalin zur verbesserten Inwertsetzung von Schweizer Pferdefleisch, insbesondere Nicht-Edelstücken, mit 20 000 Franken unterstützt. Im Rahmen der Vorabklärung werden verschiedene Verarbeitungsprodukte (Trockenfleisch, Würste, Terrinen, etc.) und deren Vermarktungspotenzial evaluiert. Nach Abschluss dieser Vorabklärung kann die Trägerschaft ein Gesuch um Unterstützung der Startphase einreichen. Damit könnte die Markteinführung der Produkte unterstützt werden. Über das Instrument QuNaV können jederzeit nachhaltige und innovative Projekte beim BLW eingereicht werden. Die Gesuche müssen jedoch von der Basis her kommen und können nicht durch den Bund angestossen werden.

Diese beiden Massnahmen stehen dem SFV auch in Zukunft zur Verfügung und der Bundesrat ist bereit, den SFV, im Rahmen der zur Verfügungen stehenden Mittel im Bereich Qualitäts- und Absatzförderung, finanziell zu unterstützen.

3 Mögliche zu prüfende Massnahmen in den verschiedenen Bereichen

3.1 Tierzucht: Verordnung über die Tierzucht

3.1.1 Beiträge an die Erhaltung der Freibergerrasse

Heute werden einzig bei den Freibergerpferden direkt Beiträge an die Züchterinnen und Züchter ausgerichtet; die Beiträge bemessen sich an der Anzahl Stuten mit Fohlen bei Fuss. Es stellt sich die Frage, ob und inwieweit diese Subvention einen massgeblichen Beitrag zum Erhalt der Freibergerrasse leistet.

Was die Bemessungsgrundlage und den Zeitpunkt für die Auszahlung der Beiträge zur Erhaltung der Freibergerrasse (TZV Art. 24) angeht, haben die Experten, welche sich im Rahmen der Ausarbeitung der Strategie zur Erhaltung des Freibergerpferdes mit diesem Thema auseinandergesetzt haben, eine Umverteilung der Beiträge vorgeschlagen. D.h. dass ein Teil der Prämie an den Eigentümer im Geburtsjahr des Tieres (Züchter) ausbezahlt wird und ein weiterer Teil an den Eigentümer bei absolviertem Feldtest des 3-jährigen Tieres. Diese Massnahme würde nach ihrer Ansicht die Aufzucht und die Ausbildung für den Feldtest, und nicht nur die Zeugung von Freibergerpferden, stimulieren. Der Vorschlag der Arbeitsgruppe „öffentliche Unterstützung – Gesetzgebung“, den Beitrag aufzuteilen und mehr Gewicht auf die Ausbildung der Jungpferde bis und mit Feldtest zu legen, könnte ihrer Meinung nach ein weiterer Schritt in Richtung Senkung der Fohlenschlachtungen, welche von gewissen Kreisen als problematisch angesehen werden, sein.

3.1.2 Ausdehnung des Tätigkeitsgebiets einer anerkannten Zuchtorganisation

Der SFV hätte die Möglichkeit, sein räumliches Tätigkeitsgebiet auf zusätzliche Länder auszudehnen. Dies würde dazu führen, dass Züchter von Freibergerpferden in anderen Ländern als der Schweiz und Deutschland, ihre Pferde in das Herdebuch des SFV eintragen könnten, sofern sie die Vorgaben des SFV als Ursprungszuchtbuch einhalten.

Ebenfalls durch den SFV zu prüfen wäre der Aufbau von Filialzuchtbüchern in EU-Ländern, welche explizit nach den Vorgaben des SFV Freiburgerpferde züchten würden.

3.2 BLW-Agroscope (Gestüt): Strategie zur Erhaltung des Freibergers

Die in der Leistungsperiode 14-17 erarbeiteten Grundlagenpapiere "Strategie zur Erhaltung des Freiburgerpferdes" (2015) sowie "Marketingstrategie FM 2025" (Publikation Ende 2017) zeigen, dass die Hauptprobleme der Marke FM hauptsächlich im Bereich der Vermarktung liegen.

Mit Forschung im Bereich des Populationsmanagements leistet das SNG einen entscheidenden Beitrag zur Lösung der aktuellen sowie zukünftigen Fragestellungen zur langfristigen Erhaltung des Freiburgerpferdes. Der Freiburger eignet sich, dank der hervorragenden Datengrundlage (Herdebuch, Leistungsdaten), als Modellpopulation. Damit lassen sich Instrumente entwickeln, die generell im Bereich des Managements tiergenetischer Ressourcen von Bedeutung sind. Insbesondere im Bereich Analyse der genetischen Diversität, Populationsmanagement, Aufdeckung des genetischen Hintergrundes phänotypischer Variation und genomischer Selektion haben die Mitarbeitenden der Forschungsgruppe Pferdezucht & -haltung in den letzten Jahren geforscht und publiziert. Diese Bereiche gilt es zu vertiefen und weiterzuentwickeln.

3.3 Grenzschutz: WTO Zollkontingent

Gestützt auf das Protokoll von Marrakesch⁸ zum GATT 1994 (Anhang 1A.1 des Abkommens vom 15. April 1994⁹ zur Errichtung der Welthandelsorganisation) ist die Schweiz die Verpflichtung des Mindestmarktzutritts im Rahmen eines Zollkontingents von 3 322 Tieren der Pferdegattung eingegangen. 2010 hat der Bundesrat das entsprechende WTO-Zollkontingent autonom um 500 Einheiten erhöht, um die Zollkontingentsgrösse besser auf die Marktbedingungen (steigende Nachfrage) auszurichten. Die Branchenvertreter (Verbände des Handels und der Züchter) hatten dieser Zollkontingentserhöhung zugestimmt. Die Rücksetzung der Zollkontingentsgrösse auf das Niveau der WTO-Verpflichtung von 1994 wäre grundsätzlich autonom möglich. Eine weitere Reduktion der Zollkontingentsgrösse unter das WTO-Verpflichtungsniveau würde eine Dekonsolidierung (Neuverhandlung mit relevanten Handelspartnern der Schweiz) der Verpflichtung bedingen.

4 Bewertung der verschiedenen Massnahmen

4.1 Tierzucht: Verordnung über die Tierzucht

4.1.1 Beiträge an die Erhaltung der Freibergerrasse

Die Wirkung der Beiträge des Bundes auf den Erhalt des heutigen Bestandes an Freiburgerpferden wird derzeit bundesintern überprüft. Ebenso wird geprüft, ob eine Neuaufteilung der Beiträge für die Erhaltung der Freibergerrasse dazu beitragen könnte, dass die Populationsgrösse der Freiburgerpferde steigt und damit auch die genetische Vielfalt innerhalb der Rasse gesteigert werden kann. Ein möglicher Erfolg der Umverteilung der Beiträge zur Erhaltung der Freibergerrasse hängt ganz stark damit zusammen, ob all die aktuell laufenden Programme zur Absatzförderung von Freiburgerpferden Wirkung zeigen werden. Wenn diese Pferde trotz aller Massnahmen nicht verkauft werden können, ist davon auszugehen, dass die Umverteilung nicht dazu führen würde, dass vermehrt Fohlen aufgezogen werden, da der Beitrag des Bundes in keinem Verhältnis zu den Aufzuchtkosten steht. Die Zucht von Freiburgerpferden ist heute insgesamt nicht rentabel, auch wenn Züchter gelegentlich ein Pferd zu einem kostendeckenden Preis veräussern kann. Die Aufzuchtkosten für ein Pferd bis zum Feldtest liegen bei ca. 9000 bis

⁸ SR 0.632.20, Anhang 1A.2

⁹ SR 0.632.20

10 000 Franken, die effektiven Erlöse für solche Freibergerpferde liegen im Bereich von 6000 bis 8000 Franken. Von Einzelfällen natürlich abgesehen, entspricht dies der Realität.

Hinzu kommt, dass die Beiträge des Bundes an die Tierzucht Beiträge zur Verbesserung der Produktionsgrundlage (Grundlagenverbesserung) darstellen. Primär soll davon die landwirtschaftliche Züchterschaft profitieren, die zur Wertschöpfung in der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft beitragen. Es bleibt somit ein Anliegen, dass diese Beiträge mehrheitlich den Züchtern zufallen und nicht primär an Privatleute gelangen, welche ein Pferd kaufen und dieses 3-jährig an den Feldtest bringen.

4.1.2 Ausdehnung des Tätigkeitsgebiets einer anerkannten Zuchtorganisation

Aktuell hat der SFV sein Tätigkeitsgebiet offiziell auf Deutschland ausgedehnt. Die Ausdehnung des räumlichen Tätigkeitsgebiets auf zusätzliche europäische Länder würde dazu führen, dass mehr ausländische Züchter ihre Freiberger offiziell in das Herdebuch des SFV eintragen könnten. Dadurch würden sich die Geburtenzahl und die Bestandesgrösse der Freibergerpferde erhöhen. Dies wiederum würde sich positiv auf die genetische Variabilität und dadurch auf die effektive Populationsgrösse auswirken.

Viele andere europäische Zuchtorganisationen dehnen ihre räumlichen Tätigkeitsgebiete auf andere Länder, wie auch die Schweiz, aus. Aktuell haben 16 europäische Pferdezuchtorganisationen ihr Tätigkeitsgebiet auf die Schweiz ausgedehnt. Die meisten von ihnen stammen aus Deutschland.

Es scheint wichtig, dass sich eine Rasse nicht ausschliesslich darüber definiert, wo sie ursprünglich gezüchtet wurde, sondern dass man versucht die Zucht dieser Rasse über die Grenzen des Ursprungslandes hinaus zu verbreiten. Natürlich immer unter der Voraussetzung, dass die Zuchtziele und der Rassebeschrieb des SFV, als Ursprungszuchtbuch, eingehalten werden.

4.2 BLW-Agroscope (Gestüt): Strategie zur Erhaltung des Freibergerers

Auf Basis der "Strategie zur Erhaltung des Freibergerpferdes" (2015) sowie der "Marketingstrategie FM 2025" (Ende 2017) soll eine stufenweise Anpassung des aktuellen Dienstleistungskatalogs des SNG für die Branche im Bereich „Schaufenster Freiberger“ geprüft werden. Dabei müssten allfällige Zusatzleistungen im Rahmen der bestehenden Mittel über Umpriorisierungen finanziert werden.

Das Ziel ist es, die Bekannt- und Beliebtheit der Marke FM (Franches-Montagnes) zu steigern und damit die durchschnittlichen Verkaufserlöse für 3-jährige Freibergerpferde am Markt zu erhöhen.

4.3 Grenzschutz: WTO Zollkontingent

Eine Rücksetzung der Kontingentsmenge auf das notifizierte Niveau (wie in Kapitel 3.3 beschrieben) würde den Handel mit Pferden aller Rassen und Preisklassen in der Schweiz beeinflussen. Die Rücksetzung käme im Vergleich zur heutigen Marktsituation einer künstlichen Verknappung des Angebots gleich und hätte verschiedene volkswirtschaftliche Effekte. Der dadurch verursachte Anstieg des Inlandpreisniveaus würde sich zwar positiv auf die Produzentenpreise auswirken. Dies würde man jedoch erkaufen mit Renten im Pferdehandel und vor allem einer Beschneidung der Auswahl von Rassen bei den Pferdekäufern (geringere Angebotsvielfalt). Eine solche Massnahme würde tendenziell nicht wettbewerbsfähige Marktstrukturen begünstigen. Eine weitere Reduktion des WTO-Kontingents unter das notifizierte Niveau, würde neben diesen volkswirtschaftlichen Kosten auch zusätzliche Kompensationen an Handelspartner der Schweiz im Rahmen des WTO-Dekonsolidierungsverfahrens zur Folge haben.

Zudem kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine Rücksetzung der Zollkontingentsgrösse auf das Niveau der WTO-Verpflichtung dazu führen wird, dass in der Schweiz mehr Freibergerpferde verkauft werden können. Die meisten Leute, die sich ein Pferd kaufen, haben ganz spezifische Vorstellungen betreffend ihres Pferdes. Sei es die Reitweise, eine Vorliebe für eine bestimmte Rasse oder die spezielle Färbung des Tiers oder einfach weil sie einen besonderen Bezug zu diesem Pferd haben. Welchen Einfluss dabei der Preis hat, ist kaum abzuschätzen. Eine Analyse der Preise für Pferde, welche 2016 importiert wurden, hat ergeben, dass grösstenteils Pferde importiert wurden (71 %), welche entweder unterhalb oder oberhalb der Preise lagen, welche für ein Freibergerpferd erzielt werden (Anhang Abbildung 2 Preisanalyse Pferdeimporte 2016). Somit stünden „rein theoretisch“ nur 29 % der importierten Pferde in direkter Konkurrenz zum Freibergerpferd. Aufgrund der Tatsache, dass der Pferdekauf eine emotionale Angelegenheit ist, kann mit diesen Angaben in keinem Fall ein theoretischer Bezug zu möglichen zusätzlichen Verkäufen von Freibergerpferden in der Schweiz hergestellt werden.

5 Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Vorschläge für mögliche Massnahmen zur Förderung der Freiberger rasse

5.1 Tierzucht: Verordnung über die Tierzucht

5.1.1 Beiträge an die Erhaltung der Freiberger rasse

Die Tierzucht steht mit ihrer Wichtigkeit für die Schweizer Landwirtschaft auch im Fokus der Agrarpolitik 22+. Das BLW ist daran, gemeinsam mit den wichtigsten Akteuren, bis Ende 2017 eine Strategie Tierzucht 2030 zu erarbeiten. In diesem Rahmen wird der Bundesrat auch darüber entscheiden, ob und in welcher Ausgestaltung die Beiträge an die Erhaltung der Freiberger rasse weitergeführt werden sollen.

5.1.2 Ausdehnung des Tätigkeitsgebiets einer anerkannten Zuchtorganisation

Eine Ausdehnung des räumlichen Tätigkeitsgebiets des SFV in weitere europäische Länder bzw. die Gründung von Filialzuchtbüchern in diesen Ländern könnte massgeblich dazu beitragen, die Geburtenzahl sowie die Bestandesgrösse und die damit verbundene genetische Variabilität innerhalb der Freibergerpopulation zu vergrössern. Mit der Ratifikation der Konvention über die biologische Vielfalt hat sich die Schweiz verpflichtet, im Rahmen der Möglichkeiten die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der genetischen Ressourcen zu unterstützen. Das BLW ist bereit, den SFV in diesen Belangen fachlich zu unterstützen. Die Initiative dazu muss seitens SFV erfolgen.

5.2 BLW-Agroscope (Gestüt): Strategie zur Erhaltung des Freiberger s

Im Rahmen der Weiterentwicklung der Agrarpolitik für den Zeitraum nach 2021 sollen, zusammen mit den betroffenen Akteuren, erfolgsversprechende Massnahmen vertieft werden. Mitarbeitende von Agroscope (SNG) stehen dem SFV für die Lösung züchterischer Probleme laufend beratend zur Seite. Wichtig scheint dem Bundesrat, dass die Digitalisierung auch in der Zucht und Haltung der Freiberger vermehrt Anwendung finden muss. Ein digitales Verfahren, wie der bereits bestehende virtuelle Anpaarungsplan für Freibergerpferde („poulain virtuel“), unterstützt die Züchter bei Anpaarungsentscheidungen und dient dem Monitoring der Zuchtwert- und Inzuchtentwicklung in der Schweizer Freibergerpopulation.

5.3 Grenzschutz: WTO Zollkontingent

Bezüglich des Grenzschutzes wird aufgrund der oben gezeigten negativen volkswirtschaftlichen Effekte eine Rücksetzung der autonomen Ausdehnung des WTO-Zollkontingents ebenso wie dessen Dekonsolidierung nicht weiter verfolgt. Die Massnahme wäre ineffizient und würde zu volkswirtschaftlichen Kosten führen, ohne gezielt die Absatzmöglichkeiten von Freiberger Pferden auf dem Markt zu verbessern.

6 Anhang

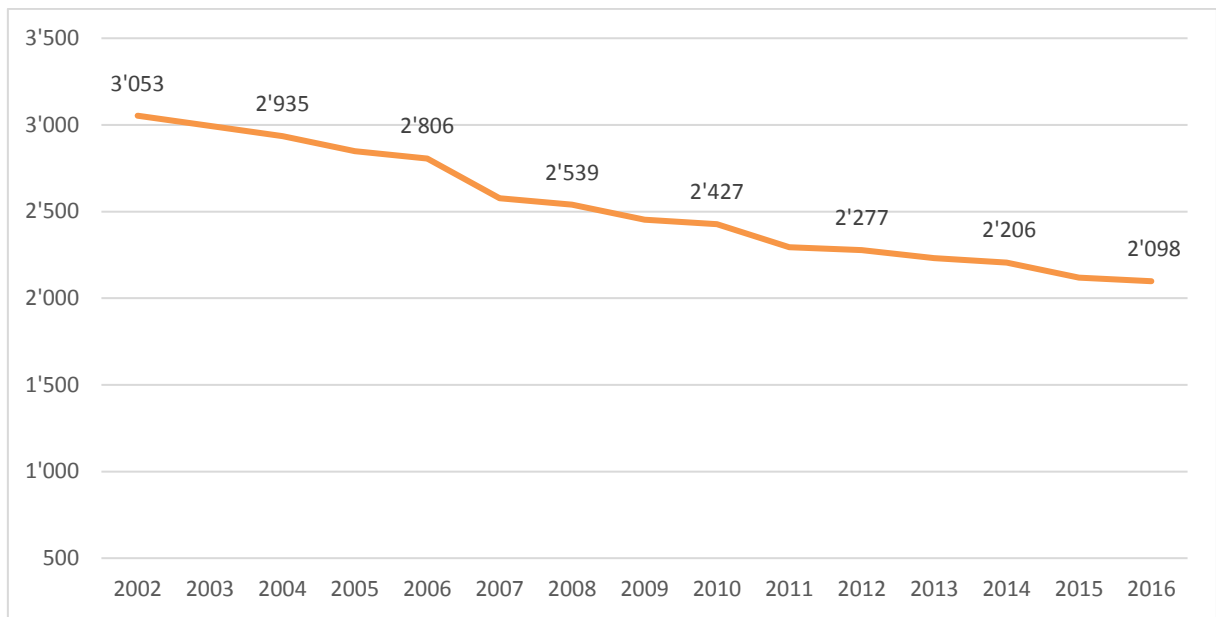


Abbildung 1 Entwicklung der Geburten der Freibergerfohlen 2002 bis 2016 (Quelle: SFV 2017)

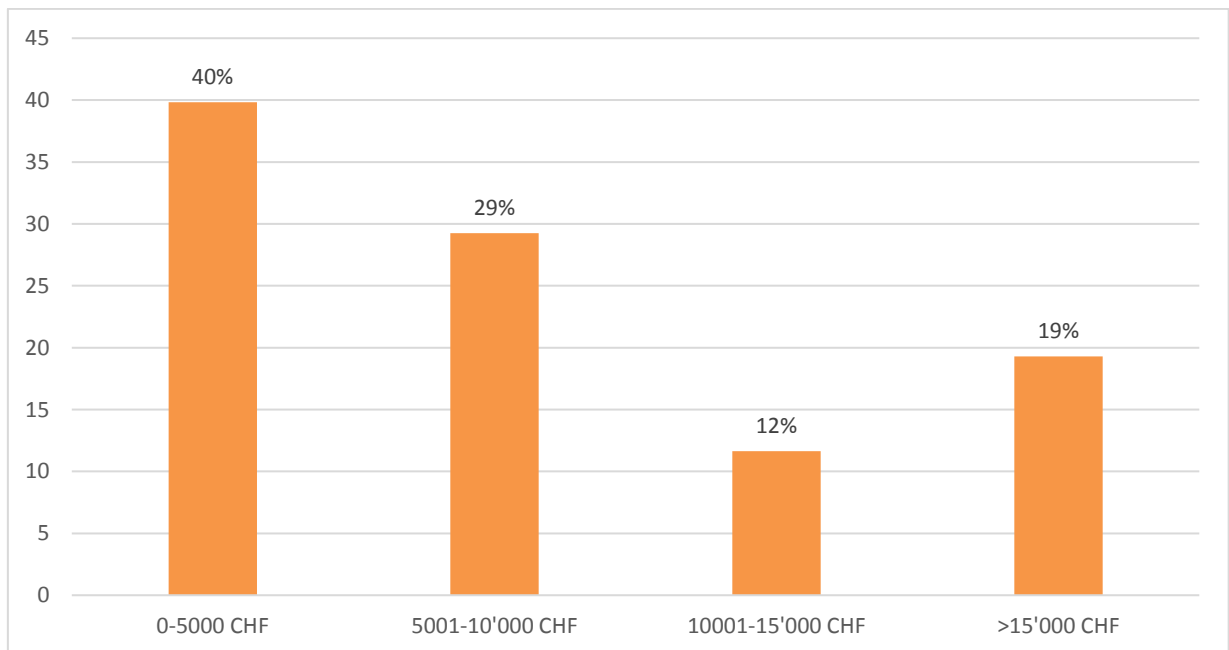


Abbildung 2 Preisanalyse Pferdeimporte 2016

Analysiert wurden die Importdaten der Fachanwendung KIC (Datentransfer eines Teils der EZV-Daten aus e-dec). Die Daten umfassen total 3992 Tiere (KZA und AKZA) mit einem Gesamtwert von CHF 57'776'400 (Wert an der Grenze). Gleichwie in der Aussenhandelsstatistik ist in KIC nicht der Wert pro Tier, sondern der Wert pro Warenpartie erfasst. Somit kennen wir die Einzelwertwerte von Pferden nicht, die in Gruppen (mehr als ein Tier auf einer Zeile einer Zollanmeldung) importiert wurden. Deshalb wurden nur die 2724 Equiden (68.2% aller Tiere) betrachtet, die 2016 als Einzeltier auf der Zollanmeldung erschienen und deren Wert somit auf der Zollanmeldung deklariert wurde. Der Gesamtwert der Einzeltiere betrug rund CHF 47 Mio. oder 81.3% des Gesamtwerts. Um die Daten noch besser mit den Schweizer Freibergerern vergleichen zu können, wurden Esel, Maultiere, Maulesel und andere Pferdeartige der Tarifnummern 0101.3011, 0101.3019, 0101.3095, 0101.3096, 0101.9093 und 0101.9099 herausge-

filtert. Der Vergleich umfasste somit nur die Zucht- und Sportpferde der Tarifnummern 0101.2110 (im Zollkontingent, Kontingentszollansatz, KZA), 0101.2190 (ausserhalb des Zollkontingents, Ausserkontingentszollansatz, AKZA), 0101.2991 (KZA), 0101.2995, 0101.2996 und 0101.2997 (AKZA). Bei einer Kurzanalyse der AKZA-Importe fiel die extreme Varianz der Grenzwerte auf, die von unter CHF 1000.-/Tier auf über CHF 1.5 Mio./Tier reichte. Deshalb wurden AKZA-Importe für den definitiven Vergleich auch herausgefiltert (126 Tiere mit einem Totalwert von CHF 9.83 Mio.). Zudem fielen dadurch 7 AKZA-Importe zum Nullzoll weg (Reimporte, z.B. Schweizer Fohlen, die im Ausland aufgezogen und ausgebildet wurden). Schliesslich wurden nur noch 2561 Zucht- und Sportpferde (64% der Gesamtimporte) betrachtet, welche im Zollkontingent unter den beiden Tarifnummern 0101.2991 und 0101.2110 importiert wurden. Alle diese Tiere waren einzeln auf der Zollanmeldung aufgeführt und kosteten CHF 37'095'300.- (64% im Vergleich zu allen Importen). Die 8 tiefsten Werte betragen weniger als CHF 300.-, die vier höchsten CHF 500'000.- und mehr. (Quelle KIC / e-dec 2017)