

**Hans H. Ruthenberg-Graduierten-Förderpreis 2002/
Hans H. Ruthenberg Award for Graduates 2002**

Heike Höffler "Implications of Food Market Liberalisations in Developing Countries:
Empirical Evidence from the Kenyan Dairy Sub-sector"

Humboldt Universität zu Berlin, 2001

Resümee

Problemstellung

Die globale Ernährungssicherung ist eine der umfassendsten Aufgaben der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Ihre Lösung hängt im wesentlichen von der Entwicklung dreier Faktoren ab: von der weltweiten landwirtschaftlichen Produktion von Nahrungsmitteln, von der Entwicklung der nationalen Agrarmärkte und von der Entwicklung des internationalen Agrarhandels. Die vorliegende Arbeit befasst sich mit der Entwicklung eines nationalen Agrarmarktes in Kenia. Nationale Agrarmärkte sind die Orte, an denen über die Allokation von Nahrungsmitteln und über Anreize der Nahrungsmittelproduktion entschieden wird. Effiziente Agrarmärkte sind somit ein Kernstück der Ernährungssicherung, vor allem in Entwicklungsländern. Seit Mitte der 70er Jahre ist die Entwicklung von Agrarmärkten als Themenfeld der Entwicklungszusammenarbeit entdeckt worden. Viele Entwicklungsländer verfügten nur über schwach ausgebildete Nahrungsmittelmärkte, die wenig Produktionsanreize ausübten und eine ineffiziente Ressourcenallokation hervorriefen. Seitdem haben viele Entwicklungsländern Agrarmarktreformen eingeleitet. Marktliberalisierung wurde als das "Allheilmittel" angesehen, Markteffizienz zu steigern, die Nachfrage nach Nahrungsmitteln besser zu befriedigen und die Nahrungsmittelproduktion und landwirtschaftliche Einkommen zu erhöhen. Die gewünschten Erfolge sind allerdings häufig nicht eingetreten und es bleibt umstritten, welche Politikmaßnahmen adäquat sind, um Agrarmärkte zu reformieren. In Kenia ist Milch als Nahrungsmittel von hoher Bedeutung für die nationale Ernährungssicherung. Die Milchproduktion ist eine wichtige Quelle landwirtschaftlicher Einkommen und damit ein starker ländlicher Wirtschaftsfaktor. Der kenianische Milchmarkt wurde 1992 rigoros liberalisiert, indem der staatlichen Molkerei (Kenyan Co-operative Creamery, KCC) das Monopol entzogen und die Milchpreise freigegeben wurden. Erste Analysen Mitte der 90er Jahre ergaben jedoch, dass die Liberalisierung des Milchmarktes nicht die erhoffte Marktentwicklung hervorbrachte. Es hatte sich kaum Wettbewerb in der vorgelagerten und verarbeitenden Industrie entwickelt, die KCC verfügte weiterhin über große Marktmacht und die produzierten Milchmengen sanken. Dieses Beispiel einer Agrarmarktliberalisierung hat in der kurzen und mittleren Frist nicht zu den gewünschten Marktentwicklungen geführt. Es stellt sich die Frage, welche Politikmaßnahmen einen effizienteren Markt hervorbringen.

Zielsetzung

Die vorliegende Arbeit stellt Ursachen und Politikmaßnahmen von Agrarmarktliberalisierungen in Entwicklungsländern dar. Die Liberalisierung des

kenianischen Milchmarktes wird als Fallbeispiel im Detail beleuchtet und ihr Marktergebnis analysiert. Da eine erste Analyse der kurzfristigen Liberalisierungseffekte enttäuschend ausfiel, liefert diese Arbeit die Ergebnisse der mittelfristigen Marktentwicklung und erklärt, wie sich der Markt in den neun Jahren nach der Liberalisierung entwickelt hat. Die Forschungsfrage lautet demzufolge: Welche Ergebnisse hat die Liberalisierung des kenianischen Milchmarktes hervorgebracht, wie können diese gemessen werden und wie sind sie zu bewerten? Die kenianische Fallstudie wurde eingebettet in Erfahrungen, die in anderen Entwicklungsländern mit Agrarmarkliberalisierungen gemacht wurden, um länderspezifische und generelle Erkenntnisse gleichermaßen zu gewinnen. Ausgehend von diesen Ergebnissen leiten sich einerseits Empfehlungen an die kenianische Agrarpolitik ab, andererseits ergeben sich Erkenntnisse, die grundsätzliche Inhalte und Politiken von Agrarmarktreformen betreffen und in anderen Ländern, die solche Reformen vornehmen, von Nutzen sein können.

Methodisches Vorgehen

Diese Arbeit basiert auf sekundären sowie auf primären Daten. Eine detaillierte Zusammenstellung der Literatur über Agrarmarktreformen in Entwicklungsländern gibt den Einstieg in das Thema. Sekundäre Daten über die kenianische Milchproduktion und Milchmarktentwicklung formen die Basis, auf der die Fallstudie entwickelt wird. Während eines zehnwöchigen Forschungsaufenthaltes in Kenia wurden Interviews mit kenianischen Agrarpolitikern, Milchproduzenten und Milchverarbeitern durchgeführt. Der analytische Rahmen der Arbeit bildet der Structure-Conduct-Performance-Ansatz (SCP-Concept), der in der Industrieökonomik entwickelt wurde und seit Mitte der 70er Jahre für die Analyse von Agrarmärkten angewendet wird. Die zur Verfügung stehenden Daten über den kenianischen Milchmarkt wurden mit Hilfe des SCP-Concepts analysiert, um die Marktstrukturen zu beschreiben, die Marktleistung zu erfassen und das Marktergebnis zu bewerten.

Ergebnisse

Die Structure-Conduct-Performance-Analyse des kenianischen Milchmarktes hat unter anderem folgende Ergebnisse hervorgebracht:

1. Mittelfristig hat die Milchmarktliberalisierung zu effizienteren Marktstrukturen als vor der Reform geführt. Dies zeigt sich daran, dass die Nachfrage nach Frischmilch gedeckt werden kann, die Produzentenpreise im Durchschnitt gestiegen sind und Beschäftigung im informellen Rohmilchmarkt geschaffen wurde.
2. Die Liberalisierung des Milchmarktes hat nicht zu einer Verbesserung der Produktionsbedingungen für Milchbauern beigetragen.
3. Die landesweite Liberalisierung hat zum Bedeutungsverlust der Milchkooperativen geführt. Dies hat eine Desintegration der vor- und nachgelagerten Bereiche des Milchmarktes hervorgerufen. In dicht besiedelten und infrastrukturell erschlossenen Gebieten sind die Märkte integriert und hoch kompetitiv, während in abgelegeneren Gebieten die Milchproduzenten mit steigenden Faktorpreisen und gesunkenen Produzentenpreisen konfrontiert sind.
4. Die Milchmarktliberalisierung hat auf allen vertikalen Stufen zu mehr Wettbewerb geführt. Dennoch ist neun Jahre nach der Liberalisierung wenig Wettbewerb zwischen den privaten Molkereien zu beobachten. Die Molkereien realisieren für veredelte Milchprodukte relativ hohe Margen.

Aus diesen Ergebnissen der kenianischen Fallstudie wurden folgenden drei Empfehlungen für Reformmaßnahmen auf Agrarmärkten abgeleitet:

1. Märkte mit schwachen Strukturen und hohen Ein- und Austrittsbarrieren können nur sehr langsam auf Reformen reagieren. Aktive Agrarpolitikgestaltung muss dieser Erkenntnis Rechnung tragen, indem sie ihre Entscheidungen langfristig ankündigt und Übergangsfristen gewährt, in denen die Marktteilnehmer reagieren und sich anpassen können. Transparente Politikentscheidungen können Wettbewerbsverzerrungen und somit einer ineffizienten Allokation vorbeugen.
2. Die oft sehr geringe Infrastruktur in Entwicklungsländern behindert die Entwicklung wettbewerbsorientierter Agrarmärkte. Ad-hoc-Liberalisierungen beheben dieses Defizit nicht. Die unerwünschten Auswirkungen von Marktliberalisierungen (z.B. die starke Desintegration der Preise und das Entstehen hoher Pionierrenten) werden durch den Mangel an Marktinfrastruktur verschärft.
3. Die soziale Bedeutung und einkommensstützende Funktion von Marketing Boards in Entwicklungsländern wird im Zuge von Marktliberalisierungen unterschätzt, wenn nur technische Effizienz und Preiseffizienz im Vordergrund stehen. Auch wenn Marketing Boards häufig durch einheitliche Preise die Produzenten schädigen, so darf nicht vergessen werden, dass vielen Bauern auf weniger guten Standorten stabile Einkommen garantiert werden. Gerade diesen Produzenten sollte bei Marktliberalisierung eine Anpassungszeit und ein sanfter Übergang in die Marktwirtschaft ermöglicht werden.