Der Begriff »Globale Öffentliche Güter« (GÖG) – im Rahmen des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen formuliert – hat seit Ende der 1990er Jahre Karriere gemacht. Denn mit fortschreitender neoliberaler Globalisierung gerät die Bereitstellung und Sicherung elementarer Lebensgrundlagen wie saubere Luft, Wasser, ein erträgliches Klima oder die biologische Vielfalt, aber auch die Versorgung mit öffentlichen Gütern der Daseinsvorsorge wie Bildung und Gesundheit sowie die Finanzmarktstabilität zunehmend aus dem Blick. Der Sammelband fragt nach Konzept und Zielen des Begriffs der Globalen Öffentlichen Güter und nach den Chancen, die er für eine andere politische Gestaltung der Globalisierung bietet. Es schreiben u.a. Frank Bsirske, Heribert Dieter, Enrique Dussel, Reinhard Loske, Henning Melber, Dirk Messner, Roland Roth, Hermann Scheer, Christoph Scherrer, Heike Walk, Brigitte Young.

9 783896 915481
ISBN 3-89691-548-7

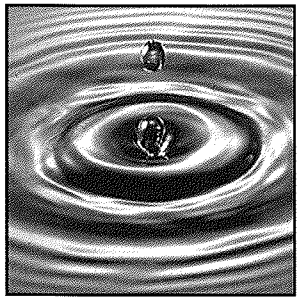
Globale Öffentliche Güter

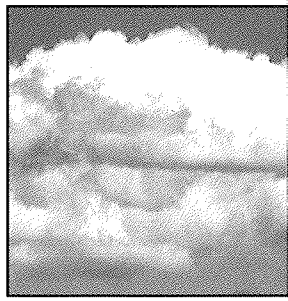
Achim Brunnengräber

WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT

Achim Brunnengräber (Hrsg.)

Globale Öffentliche Güter





unter Privatisierungsdruck

FESTSCHRIFT FÜR ELMAR ALTVATER

Achim Brunnengräber, Dr. phil., geb. 1963, studierte an der Pädagogischen Hochschule Heidelberg Lehramt, an der Freien Universität Berlin Politikwissenschaft und an der Universität Bremen Entwicklungspolitik mit dem Schwerpunkt Nicht-Regierungs-Organisationen; er leitet an der Freien Universität Berlin das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderte, interdisziplinäre Forschungsprojekt „Global Governance und Klimawandel. Eine Mehrebenenanalyse zu den Bedingungen, Risiken und Chancen sozial-ökologischer Transformationen"; Mitautor von *Die Globalisierungswächter. NGOs und ihre transnationalen Netze im Konfliktfeld Klima*, Münster 2000, und der Studie *Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung?*, Münster 2000.

Achim Brunnengräber (Hrsg.)

Globale Öffentliche Güter unter Privatisierungsdruck

Festschrift für Elmar Altvater

WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT

Mit freundlicher Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.ddb.de abrufbar.

1. Auflage Münster 2003
© 2003 Verlag Westfälisches Dampfboot
Alle Rechte vorbehalten
Umschlag: Lütke · Fahle · Seifert, Münster
Druck: Rosch-Buch Druckerei GmbH, Scheßlitz
Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.
ISBN 3-89691-548-8

Inhalt

Vorwort 7

Henning Melber
„... schließlich kann es ein linkes Projekt nur geben, wenn ihm Ideen aus utopischem Denken zuwachsen."
Zum bisherigen Wirken von Elmar Altvater - eine provisorische Zwischenbilanz 9

Teil I: Einleitung 25

Achim Brunnengräber
Global Public Goods - Global Public Bads
Wer definiert sie, wer schützt sie, wer stellt sie bereit? 26

Inge Kaul/Alexander Kocks
Globale öffentliche Güter
Zur Relevanz des Begriffs 39

Teil II: Finanzmärkte und Finanzinstrumente 57

Brigitte Young
„Rauschzustand der Besoffenheit über den Sieg der Marktwirtschaft"
Die Liberalisierung von Finanzdienstleistungen in der EU und der WTO 58

Heribert Dieter
Das globale öffentliche Gut Finanzielle Stabilität
Wege zur Reduzierung der Turbulenzen auf den internationalen Finanzmärkten 85

Philipp Hersel
Das internationale Schuldenmanagement
Wenn die Gläubiger globale öffentliche Güter pfänden 109

Teil III: Markt und Staat 135

Enrique Dussel Peters
Globale Öffentliche Güter in der Peripherie
Herausforderungen durch neue Produktions- und Handelsspezialisierungen 136

Hermann Scheer
Problemflucht: die Ökonomisierung des Politischen
Die Transformation von Politik und Makroökonomie in die Mikroökonomie 158

Christoph Scherrer
Markt über Alles?
Von der vergeblichen Suche nach einem exakten Nachweis
für die Überlegenheit des Marktes 165

Frank Bsirske
GATS, Soziale Regeln und Demokratie
Sicherung der globalen Güter: Überwindung der Armut
über die Marktöffnung für Dienstleistungen? 186

Sabine Krüger
Ein Element unter Druck
Wasser und Wassermärkte zwischen Regulierung und Privatisierung 197

Teil IV: Transnationale Netzwerke 219

Achim Brunnengräber
Wer frei sein will, muss auch loslassen können
Die Privatisierung der Weltpolitik durch transnationale Politiknetzwerke 220

Beate Andrees
Öffentliche Not, private Tugend?
Die Finanzierung öffentlicher Güter in Transformationsgesellschaften 241

Peter Eigen
Korruptionskontrolle
Ein Schlüssel zum entwicklungsorientierten Handel 263

Heike Walk/Roland Roth
Widerstand gegen Privatisierung
Soziale Bewegungen und ihre Kampagnen zum Schutz globaler öffentlicher Güter 276

Teil V: Herausforderungen für Wissenschaft und Politik 291

Dirk Messner
Herausforderungen für die zukünftige Global Governance-Forschung
Dimensionen einer zweiten Phase eines jungen Diskurses 292

Reinhard Loske/Roger Peltzer
Nachhaltige Entwicklung und gerechte Globalisierung
Leitbilder einer auf Ausgleich bedachten Nord-Süd-Politik 305

Abstracts 313

Zu den AutorInnen 321

Vorwort

Wie kann eine Festschrift dem bisherigen Œuvre eines wissenschaftlich wie politisch engagierten Menschen halbwegs gerecht werden, der seine Arbeit unvermindert mit Energie, kritischer Unruhe und Kreativität fortsetzt und dabei seit 35 Jahren deutliche Spuren hinterlassen und markante Akzente gesetzt hat? Diese Frage, mit der auch Henning Melber seinen Beitrag zu Leben und Werk von Elmar Altvater eröffnet, ist vielleicht gar nicht so schwer zu beantworten. Wer den Jubilar auch nur ein wenig kennt, der weiß, dass er es sich nie in einer „theoretischen Schule" bequem gemacht hat. Schon immer fanden neue, intellektuell verlockende, weil problemorientierte Konzepte und Theorien sein Interesse. Er hat stets ein besonderes Gespür dafür gezeigt, zwischen populärwissenschaftlichen Modeerscheinungen mit geringer Halbwertszeit und tiefreichenden, gesellschaftsrelevanten Ansätzen mit hohem Erklärungsgehalt zu unterscheiden.

In den 1960 und 1970er Jahren standen die Entwicklung des westdeutschen Kapitalismus und die Weltwährungskrise, die Grenzen des Staatsinterventionismus und die Bildungsökonomie im Zentrum seiner Arbeiten. In den 1980er Jahren bestimmten die Verschuldung der Entwicklungsländer und die von ihm schon früh analysierte „Verschuldungsfalle" sein wissenschaftliches Wirken. Unmittelbar nach der Rio-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) thematisierte er die „Umweltplünderung und neue Welt(un)ordnung", so der Untertitel von „Der Preis des Wohlstands" (1992). 1996 legte er mit Birgit Mahnkopf den viel beachteten Band zu den „Grenzen der Globalisierung" vor. Die „engagierte" Beschäftigung mit dem gesellschaftlichen Potenzial der nicht-staatlichen Organisationen (NGOs) und der globalisierungskritischen Bewegung schlug sich 1997 in der Mitherausgabe des Bandes „Vernetzt und Verstrickt" nieder. Die internationalen Finanzmärkte waren Thema der von ihm geleiteten Arbeitsgruppe der Enquete Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft" des 14. Deutschen Bundestages, die 2002 ihren Abschlussbericht vorlegte. Dass die neoliberale Globalisierung die gesellschaftlichen Bereiche von Arbeit, Geld und Politik durcheinander wirbelt und neue Unübersichtlichkeiten produziert, wurde von ihm – wiederum mit Birgit Mahnkopf – 2002 unter dem Titel „Globalisierung der Unsicherheit" aufgegriffen.

Kaum war eine Herausforderung angenommen und bearbeitet, der Gegenstand durchdrungen, ein Band abgeschlossen, gab es in der weltgesellschaftlichen Dynamik und im Spannungsfeld von Theorie und Praxis Neues, noch Bedeutsameres zu „entdecken". Diese ruhelose Schaffenskraft und die wissenschaftliche Neugierde, die Elmar Altvater auszeichnen, legten die Konzeption dieses Sammelbandes nahe: Nicht der breite Rückblick auf das Geleistete, auf seine wissenschaftlichen Analysen zur Marxschen Theorie oder zum Sachzwang Weltmarkt – wenn gleich

Martens, Jens/Hein, Roland (2002): Globale Öffentliche Güter. Zukunftskonzept für die internationale Zusammenarbeit?, WEED Arbeitspapier, herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung und Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED), Berlin

Northover, Henry/Joyner, Karen/Woodward, David (1998): A Human Development Approach to Debt Relief for the World's Poor, Position Paper, CAFOD, London.

Raffer, Kunibert (1990): Applying Chapter 9 Insolvency to International Debts: An Economically Efficient Solution with a human Face, in: World Development, Vol. 18, No. 2. S. 301-313.

Sachs, Jeffrey D. (1998): External debt, structural adjustment and economic growth, in: UNCTAD: International Monetary and Financial Issues for the 1990s, Vol. IX, New York und Genf.

Smith, Adam (1910): An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Vol. 2, London: J.M.Dent.

UNDP (1996): Human Development Report 1996, New York.

- (1997): Human Development Report 1997, New York.

WEED (2001): Kapital braucht Kontrolle, 3. Auflage, Bonn.

World Bank (2000): Global Development Finance 2000, Washington DC.

- (2001): World Development Indicators 2001, Washington DC.

Wyplosz, Charles (1999): International Financial Instability, in: Kaul, Inge/Grunberg, Isabelle/Stern, Marc A. (Hg.)(1999): Global Public Goods. International cooperation in the 21st century, New York: Oxford University Press, S. 152-189.

Teil III
Markt und Staat

Enrique Dussel Peters

Globale Öffentliche Güter in der Peripherie
Herausforderungen durch neue Produktions- und Handelsspezialisierungen

1 Einleitung

Die vorliegende Arbeit ist Teil der Diskussion über Globale Öffentliche Güter (GÖG) und bietet gleichzeitig eine kritische Perspektive zur Bestimmung des Globalisierungsprozesses. Gegenwärtig existiert eine vorherrschende Meinung, welche die Privatisierung des öffentlichen Bereiches in einer umfassenden Form legitimiert - von der Bildung bis zu öffentlichen Unternehmen, Banken, Finanzdienstleistungen, Infrastruktur für Strom und Wasser, Strassen, Fermeldewesen, Gefängnissen u.v.m. - und welche gleichzeitig den Zugang eines Großteils der Bevölkerung zu den übriggebliebenen öffentlichen Gütern bedeutend einschränken will. Heutzutage befindet sich der öffentliche Sektor vor einem historischen Wendepunkt: Was kann nicht an die Privatwirtschaft verkauft werden? Wo sind die Grenzen zwischen der Effizienz des Marktes einerseits und seiner sozialökonomischen und territorialen Ausschließung und Polarisierung andererseits?[1]

Aus dieser Perspektive verfolgt dieser Text verschiedene Ziele. Zum einen soll die Diskussion über die globalen öffentlichen Güter in ihren räumlichen und zeitlichen Dimensionen hervorgehoben werden. Gleichzeitig wird auf die Produktions- und Handelsformen in Lateinamerika und Mexiko seit den 1980er Jahren und auf ihre Effekte hingewiesen.[2] Wie wir sehen werden, entstehen durch den Globalisierungsprozess nicht nur soziale Kosten, die sich aus der speziellen Integration der Peripherie und Lateinamerikas in den Weltmarkt seit den 1980er Jahren ergeben, sondern auch wirtschaftliche Kosten im engeren Sinne, die nicht nur den eigenen ökonomischen Reproduktionsprozess beschränken, sondern ihn auch verhindern. Die detaillierte Analyse Lateinamerikas mit dem Schwerpunkt Mexiko ist wichtig, um die sozialökonomischen Dimensionen und Effekte der Spezialisierung des produktiven und kommerziellen Bereiches zu verstehen. Einige der Auswirkungen werden unter Einbeziehung der Effekte auf die Einnahmen der öffentlichen Haushalte, auf den Arbeitsmarkt, die Einkommensverteilung und die Realeinkommen untersucht. Die konkreten regionalen und zeitlichen Formen des Zugangs der Bevölkerung zum Weltmarkt sind entscheidend, um die Dimension der Beziehung zwischen öffentlichen und privaten Gütern und die Herausforderungen für die globalen öffentlichen Güter zu verstehen.

Die Arbeit unterteilt sich in drei Abschnitte. Im ersten werden kurz einige Punkte bezüglich der globalen öffentlichen Güter analysiert und auf einige ihrer gegen-

wärtigen Beschränkungen und Auswirkungen hingewiesen. In diesem Teil werden kurz historische und territoriale Merkmale des Globalisierungsprozesses und seiner Auswirkungen auf die globalen öffentlichen Güter untersucht. Im zweiten Abschnitt wird auf die Formen der Spezialisierung im produktiven und kommerziellen Bereich in Lateinamerika und ihre sozialökonomischen Effekte Bezug genommen. Dabei wird detaillierter auf Mexiko eingegangen. Der dritte und letzte Abschnitt schließt mit der gegenwärtigen Debatte über Globalisierung und globale öffentliche Güter ab. Unter anderem wird hinterfragt, wer und/oder welche Institution in der Lage ist, die minimalen globalen öffentlichen Güter bereitzustellen, die in der Peripherie und in Lateinamerika benötigt werden.

2 Globale öffentliche Güter. Räumliche und zeitliche Perspektiven der Peripherie

Die Debatte über die globalen öffentlichen Güter ist nicht neu. Zumindest seit Mitte des 19. Jahrhunderts wurde auf die Schwierigkeiten, Widersprüche und die Herausforderungen sozioökonomischer Entwicklung in kapitalistischen Gesellschaften von verschiedenen Autoren wie David Ricardo, Karl Marx und früher von Adam Smith hingewiesen. Später begann in den 40er Jahren des 20. Jahrhunderts in Lateinamerika und in anderen Regionen der Peripherie eine Diskussion um die Substitution von verarbeiteten Importen. Hintergrund waren u.a. das „strukturelle Ungleichgewicht" der jeweiligen Wirtschaften, die „bottle necks" in verschiedenen Märkten sowie die „gaps" zwischen den Kapital- und Investitionsgütermärkten und zwischen Angebot von und Nachfrage nach Facharbeitern. Schon seit dem Ende der 1950er Jahre des 20. Jahrhunderts haben Autoren wie z.B. Hirschman (1958) auf die Bedeutung von vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsketten und auf die Importsubstitution für die Induzierung endogener Entwicklungsprozesse hingewiesen[3].

Nach Jahrzehnten einer Politik der Importsubstitution in Lateinamerika und in anderen peripheren Staaten kam diese am Ende der 1970er Jahre in eine bedeutende Krise. Die sozialökonomische Strategie stieß nicht nur an ihre eigenen Grenzen (wegen der Unfähigkeit der jeweiligen Agrarsektoren, Arbeitskraft und Produktionsmittel an die Industrie zu transferieren und paradoxerweise wegen der fehlenden Importsubstitution in der privaten Industrie), sondern auch wegen der Krise des „Wohlfahrtsstaates" in den OECD-Ländern. Damit war ein wichtiger Teil der Peripherie mit tiefgreifenden Krisensymptomen konfrontiert: mit einer Überakkumulationskrise auf der internationalen Ebene, mit einer Krise der US-amerikanischen Hegemonie und mit der internen Krise der Importsubstitution (Altvater 1987, Dussel Peters 2000, Glyn et al. 1990).

In diesem Zusammenhang ist es wichtig herauszustellen, dass zumindest seit dem Ende der 1960er Jahre eine Gruppe von Autoren - insbesondere Balassa, Bhagwati und Krueger - eine neue Denkrichtung aufgebaut haben, welche auf der neoklassischen Wirtschaftsauffassung basiert und als „exportorientierte Industrialisierung (EOI)" bekannt ist. Diese Autoren, die wenig gemein haben mit neoliberalen Autoren wie Friedrich von Hayek und Milton Friedman, übten einen großen Einfluss auf die Politik und Wirtschaftspolitik der Peripherie und Lateinamerikas seit den 1980er Jahren aus, u.a. auch über multilaterale Organisationen. Zuvor hatte die neoliberale Denkströmung insbesondere unter den südamerikanischen Diktaturen während der 1960er und 1970er einen starken Einfluss u.a. in Argentinien, Brasilien und Chile.[4]

Was sind die konzeptionellen Unterschiede zwischen dem Neoliberalismus einerseits und der EOI auf der anderen Seite?[5] Der Neoliberalismus, der von Hayek und Friedman entwickelt wurde, baut auf einer starken theoretischen Polarisierung auf, z.B. als Gegenpol zum Kommunismus seit den 1930er und 1940er Jahren, aber auch gegenüber sozialen Bewegungen im Zusammenhang mit dem Keynesianismus, Sozialismus, Leninismus, Trotzkismus und anderer „ismen" sowie gegen den „konstruktiven Rationalismus" im allgemeinen (Hinkelammert 1984). Die aggressive Einstellung des Neoliberalismus gegenüber dem Totalitarismus rechtfertigt dabei autoritäre Systeme, auch gegen demokratische Gesellschaftsformen. Der Selektionsprozess zwischen Individuen und Gesellschaften ist von großer Bedeutung für den Neoliberalismus. Seine Argumente nähern sich teilweise konzeptionell bedenklich sozialdarwinistischem und faschistischem Gedankengut an. Die Priorität, die der wirtschaftlichen gegenüber der politischen Freiheit gegeben wird (Friedman 1962), ist in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung. Das neoliberale Denken schlägt ein theoretisches, historisches, wirtschaftliches und kulturelles System vor, das auf dem Markt, der individuellen Freiheit und dem Privateigentum basiert. Diese Argumente bereiten den Weg, um Gesellschaften und die „Evolution der Menschen" basierend auf der Entwicklung der Marktfreiheiten zu bewerten. Sie ermöglichen den Schluss, dass Kapitalismus und autoritäre Systeme für die Entstehung und Entwicklung der wirtschaftlichen Freiheit durchaus kompatibel sind.[6]

Auf der anderen Seite haben viele lateinamerikanische (Wirtschafts-)Politiker - die meisten von ihnen studierten in den USA an den „Ivy league"-Universitäten - direkten Kontakt mit den Protagonisten der EOI gehabt, zumindest seit den 1970er Jahren. EOI-Autoren übten auch einen bedeutenden Einfluss auf multinationale Institutionen wie die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds aus. Der Ausgangspunkt der EOI ist ihre Kritik an der Strategie der Importsubstitution (ISI), nicht aber an Kommunismus oder Sozialismus. Die unterschiedlichen Formen der Staatseingriffe haben demnach zu einem „rent-seeking"-Verhalten, nicht aber zu einer Verbesserung der unteren Klassen und zur Modernisierung der Länder geführt. Die Vertreter der EOI versuchen, empirisch nachzuweisen, dass die Integration jeder wirtschaftlichen Einheit (Unternehmen, Region, Nation oder Gruppe von Nationen) in den Weltmarkt durch Exporte das Wirtschaftswachstum und die -entwicklung fördert. Ebenfalls wird makroökonomisch ein marktfreundliches Umfeld als sozioökonomische Grundlage für die öffentliche Politik gefordert (Balassa 1981, Bhagwati/Krueger 1985, Krueger 1997).[7]

In diesem Zusammenhang ist die Debatte über die globalen öffentlichen Güter, die Ende der 1990er Jahre eingeführt worden ist, aus verschiedenen Blickwinkeln wichtig. Zum einen werden die globalen öffentlichen Güter als Güter definiert, bei denen keine Rivalität im Konsum besteht und bei deren Provision/Verteilung niemand von der Nutzung ausgeschlossen werden kann. Das bezieht sich sowohl auf den Konsum als auch auf den Entscheidungsprozess und die Gleichheit (fairness) der Nutzung (Kaul/Stern 1999). Diese Kriterien gehen weit über die Positionen der seit den 1960er Jahren entwickelten Wirtschaftstheorie hinaus (Romer 1993, Schultz 1961, Sen 1987). Auf der anderen Seite wird anerkannt, dass es auf globaler Ebene ein ernsthaftes und tiefgreifendes Problem bezüglich Verteilung, Entscheidung und Kosten der globalen öffentlichen Güter gibt: Wer entscheidet wie über globalen öffentlichen Güter? Wer kontrolliert sie? Abhängig von räumlichen und zeitlichen sowie von kulturellen, materiellen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Faktoren können sie als öffentliche oder private Güter bezeichnet werden. Um nicht in die neoliberale und neoklassische „Falle" zu geraten, ist es jedoch wichtig, auf die absoluten Niveaus der globalen öffentlichen Güter hinzuweisen, auf die Bedingungen der gesellschaftlichen und individuellen Reproduktion. Aus dieser Perspektive unterscheidet sich der Vorschlag der globalen öffentlichen Güter deutlich von der primitiven Tendenz, den Privatisierungsprozess zu maximieren, wobei angenommen wird, dass alles, was privat ist, besser sei als „das Öffentliche" (Basañes et al 1999, World Bank 1995). Der vorhergehende Punkt - genauso wie die Debatte über global governance (Maggi/Messner 2002) und die neuen Strategien für die Entwicklung der Peripherie (Rodrick 2000a,b) - hinterfragt die Bedingungen und Effekte des Globalisierungsprozesses wie auch die Machtfrage im Entscheidungs- und Verteilungsprozess der „öffentlichen Ebene", welche sich im heutigen Weltzusammenhang zu einer „globalen öffentlichen Ebene" transformiert. Dies ist von besonderer Wichtigkeit, wenn man den frontalen Angriff auf den öffentlichen Sektor in Betracht zieht.

In diesem Zusammenhang weist der Vorsitzende der Enquete-Kommission „Globalisierung der Wirtschaft" des deutschen Bundestages auf eine der wichtigsten Herausforderungen auf globaler Ebene hin:

„In der Gefährdung bzw. Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben, Öffentlicher Güter liegt vielleicht die wichtigste Gefahr einer Globalisierung, welche sich hauptsächlich um die Mehrung der privaten Güter durch die globale Effizienzsteigerung dreht. Bei den Bemühungen um die Gestaltung der Globalisierung wird man in jedem Fall der Sicherung der öffentlichen Güter hohe Priorität einräumen" (Deutscher Bundestag 2002: 56).

An dieser Stelle sei kurz auf folgenden Aspekt des Globalisierung hingewiesen. Es waren hauptsächlich transnationale Konzerne (TNK), die ein immer größeres Segment ihrer globalen Wertschöpfungskette übertragen haben (Gereffi/Korzeniewicz 1994, Piore/Sabel 1984). Die wachsende Flexibilisierung der Nachfrage, besonders in der Automobil-, Elektronik- und Textilindustrie, erzwang neue sozioökonomische Strukturen, bekannt als flexible Produktion. Die wachsende Öffnung der zentralen und peripheren Länder (das beinhaltet den Verkehr von Waren und Dienstleistungen genauso wie Finanzströme, aber auch bahnbrechende Verbesserungen im Transportwesen und der elektronischen Kommunikation), ermöglichte den letzten Schritt der Globalisierung. Im Gegensatz zu der vorhergehenden historischen Periode hat sich seit den 1980er Jahren ein neues Produktionsnetzwerk entwickelt: TNK, aber im zunehmenden Maße auch andere Firmen, integrieren sich in spezielle Segmente der globalen Wertschöpfungskette. Heute wird ein Produkt nicht mehr komplett in einem Land gefertigt, sondern die Territorien nehmen nur noch an einem Segment der globalen Wertschöpfungskette teil. Die konkrete Integrationsform ist aus dieser Perspektive wesentlich für die territoriale sozioökonomische Entwicklung.

Letzten Endes hat die Globalisierung - verstanden als ein Ergebnis der globalen Produktionsketten und der flexiblen Spezialisierung - verschiedene Auswirkungen. Neben den territorialen Konsequenzen bringt dieser historisch neue Prozess des „Glokalen" (Altvater/Mahnkopf 1999) tiefgreifende sozioökonomische Herausforderungen mit sich: Gebiete auf der lokalen, regionalen, überregionalen, nationalen und übernationalen Ebene integrieren sich direkt in den Weltmarkt (Storper 1997). Aus der Perspektive der Politik ist die „glokale" Ebene, im Gegensatz zur nationalen, die am meisten geeignete, um den Globalisierungstendenzen zu begegnen. Für viele Länder mit einer starken Tradition der Zentralisierung des politischen Entscheidungsprozesses, wie zum Beispiel Mexiko, ist die „Glokalisierung" von Mitteln, Ressourcen, Arbeitskraft und Entscheidungskompetenz eine sehr komplizierte Angelegenheit.

Auf der einen Seite werden die Effekte der Globalisierung auf die Territorien hervorgehoben. Im Gegensatz zu den meisten Betrachtungen der Wettbewerbsfähigkeit auf nationaler Ebene sind es die regionalen Räume und ihre Bevölkerung, die sich direkt in den Weltmarkt integrieren. Neben der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Nationen gewinnt die Wettbewerbsfähigkeit von regionalen Räumen an Bedeutung. Auf der anderen Seite können sich die „glokalen" Auswirkungen und Herausforderungen der Globalisierung in Raum und Zeit in zweierlei extremer Form bemerkbar machen: zum einen durch einen hohen Grad der Endogenität, zum anderen aber durch einen Prozess der vertiefenden sozioökonomischen Polarisierung (Dussel Peters 2000).

Gegenüber der Vormachtstellung des neoliberalen Denkens und der EOI bietet die gegenwärtige Debatte über die globalen öffentlichen Güter eine Neuorientierung der öffentlichen Ebene gegenüber den Dimensionen der Auswirkungen der Globalisierung auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene an. Demzufolge können die öffentlichen Güter nur in einer globalen Dimension verstanden werden. Die Dimensionen sind genauso immens wie die Analyse der Finanzierung bzw. die Betrachtung der Kosten der globalen öffentlichen Güter. Die Problemstellung der globalen öffentlichen Güter ist auch deswegen entscheidend, da hier die soziale und politische Ebene des Zugangs, der Kontrolle und der Verteilung der öffentlichen Güter hervorgehoben wird und so die Diskussion über die öffentlichen Güter über die rein ökonomische Analyse von Nicht-Rivalität und Ausschluss hinausgeht. Nicht zuletzt stellt die Debatte tiefgründig die Reduzierung des öffentlichen Sektors auf eine Minimalfunktion in Frage, wonach die makroökonomische Stabilität das einzige „öffentliche Gut" ist, dass die Regierungen anbieten und zu dem die Bevölkerung Zugang hat. Aus dieser Sicht ist die öffentliche Auseinandersetzung über die globalen öffentlichen Güter vielversprechend und begegnet dem Polarisierungsprozess, durch den ein Großteil der Peripherie geht.[8]

Ohne Zweifel ist es wichtig, auf die Beschränkungen hinzuweisen. Auf der einen Seite werden keine absoluten oder relativen Niveaus der öffentlichen Güter betrachtet. Zentrales Thema in diesem Zusammenhang ist die Sicherung der elementaren materiellen und sozialen Lebensgrundlage und der Reproduktion. In gleicher Weise fehlt in der Debatte ein klarer Vorschlag, der die politischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der globalen öffentlichen Güter mit einbezieht: Was sind die Kosten eines Vorschlages für die globalen öffentlichen Güter, und wer finanziert ihn? Zuletzt ist es wichtig, dass die Debatte um die globalen öffentlichen Güter die tiefgreifenden sozioökonomischen Veränderungen und den Wandel der öffentlichen Haushalte in der Peripherie und in Lateinamerika angemessener berücksichtigt. Diese Entwicklungen beeinflussen massiv die absoluten und relativen Zugangsmöglichkeiten zu den globalen öffentlichen Güter für die Bevölkerung in der Peripherie.

3 Produktions- und Handelsspezialisierung in Lateinamerika

Tabelle 1 gibt den großen Skeptizismus wieder, der aktuell bezüglich der Konsequenz des neuen ökonomischen Reformmodells in Lateinamerikas dominiert (Katz/ Dussel Peters 2003). Vier Dimensionen werden dabei betrachtet: a) das Verhalten der Makroökonomie (repräsentiert durch die Inflationsrate), b) die Entwicklung im Außenhandel, zusammengefasst in den aggregierten Daten des Wachstums von Importen und Exporten, c) das Funktionieren des Produktionsapparates (Wachstumsrate des BIP) und d) die Entwicklung der Einkommensverteilung (arme Haushalte im Vergleich zu den gesamten Haushalten).
Demnach hat Lateinamerika einige wichtige Stabilisierungserfolge in einigen makroökonomischen Variablen erreicht - insbesondere bei der Inflation und dem Haushaltsdefizit. Und bezüglich der durchschnittlichen Inflationsrate ist die Entwicklung der lateinamerikanischen Volkswirtschaften in den 1990er Jahren bedeutend besser als in der Vergangenheit. Ebenfalls sind die lateinamerikanischen Länder heute im Außenhandel offener als in den vorhergegangenen Jahrzehnten. Diese Feststellung muss in zwei Richtungen gesehen werden. Zum einen zeigen die Importe eine Wachstumsrate, die höher ist als jene der Exporte. Die Region ist zwar tatsächlich offener im Außenhandel, aber sie ist es mehr im Hinblick auf die Importe als bezüglich der Exporte. Das deutet auf eine Abhängigkeit des Außenhandelssektors des neuen wirtschaftlichen lateinamerikanischen Ökonomiemodells hin.

Die globale Entwicklung der Region ist ohne Zweifel nicht so erfolgreich, wenn wir uns die Indikatoren für Produktion und Distribution des Einkommens anschauen. In diesen Bereichen zeigen die verfügbaren Werte auf lange Sicht gesehen keine Verbesserung, obwohl im Vergleich zum „verlorenen Jahrzehnt" der 1980er Jahre die Zahlen positiv sind[9].

Tabelle 1: Globale Entwicklung Lateinamerikas während der ISI und während der neunziger Jahre

	1945-1980	1980-1990	1990-2000
Inflationsrate	20%	400%	170%
Wachstumsrate der Exporte	2,1%	4,4%	9,4%
Wachstumsrate der Importe	5,9%	-0,8%	12,8%
Wachstumsrate des BIP	5,6%	1,2%	3,3%
Wachstumsrate des BIP pro Einwohner	3,1%	-1,8%	1,6%
Anteil der armen Haushalte	35%	41%	38%

Quelle: CEPAL (2003)

Zusammenfassend kann man sagen, dass die neue Exportorientierung in Bezug auf Inflation und Außenhandel erfolgreicher war als die Importsubstitution. Die Fortschritte der Arbeitsproduktivität, der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der Verteilungsgerechtigkeit sind jedoch sehr mager.

Nur Argentinien, Chile, Bolivien und Uruguay sind in den 1990er Jahren schneller gewachsen als in der Periode der importsubstituierenden Industrialisierung und haben ihre historischen Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität verbessert. In all den anderen Fällen war die Entwicklung deutlich schlechter als im vorhergegangenen Jahrzehnt, insbesondere in Brasilien und Mexiko, den zwei größten Wirtschaften der Region.

Eine ähnliche Tendenz - mit großen Entwicklungsunterschieden zwischen den Ländern - zeigt sich, wenn man sich statt auf das Wachstum und der Verbesserung der Arbeitsproduktivität auf die Indexzahlen der relativen internationalen Wettbewerbsfähigkeit[10] konzentriert (Buitelaar et al. 1999). Hier zeigt sich, dass sich die gesamte Region bezüglich der Penetration des Weltmarktes nicht nennenswert verbessert hat. Tatsächlich war Lateinamerika 1985 nur zu 5,57% und 1998 zu 5,67% am gesamten Welthandels beteiligt. Trotz dieser Daten haben einige wenige Länder es geschafft, ihren Anteil in dieser Zeit relativ auszubauen. In einer bemerkenswerten Form ist das der Fall für Mexiko, das seinen Anteil an den totalen Weltexporten von 1,55% auf 2,24% steigerte. In einem wesentlich geringerem Umfang trifft das auch für Argentinien und Chile zu (von 0,37% auf 0,51% bzw. von 0,23 auf 0,32% der Weltexporte) und nur marginal für Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und die Dominikanische Republik (siehe Tabelle 2).

Die Statistiken von Produktion und Produktivität auf der einen Seite und des Außenhandels auf der anderen erlauben eine weitere Charakterisierung der Umstrukturierung des Produktionsapparates nach der letzten Strukturreform. Sie zeigen mit aller Deutlichkeit, dass sich im Verlauf der letzten zwei Jahrzehnte in Lateinamerika zwei dominante Spezialisierungsformen in der Produktion und im Handel konsolidiert haben. Jede dieser Formen beinhaltet auch Eigenschaften der anderen, auch wenn diese nicht sehr klar zu Tage treten. Das erste der beiden Modelle beschreibt die Länder des „Cono Sur". Hier zeigt sich in der Produktion eine klare Tendenz hin zum Abbau von Rohstoffen und zur Produktion von industriellen Gütern (z.B. vegetarische Öle, Papierzellulose, Eisen und Stahl, Fischmehl usw.). Aus dem produktionsorganisatorischem Blickwinkel handelt es sich um Formen der intensiven Verarbeitung von Rohstoffen, wobei der Herstellungsprozess in hochautomatisierten Betrieben vorgenommen wird, die sehr kapitalintensiv sind und wenig Arbeitsplätze schaffen. Aus der Sicht des Außenhandels geht es um Produktionssektoren, in denen die Weltnachfrage nur langsam wächst und bei denen die Einkommenselastizität gering ist. Aus technologischer Sicht

Tabelle 2: Lateinamerika: Anteil an Weltexporten 1985-1998

	Anteil in %		
	1985	*1998*	*Unterschied*
Argentinien	0,37	0,51	0,14
Chile	0,23	0,32	0,09
Mexiko	1,55	2,24	0,69
Costa Rica	0,07	0,10	0,03
El Salvador	0,04	0,05	0,01
Guatemala	0,06	0,08	0,02
Honduras	0,05	0,07	0,02
Dominikanische Republik	0.08	0.10	0.02
Bolivien	0.04	0.02	-0.02
Brasilien	1,37	1,01	-0,36
Kolumbien	0,24	0,24	0,00
Ecuador	0,17	0,11	-0,06
Paraguay	0,03	0,03	0,00
Peru	0,17	0,12	-0,05
Uruguay	0,07	0,06	-0,01
Venezuela	0,66	0,41	-0,25
Nicaragua	0,02	0,02	0,00
Barbados	0,02	0,00	-0,02
Kuba	0,03	0,02	-0,01
Haiti	0,03	0,01	-0,02
Jamaika	0,04	0,04	0,00
Trinidad / Tobago	0,10	0,04	-0,06
Guyana	0,02	0,01	-0,01
Panama	0,10	0,05	-0,05
Surinam	0,02	0,01	-0,01

Quelle: CEPAL (CAN 2000).

sind es ausgereifte Industrien, in denen es keine größeren Anstrengungen bezüglich Technik und Design für neue Produkte gibt.

Anders ist der Fall von Mexiko, einigen kleineren zentralamerikanischen Ländern und in der Karibik, wo die Spezialisierung der Produktionsform auf die Integration über die Zulieferung (Lohnveredelung) im Bereich von elektronischen Apparaten, von Computern und auch von Kleidung und Autos hauptsächlich für den nordamerikanischen Markt hinausläuft. Einige funktionieren unter dem „Maquila"-Regime, andere nicht, obwohl es sich ebenfalls grundsätzlich um Betriebe des „Zusammenbaus" von eingeführten Zwischenteilen handelt (Buitelaar et al. 1999). In allen Fällen handelt es sich um arbeitsintensive Branchen. Die mexikanische „Maquila" hat mehr als 1 Million neue Arbeitsplätze im Laufe des letzten Jahrzehnts geschaffen. Mit dem Einsatz der neuesten Technik, einer ausgereiften Versorgungslogistik wie „just in time" und „real time" für Zubehör und Einbauteile, Technologien der „Total Quality" usw., welche fast vollständig von den jeweiligen Hauptsitzen der Unternehmen mitgebracht wurden, zahlen diese Betriebe Löhne, die nur einen Bruchteil - nicht mehr als 10% - der Löhne in OECD-Ländern ausmachen. Diese Zulieferungsbetriebe produzieren fast ausschließlich für den US-Markt. Zusammenfassend kann man sagen, dass es nur einige wenige Länder geschafft haben, ihre Wettbewerbsfähigkeit in den neunziger Jahren zu verbessern, und dies geschah auch nur in einigen Industriezweigen.

Auch die Produktivität der Automobilindustrie (und im Falle von Brasilien der Luftfahrtindustrie) und ihre Eingliederung in den Weltmarkt haben sich bedeutend verbessert, nicht zuletzt auf Grund der Vorzugsbehandlung durch die jeweiligen Regierungen. Angesichts der komplexen Produktions- und Handelsspezialisierungen, welche heute in der Region vorherrschen, ist das neue lateinamerikanische Wirtschaftsmodell nur eine vereinfachte Vision der Realität. Dennoch hilft es, die wichtigen Merkmale des Wandlungsprozesses der letzten Jahre zu untersuchen. Ohne dies sind die neuen mikroökonomischen Strukturen, welche sich heute im lateinamerikanischen Produktionsapparat zeigen, nicht zu begreifen.

Die Entwicklungsunterschiede zwischen den lateinamerikanischen Ländern sind ebenfalls klar. Argentinien und Brasilien konnten während des letzten Jahrzehnts zum internationalen Niveau der Arbeitsproduktivität aufschließen. In anderen Fällen gelang dies nicht, obwohl in einigen Ländern in den 1990er Jahren die Relation von Output zu Beschäftigung gestiegen ist. Da sich auch die Arbeitsproduktivität in den USA verbessert hat, fällt ein Vergleich sehr unterschiedlich aus (siehe Tabelle 3).

In den 1970er Jahren hat es in Argentinien, Brasilien, Chile, Kolumbien und Mexiko eine klare Tendenz zur Schließung der Schere der Arbeitsproduktivität gegeben. Dennoch schaffte es nur Argentinien, seine relative Situation während der 1990er Jahre im Vergleich zu den 1980ern zu verbessern (und dies auch nur mit sehr hohen Sozialkosten gemessen in Arbeitslosigkeit und einer dramatischen sozioökonomischen Krise seit 2000). Brasilien z.B. kommt nur im Jahre 1998 auf einen spektakulären Arbeitsproduktivitätszuwachs, der die Zuwächse in den 1980er Jahren übertrifft. In vier Ländern liegen die Produktivitätszuwächse am Ende der 1990er Jahre deutlich unter den Werten der 1980er Jahre.

Obwohl es einen offensichtlichen Aufschwung in der Umwandlung des Produktionsapparates gab, haben also die auf den Wettbewerb ausgerichteten Strukturreformen der 1990er Jahre nur sehr beschränkte Auswirkungen auf die Verbesse-

Tabelle 3: Relative Arbeitsproduktivität der lateinamerikanischen im Vergleich zur US-Industrie

	1970	1980	1990	1998
Argentinien	0,35	0,48	0,42	0,53
Brasilien	0,23	0,30	0,22	0,30
Chile	0,31	0,42	0,30	0,30
Kolumbien	0,26	0,31	0,27	0,25
Costa Rica*	-	-	0,15	0,14
Jamaika*	0,26	0,16	0,16	0,13
Mexiko	0,19	0,24	0,20	0,17
Peru**	0,33	0,25	0,16	0,15
Uruguay**	0,35	0,22	0,20	0,22

* bis 1992, ** bis 1995

Quelle: Dussel Peters/Katz (2003).

rung der Arbeitsproduktivität im Vergleich zur US-Industrie gehabt. Auf der anderen Seite zeigen die hier präsentierten Ergebnisse deutlich, dass es große Unterschiede zwischen den Branchen und Unternehmenstypen bei der Umsetzung der „neuen Marktregeln" gibt.

Die ökonomischen Strukturveränderungen sind vor allem vom Modell „Maquila" geprägt gewesen. Hier herrschen transnationale Unternehmen vor, und es sind nur wenige große nationale Konglomerate, die es geschafft haben, sich erfolgreich als Zulieferer von Ersatzteilen und Einbauteilen zu etablieren (Dussel Peters, 2000, Garrido 2000, Péres 2000). Nationale Unternehmen dominieren hingegen im Fall des Wachstumsmodells, das auf der Grundstoffindustrie basiert. In beiden Fällen jedoch haben die kleinen und mittleren Unternehmen sowie die Staatsbetriebe in den letzten Jahren tendenziell Marktanteile verloren.

Um die enormen Herausforderungen, denen der lateinamerikanische Kontinent gegenübersteht, zu verstehen, müssen auch einige Tendenzen in Bezug auf die Entwicklungen im Bereich der Bedienung der Auslandsschulden berücksichtigt werden (CEPAL 2003, siehe auch Hersel in diesem Band):

a) Die gesamte lateinamerikanische Auslandsschuld im Jahre 2001 hat sich zwar im Vergleich zu den 1980er Jahren verringert, allerdings nur unwesentlich im Vergleich zu den 1990er Jahren. Von 1991 bis 2001 und im Vergleich zum BIP fiel die Rate von 39,2% auf 39%. Nur die Zinszahlungen haben sich in einer dramatischen Art und Weise erhöht, und zwar von 26.412 Millionen Dollar 1990 auf 55.888 Millionen Dollar im Jahre 2001.

b) Die Steuereinnahmen in Lateinamerika haben sich seit den 1990er Jahren relativ stabil entwickelt. Sie stellten 2001 gerade mal 13,5% des BIP dar, wovon mehr als 20% für die Zahlung von Zinsen aufgewendet wurde.

4 Der Fall Mexikos

Mexiko ist einer der „dominanten" Fälle des Neuen Lateinamerikanischen Ökonomischen Modells und soll daher etwas genauer betrachtet werden. Das Ziel ist es, auf die enormen Herausforderungen hinzuweisen, denen der öffentliche Sektor und die öffentlichen Güter gegenwärtig wegen der von Mexiko am Ende der 1980er Jahre verfolgten Strategie gegenüberstehen. Mexiko ist aus vielen Gründen interessant; weil es sich durch seine besondere Form der Spezialisierung in Lateinamerika hervorgetan hat, aber auch weil es eines der Länder der Peripherie ist, dass sich scheinbar am erfolgreichsten - und zwar durch den NAFTA-Vertrag - in den Weltmarkt integriert hat und oft als Beispiel für andere genannt wird, wenn es um weitere Integration geht. Aber auch weil es - gemäß einiger multinationaler Einrichtungen - fähig war, die „Tequilakrise" von 1994-1995 relativ schnell zu überwinden. In diesem Zusammenhang bleibt zu fragen: Was sind die wichtigen strukturellen Änderungen, und in welcher Form wirken sich diese auf die öffentlichen Güter in Mexiko aus?

4.1 Allgemeine Aspekte

Seit 1988 - und als Antwort auf die Krisen von 1982 und 1986 - wurde in der neuen Liberalisierungsstrategie der makroökonomischen Stabilität und der exportorientierten Industrialisierung Priorität eingeräumt, insbesondere der Inflationskontrolle, dem Haushaltsdefizit und auch dem Anwerben von Auslandsinvestitionen, um die neue Strategie zu finanzieren. Gleichzeitig hat der Staat in bedeutendem Umfang seine sozioökonomische Präsenz mit dem Ziel abgebaut, die Verzerrungen in den entsprechenden Märkten zu verringern (Aspe Armella 1993, Dussel Peters 2000).

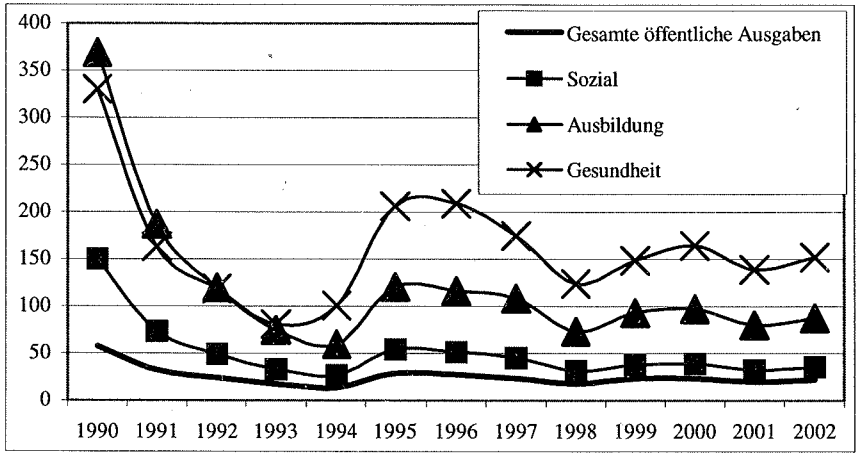
Mit einer gewissen Ironie muss anerkannt werden, dass die Liberalisierungsstrategie nach ihren eigenen Maßstäben relativ erfolgreich ist. Die Inflation ist seit 1988 bedeutend zurückgegangen, und mit Ausnahme von 1995 bis 1996 hat sie sich auf einem Niveau von unter 20% gehalten und war damit sehr viel geringer als in den 1980er Jahren. In gleicher Weise ist das Haushaltsdefizit als Prozentsatz vom BIP zurückgegangen und hat sich auf Werte unter 3% jährlich eingependelt - sicher auch ein Ergebnis des umfangreichen Abbaus der konsumptiven und investiven öffentlichen Ausgaben. In einigen Jahren wurde sogar ein bedeutender

Überschuss erwirtschaftet. Die Auslandsinvestitionen und insbesondere die Direktinvestitionen haben seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre im Durchschnitt jährlich über 9.500 Millionen Dollar betragen. Mexiko hat sich damit in einen der erfolgreichsten Fälle der Anwerbung von Auslandsinvestitionen seit dem zweiten Weltkrieg verwandelt. Schließlich (und gemäß der Zielsetzung der Liberalisierungsstrategie und der EOI) sind die Exporte von 1988 bis 2002 jährlich um durchschnittlich 15,8% gewachsen. Im Verhältnis zum BIP war das ein Anstieg von 14% auf annähernd 30%.

Trotz dieser Tatsachen ist es wichtig, andere Aspekte und makroökonomische Ergebnisse seit 1988 zu untersuchen. Zuerst sei genannt, dass das BIP und das Pro-Kopf-Einkommen weit hinter den Ergebnissen der ISI zurückgeblieben sind. Als zweiter Punkt wäre zu erwähnen, dass von 1988 bis 1994/1995 die Investitionen als Prozentsatz zum BIP ständig gefallen sind. Sie sind danach zwar wieder gestiegen, jedoch mit bedeutend geringeren Werten als in den 1980er Jahren. Als dritter Punkt sei erwähnt, dass es richtig ist, dass die Exporte gewachsen sind, aber sie wuchsen in geringerem Masse als die Importe.

Einige Merkmale des öffentlichen Haushaltes sind bedeutend, um die Problematik des Zugangs der Bevölkerung zu öffentlichen Gütern zu verstehen (OECD 2003): a) Im Jahr 2001 betrug das BIP pro Kopf weniger als 35% der Europäischen Union. b) Die Einnahmen des öffentlichen Sektors aus Steuern, gemessen als Prozentsatz vom BIP lagen bei 18,5%, in der Europäischen Union bei 40,4%. Das

Grafik 1: Mexiko: Öffentlicher Schuldendienst (1990-2002)
(als Prozentsatz anderer öffentlicher Ausgaben)



Quelle: PEF (2002)

bedeutet u.a., dass der Staat nicht nur in Bezug auf das BIP und das Pro-Kopf-Einkommen bedeutend weniger öffentliche Güter zur Verfügung stellt. Auch relativ zur Steuereinnahmequote der OECD werden weniger öffentliche Güter bereitgestellt. Das liegt auch an der reduzierten Steuererhebungskapazität durch den öffentlichen Sektor.

Zusätzlich sind noch die internen und externen Beschränkungen, die auf die Staatsausgaben einwirken, zu betrachten: Da ist zunächst der umfangreiche Rückgang der Binnen- und der Auslandsschulden im Verhältnis zum BIP. Dennoch ist der Schuldendienst im Vergleich zu den Sozialausgaben immer noch ungemein hoch: Von 1990 bis 2002 betrug der Durchschnitt der einfachen Schuldenbedienung 25,47% bzw. 50,67% der gesamten Staatsausgaben und 122,06% bzw. 162,37% der Ausgaben für Bildung und Gesundheit (siehe Grafik 1). Ohne den Schuldendienst hätten die gesamten Staatsausgaben im Jahre 2002 um 20% wachsen können, das Sozialbudget um 50%, die Ausgaben für Bildung um 120% und jene für Gesundheit um einen ähnlichen Wert.[11]

4.2 Wesensmerkmale der Wirtschaft und des Handels

Im Allgemeinen herrscht seit 1988 eine wachsende wirtschaftliche, soziale und territoriale Polarisierung in Mexiko vor. Im Ergebnis gibt es eine relativ kleine Gruppe von Unternehmen, Haushalten, Sektoren und Regionen, die es verstanden haben, sich in den Globalisierungsprozess und in die Liberalisierungsstrategie „einzuklinken". Die Mehrheit der Unternehmen, Haushalte, Sektoren und Regionen hat jedoch nicht an diesem Prozess teilgenommen. Bezüglich der Exporte, die der Motor des Wirtschaftswachstums und des BIP sind, kann gesagt werden, dass sie von einer kleinen Gruppe von Unternehmen erbracht werden: Die 300 bedeutendsten Exportunternehmen und die etwa 3.500 „Maquilas" erbringen mehr als 95% der gesamten Exporte in den Jahren 1993-2000, während die restlichen 3,1 Millionen Unternehmen nur einen Anteil von 5% an den Exporten haben.

Diese Tendenzen sind wesentlich, um die „neue" Wirtschaftsstruktur, welche sich seit den 1980ern in Mexiko herausgebildet hat, zu verstehen: Ein relativ kleiner Exportsektor mit relativ hoher Kapitalintensität hat das Wirtschaftswachstum ermöglicht. Als Konsequenz des hohen Importanteils ist die Verkettung der Exportunternehmen mit dem Rest der Wirtschaft reduziert worden, und auch nationale Verkettungen sind zugrunde gegangen.

Während der 1990er Jahre wurden jährlich durchschnittlich ungefähr 500.000 neue Arbeitsplätze geschaffen. Die wirtschaftlich aktive Bevölkerung wuchs aber um etwa 1,3 Mio. Personen jährlich, d.h. das jährliche Arbeitsplatzdefizit betrug 800.000 Arbeitsplätze.[12] Die wichtigsten Exportunternehmen und die „Maquilas"

beschäftigen zwischen 1993 und 1999 nur etwa 5% der arbeitsfähigen Bevölkerung. Während der 1990er Jahre wurden die meisten Arbeitsplätze vom Bausektor, der die geringsten Sozialleistungen und die niedrigsten Löhne der mexikanischen Wirtschaft zahlt, geschaffen. Diese äußerst geringe Schaffung von Arbeitsplätzen - von 2000 bis 2003 sind 100.000 neue Arbeitsplätze entstanden - steht im Zusammenhang mit weiteren Problemen (CEPAL 2003): a) Von 1984 bis 2000 hat sich die Einkommensverteilung bedeutend verschlechtert. In diesem Zeitraum ist das Einkommen der ärmsten 10% der Bevölkerung von 3,2% auf 2,8% gefallen, das Einkommen des reichsten 10% von 25,8% auf 33,6% gestiegen. b) Der Kaufkraftverlust des Realeinkommens hat sich in gleicher Weise dramatisch verschlechtert: Die realen Mindestlöhne und die Industrielöhne stellen 2002 jeweils nur noch 33,4% und 60% des gesamten Realeinkommens dar.

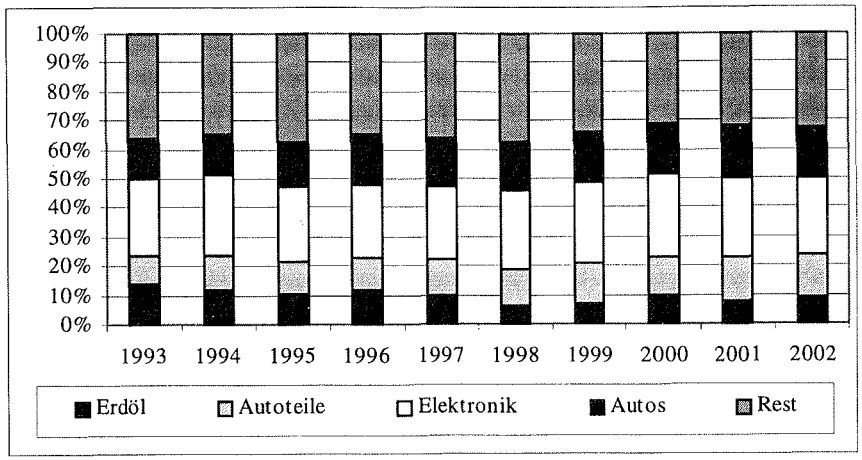
Der überbewertete Wechselkurs[13] ist ein wichtiger Bestandteil der seit 1988 angewendeten Strategie. Nicht nur die Exporte wurden durch diese Entwicklung behindert. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, aber auch auf den Binnenmarkt orientierte Unternehmen sind den Folgen sowohl der massiven Importkonkurrenz mit relativ niedrigen Preisen als Ergebnis der Überbewertung als auch der umfangreichen Herabsetzung der Zölle, welche 1985-1987 in Gang gesetzt wurde, ausgesetzt.

Der Industriesektor - einer der größten Wachstumsmotoren - wuchs in den Jahren 1988-2000 durchschnittlich um 4,8% im Jahr und lag damit über den 3,2% des gesamten mexikanischen Wirtschaftswachstums. Der gleiche Sektor ist jener, der, wenn man die „Maquila" außer Acht lässt, das wachsende Handelsdefizit verursacht. Seit dem Anfang der Liberalisierungsstrategie 1988 ist das Handelsbilanzdefizit der Industrie im Verhältnis zum BIP von 14% auf annähernd 30% im Jahre 1994 gestiegen und seit 1995 - in Anbetracht der Krise - auf ca. 20% zurückgegangen. Das bedeutet, dass die Industrie von ihrer Struktur her immer mehr Nettoimporte benötigt, um in Relation zum BIP zu wachsen. Auf der anderen Seite hat dieser Prozess zu einem ernsthaften Bruch der Produktionsverkettung geführt (Dussel Peters 2000).

Gemäß der allgemein üblichen Handels- und Exportklassifizierung hat sich von den 1980er Jahren bis 2002 die Zusammensetzung der Exporte wesentlich verändert: von Erdölexporten zu Industrieexporten; innerhalb der Industrie kam es zu einer wachsenden Spezialisierung auf Produktklassen wie Autoteile, Automobile und jede Art von elektrischen Produkten (siehe Grafik 2).

Eine solche Analyse der Exporte der Peripherie, Lateinamerikas und im besonderen von Mexiko ist ohne Zweifel unzureichend und kann zu falschen Schlussfolgerungen führen, etwa, dass Mexiko Produkte mit einem hohen Technologiegrad produziert und exportiert. Es ist zweifelsfrei richtig, dass die Exporte un-

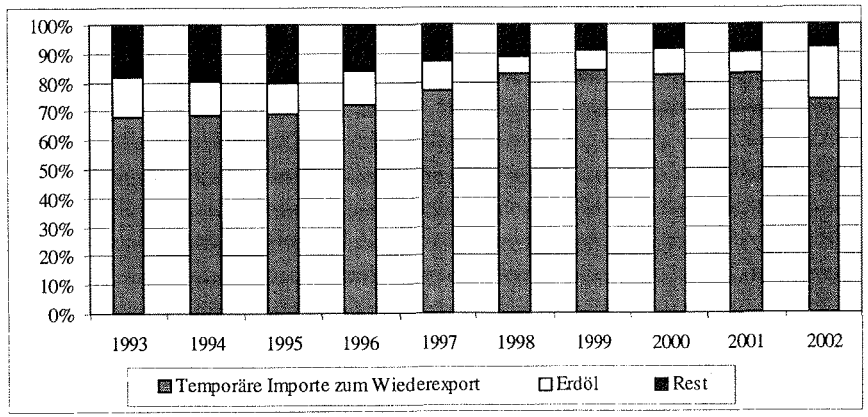
Grafik 2: Mexikanische Exportstruktur (1993-2002) (Anteil an gesamten Exporten)



Quelle: Eigene Berechnungen (Bancomext, SIC-M).

glaublich gestiegen sind. Grafik 3 zeigt jedoch eine Exportstruktur, die ganz anders ist als jene, welche in Grafik 2 gezeigt wird. Aus dem Blickwinkel des Produktionsprozesses (wo temporäre Importe erforderlich sind, um zu exportieren, und wo die „Maquila" eine wichtige, aber nicht alleinige Bedeutung hat) wird angenommen, dass seit Ende der 1990er Jahre mehr als 80% der Exporte von temporären Importen abhängen. Dies bestimmt einige Organisationsaspekte, welche unabhängig

Grafik 3: Struktur der mexikanischen Exporte nach Prozessen (1993-2002) (Anteil an den gesamten Exporten)



Quelle: Eigene Aufarbeitung (Bancomext, SIC-M).

von regionalen Gegebenheiten und von der jeweiligen Aktivität sind. Zusätzlich - und für viele überraschend - spielt das Erdöl eine sehr wichtige Rolle in dieser Exportstruktur: Im Durchschnitt werden etwa 42,28% der endgültigen Exporte durch das Erdöl erzeugt; in einigen Jahren wird dieser Wert auf über 50% ansteigen. Diese Struktur des Exports ist zentral für das Verständnis der Prozesse innerhalb des Exportsektors, unabhängig von den exportierten Produkten und/oder vom konkreten Exportförderprogramm.

In welchem Verhältnis stehen diese temporären Importe zum Wiederexport? Die Unternehmen, die temporäre Importe vornehmen, um sie später wieder zu exportieren, schöpfen in Mexiko folgende Anreize aus (Alvarez Galván/Dussel Peters 2001):

a) Sie zahlen keinen Importzoll. b) Sie zahlen keine Mehrwertsteuer. c) Sie zahlen nur einen reduzierten Einkommensteuersatz, der manchmal auch null oder sogar negativ ist. d) Die Importe müssen zeitlich befristet sein.

Diese Aspekte sind auch wichtig, um deutlich zu machen, welche Anreize benötigt werden, um den Grad der endogenen nationalen Entwicklung in Mexiko zu erhöhen oder um weitere interne Prozesse zu integrieren: Die Zölle für dauerhafte Importe können zwischen 0 und 20% liegen, die Mehrwertsteuer beträgt 15% und die Einkommensteuer bis zu 35%. Ein Unternehmen, das heute temporäre Importe zum Export vornimmt, jedoch morgen den nationalen Integrationsgrad erhöhen wollte, könnte so am Ende mit zusätzlichen Produktionskosten von über 50% dastehen. Ist es aus diesem Blickwinkel möglich, dass die Prozesse, die temporäre Importe zum Wiederexport durchführen - nicht nur die „Maquila" - zu einer verstärkten nationalen Integration führen? Die Antwort ist negativ. Zumindest brauchen die lokalen, regionalen und/oder nationalen Institutionen dieselben Steueranreize.

Die enormen Auswirkungen, die diese Herausforderungen auf die territoriale Wirtschaftspolitik haben, ist noch nicht begriffen worden. Entsprechende Programme und Vorschläge sind ausgerichtet auf die Verkettung zwischen Zulieferern und Netzwerken, welche temporäre Importe zum Wiederexport durchführen, mit anderen in Mexiko ansässigen Unternehmen, ohne die enormen Hürden und Beschränkungen zu berücksichtigen. Entsprechend groß ist nach 38 Jahren die Frustration über den Misserfolg der „Maquila" in Bezug auf ihre endogenen Integrationswirkungen. In der Mehrheit der Fälle sind diese Fehlschläge einem fehlenden Verständnis von der „Rationalität" dieser Prozesse geschuldet.

In gleicher Weise ist es enorm wichtig, dass Mexiko dasjenige Land ist, welches die stärkste Exportorientierung in Lateinamerika besitzt und einen der größten Strukturwandel in der Peripherie überhaupt durchgemacht hat, wobei es sich auf Produkte mit einem hohen Importanteil spezialisiert hat. Dieser Prozess hat zu einer tiefgreifenden Polarisierung gegenüber dem Rest des produktiven Gewerbes

geführt. Da es keine Anreize zu seiner Eingliederung in die Gesamtökonomie gab, gab es auch nur minimale Effekte bei der Schaffung von Arbeitsplätzen, Reallöhnen, der Entwicklung von Technologien und Lernprozessen. Nicht zuletzt ist seine Einnahmewirkung für den öffentlichen Sektor gleich Null[14]. Deshalb ist es nicht erstaunlich, dass trotz des Wachstums von BIP und Exporten das Verhältnis von öffentlichen Einnahmen zum BIP seit den 1980er Jahren in etwa gleich geblieben ist oder sich sogar verringert hat. So zeigt der Spezialisierungspfad der Produktion und des Handels in Mexiko Merkmale, welche in Zukunft die sozioökonomische und territoriale Polarisierung vertiefen werden. Im Gegensatz zu den Exportunternehmen zahlt der Rest des produzierenden Gewerbes, auch die kleinen und mittleren Unternehmen, an den öffentlichen Sektor.

5 Schlussfolgerungen

Wie im ersten Teil analysiert wurde, ist die Auseinandersetzung um die globalen öffentlichen Güter im gegenwärtigen Zusammenhang deswegen wichtig, weil hier eine kritische Position gegenüber den Bedingungen des Zugangs, der Kontrolle und der Verteilung der öffentlichen Güter eingenommen wird. Zusätzlich neue Relevanz erhält die Debatte einerseits durch die Aspekte des globalen Zusammenhangs zwischen den wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und kulturellen Prozessen und durch die Frage nach der Sicherstellung von globalen öffentlichen Güter andererseits. Ohne Zweifel globalisieren sich auch die Gegensätze und die Herausforderungen. Einige Punkte, die nicht ausreichend in der Globale öffentliche Güter-Debatte analysiert wurden, sind die Finanzierung der Kosten, um globale öffentliche Güter insbesondere in der Peripherie anzubieten zu können und um dort einen Mindeststandard dieser öffentlichen Güter zu sichern sowie die große Herausforderung, der man sich mit dieser Vision stellt. Eines der Hauptargumente in dieser Arbeit ist, dass die Polarisierung in Lateinamerika und Mexiko zugenommen hat; ein Punkt, der als Basis dienen sollte für die Politik und die Instrumente der globalen öffentlichen Güter.

Der zweite Abschnitt weist darauf hin, dass die Vertiefung des Polarisierungsgrades in Lateinamerika im direkten Zusammenhang mit den neuen Pfaden des Wachstums und der Handels- und Produktionsspezialisierung steht, welchen der Kontinent seit den 1980er Jahren gefolgt ist: der Exportorientierung (sowohl im Grundgüterbereich als auch für temporäre Importe zum Wiederexport), welche zu einer Eingliederung in den Weltmarkt mit minimalen Verkettungen mit dem Rest der lokalen Wirtschaft geführt hat.

Für die makroökonomischen Konsequenzen dieser Strategie ist der Fall von Mexiko interessant: Das Wachstum des BIP war geringer als im vorhergehenden

Jahrzehnt. Die Schaffung von Arbeitsplätzen lag wesentlich unter den sozialen Notwendigkeiten. Das reale Einkommensniveau ist dramatisch gefallen, und die Einkommensverteilung hat sich verschlechtert. Der Fall von Mexiko ist darüber hinaus interessant, um zu verstehen, dass aus Strukturgründen diese Form der Handels- und Produktionsspezialisierung zu einer Untergrabung des möglichen Zugangs zu öffentlichen Gütern führt: Der Wachstumsmotor der mexikanischen Wirtschaft sind die Exporte, die auf temporären Importen zum Export basieren und die definitiv Zahlungen an die öffentliche Hand ausschließen. Im Ergebnis fallen die Haushaltseinnahmen und die Fähigkeit der Bereitstellung öffentlicher Güter verringert sich.

Eine zukünftige Debatte und die damit zusammenhängenden Vorschläge zu den globalen öffentlichen Güter, zu „global governance" und zu alternativen Entwicklungsstrategien muss daher von dem Prozess der zunehmenden Polarisierung und der wachsenden Beschränkung des Zugangs eines Teils der Bevölkerung zu öffentlichen Gütern ausgehen. Insbesondere der interne und externe Schuldendienst beschränkt fundamental den Zugang. Aber auch das scheinbar „wichtigste" öffentliche Gut, die makroökonomische Stabilität, ausgedrückt in Inflationskontrolle und Beschränkung des Staatsdefizits, stellt eine Einschränkung dar. Wenn diese Problembereiche nicht in die Diskussion eingebracht werden, wird es sehr schwer sein, an einen besseren Zugang und an eine Kontrolle und Verteilung der globalen öffentlichen Güter zu denken, geschweige denn, sie zu realisieren.

Anmerkungen

1 Das Thema ist schon Anfang der 1980er Jahren von Altvater (1981) im Zusammenhang mit der Kritik des Neoliberalismus analysiert worden.

2 Die Diskussion im Zusammenhang mit den GÖG und dem Globalisierungsprozess hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Stiglitz (2002) stellt die tiefen ideologischen Unterschiede zwischen dem IWF, der Weltbank, der WHO und anderen Organisationen der Vereinten Nationen sowie der ILO und der UNCTAD heraus.

3 Für eine Analyse: Baer (1972), CEPAL (1993a), Little/Scitovsky/Scout (1970).

4 Zum Beispiel Foxley (1988) und Valdez (1995). Für eine kritische Diskussion siehe: Plehwe/Walpen (1999).

5 Eine tiefer gehende Analyse gibt es bei: Dussel Peters (2000), Gómez (1995), Gutiérrez R. (1998) und Hinkelammert (1984).

6 Ein anderer wichtiger Aspekt des neoliberalen Denkens, der die Sozialwissenschaften in ihrer Gesamtheit beeinflusst hat, ist jener der imperfekten Information als existenzielle Bedingung des Menschen. Daraus folgt, dass jeder Versuch der Planung und sogar der sozialen Organisation auf kurze, mittelfristige und lange Sicht nicht nur „utopisch" ist, sondern den Aufbau der Institution des Marktes verhindert. Dieses Argument beinhaltet eine radikale Kritik an öffentliche Einrichtungen und dem Staat im allgemeinen (siehe auch den Beitrag von Scherrer in diesem Band).

7 Krueger (1997) präsentiert eines der scheinbar überzeugendsten Argumente gegen den öffentlichen Sektor: das „rent-seeking"-Verhalten von Individuen und sozialen Gruppen. Im Fall der ISI waren die Unternehmen, die sich die öffentlichen Gelder angeeignet haben, nicht jene, die tatsächlich Importe substituiert haben, sondern vielmehr die Aristokratie und Individuen, die sich durch korrupte Praktiken bereichert haben. Der öffentliche Sektor hat ein solches Verhalten ermöglicht und reproduziert.

8 „Der Zusammenbruch in Argentinien 2001 ist Beispiel aus der nahen Vergangenheit für eine Reihe von Fehlschlägen in den letzten Jahren. Bei der hohen Arbeitslosenrate in fast sieben Jahren ist es ein Wunder, dass die Bevölkerung nicht protestiert hat, sondern still und leise so lang gelitten hat. Selbst in Ländern, die eine beschränkte Wachstumsrate aufweisen konnten, gingen die Gewinne an die Besserverdienenden, insbesondere an die oberen 10% der Einkommensbezieher, während die Armut hoch geblieben ist und in manchen Fällen das Einkommen der Ärmsten sogar gefallen ist" (Stiglitz 2002:18)

9 Die Aussichten am Anfang des 21. Jahrhunderts sind schlechter: Von 2001-2003 schätzt die CEPAL ein durchschnittliches jährliches Wachstum für Lateinamerika von gerade mal 0,7% (CEPAL 2003).

10 Wie bei den CEPAL-Programmen für die Wettbewerbsanalyse von Ländern (CAN) und für die Analyse der internationalen Wettbewerbsfähigkeit (MAGIG) werden hier unter relativer Wettbewerbsfähigkeit die Bedingungen verstanden, unter denen Länder und/oder Produkte in den Weltmarkt integriert werden. Diese sind abhängig von der Entwicklung der Exportstruktur wie auch von der Dynamik des Außenhandels oder der Bestimmungsmärkte.

11 Altvater/Mahnkopf (2002) analysieren das Thema in diesem Zusammenhang mit der „Überforderung von Schuldnern".

12 Altvater/Mahnkopf (2002) zeigen in diesem Zusammenhang, wie ein Prozess der „Globalisierung und Unsicherheit" und Informalisierung geschaffen wurde. Mexiko zeigt sehr deutlich diese Tendenz, denn durch das Fehlen von Arbeitsplätzen (und einer Arbeitslosenversicherung) sucht die Bevölkerung notwendigerweise irgendeine Aktivität im informellen Sektor, legal oder illegal.

13 Ein Ergebnis der Inflationskontrolle; offizielle Quellen schätzen für 2003, dass der Peso etwa mit 35% bis 40% über seinem realen Wert liegt und sich in etwa auf dem Niveau wie in der Zeitspanne vor der Krise von 1995 befindet (Banxico 2003).

14 Man kann argumentieren, dass über den Konsum der Unternehmer, Arbeitnehmer usw. diese Aktivitäten indirekt zu Steuereinnahmen für den öffentlichen Sektor geführt haben.

Literatur

Alvarez Galván, José Luis/Dussel Peters, Enrique (2001): Causas y efectos de los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC) en la Economía mexicana: ¿un segundo TLCAN para con terceros países?, in: Comercio Exterior, Vol. 51, S. 446-456.

Altvater, Elmar (1981): Der gar nicht so diskrete Charme des Neoliberalismus, in: Prokla Zeitschrift für Kritische Sozialwissenschaft, Vol. 44, S. 5-23.

- (1987): Sachzwang Weltmarkt, Hamburg: VSA-Verlag.

-/Mahnkopf, Birgit (1999): Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster: Westfälisches Dampfboot.

-/- (2002): Globalisierung der Unsicherheit. Arbeit im Schatten, schmutziges Geld und informelle Politik, Münster: Westfälisches Dampfboot.

Aspe Armella, Pedro (1993): El camino mexicano de la transformación económica, México/ Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.

Baer, Werner (1972): Import Substitution and Industrialization in Latin America: Experiences and Interpretation, in: Latin American Research Review VIII (1), S. 95-122.

Balassa, Bela (1981): The Newly Industrializing Countries in the World Economy, New York: Pergamon Press.

Banxico (Banco de México) (2003): http://www.banxico.org.mx.

Basañes, Federico/Uribe, Evamaría/Willig, Robert (1999): Can Privatization Deliver? Infrastructure for Latin America, Washington, D.C.: IADB.

Bhagwati, Jagdish/Krueger, Anne (1985): Exchange Control, Liberalization and Economic Development. Dependence and Interdepence, Cambridge: MIT Press.

Buitelaar, Rudolf/Padilla, Ramón/Urrutia, Ruth (1999): Centroamérica, México República Dominicana: Maquila y Transformación Productiva, Serie Cuadernos de la CEPAL 85, Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (1993): Organización industrial, competitividad internacional y política pública en la década de los años noventa, Santiago de Chile: CEPAL.

- (2003): Proyecciones de América Latina y el Caribe 2003. Estudios Estadísticos y Prospectivos 119, Santiago de Chile, CEPAL.

Deutscher Bundestag (2002): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Wirtschaft", Berlin: Deutscher Bundestag.

Dussel Peters, Enrique (2000): Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy, Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.

-/Katz, Jorge (2003): Diferentes estrategias en el Nuevo Modelo Económico Latinoamericano: importaciones temporales para su reexportación y transformación de materias primas (Manuskript).

Foxley, Alejandro (1988): Experimentos neoliberales en América Latina, México: Fondo de Cultura Económica.

Friedman, Milton (1962): Capitalism and Freedom, Chicago: University of Chicago Press.

Garrido, Celso (2002): Fusiones y Adquisiciones transfronterizas en México durante los 90s, Santiago de Chile: CEPAL.

Gereffi, Gary/Korzeniewicz, Miguel (1994). Commodity Chains and Global Capitalism, Westport: Praeger.

Glyn, Andrew/Hughes Alan/Lipietz, Alain/ Singh Ajit (1989): The Rise and Fall of the Golden Age. The Golden Age of Capitalism, Oxford: Clarendon Press.

Gómez, Ricardo (1995): Neoliberalismo y seudociencia, Buenos Aires: Lugar Editorial.

Gutiérrrez, Germán (1998): Etica y economía en Adam Smith y Friedrich Hayek, México/ Distrito Federal: Universidad Iberoamericana.

Hinkelammert, Franz (1984): Crítica a la razón utópica, San José/Costa Rica: DEI.

Hirschman, Albert (1958.): The Strategy of Economic Development, New Haven: Yale University Press.

Kaul, Inge; Grunberg, Isabelle; Stern, Marc A. (Hrsg.) (1999): Global Public Goods: International cooperation in the 21st century, New York: Oxford University Press.

Krueger, Anne (1997): Trade Policy and Economic Development: How we Learn, in: American Economic Review, Vol. 87, S. 1-22.

Little, Ian/Scitovsky Tibor/Scott M. (1970): Industry and Trade in some Developing Countries, London: Oxford University Press.

Maggi, Claudio/Messner, Dirk (Hrsg.) (2002): Gobernanza Global. Una mirada desde América Latina. El rol de la regin frente a la globalización y a los nuevos desafios de la política global, Caracas: Nueva Sociedad.

OECD (2003): http://www.oecd.org/EN/statistics/0,,EN-statistics-20-nodirectorate-no-no-no-20,00.html.

Péres, Wilson (coord.) (2000): Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos, México/Distrito Federal: Siglo XXI Editores/CEPAL.

Plehwe, Dieter/Bernhard Walpen (1999): Wissenschaftliche und wissenschaftspolitische Produktionsweisen im Neoliberalismus. Beiträge der Mont Pèlerin Society and marktradikaler Think Thanks zur Hegemoniegewinnung und -erhaltung, PROKLA - Zeitschrift für Kritische Sozialwissenschaft, Vol. 29, S. 203-235.

Piore, Michael/Sabel, Charles F. (1984): The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity, New York: Basic Books.

Rodrick, Dani (2000a): Development Strategies for the Next Century, Conference „Developing Economies in the 21st Century", Institute for Developing Economies, Tokio, Japan.

- (2000b): Can Integration Into the World Economy Substitute for a Development Strategy?, Konferenz der Weltbank ACDE, Paris.

Romer, Paul M. (1993): Two Strategies for Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas, in: Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992, S. 63-91.

Schultz, Theodore W. (1961): „Investment in Human Capital", in: American Economic Review, Vol. LI, S. 1- 17.

Sen, Armartya (1987): Commodities and Capabilities, Delhi: Oxford University Press

Stiglitz, Joseph E. (2002): Globalization and its Discontents, New York: W.W. Norton.

Storper, Michel (1997): The Regional World, New York: Guildon Press.

Valdéz, Juan Gabriel (1995): Pinochet's Economists. The Chicago School in Chile, Cambridge: Cambridge University Press.

World Bank (1995): Bureaucrats in Business. The Economics and Politics of Government Ownership, Washington D.C.: World Bank.