

## Kuba "aktualisiert" sein Wirtschaftsmodell: Perspektiven für die Zusammenarbeit mit der EU

Schmieg, Evita

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmieg, E. (2017). Kuba "aktualisiert" sein Wirtschaftsmodell: Perspektiven für die Zusammenarbeit mit der EU. (SWP-Studie, 2/2017). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50918-7>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Evita Schmieg*

## Kuba »aktualisiert« sein Wirtschaftsmodell

Perspektiven für die Zusammenarbeit  
mit der EU

S 2  
Februar 2017  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2017

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>Ausgangssituation: Aktualisierung des kubanischen Modells als Grundlage für dynamisches Wachstum?</b>
7	Grunddaten
8	Die Aktualisierung des ökonomischen Modells 2011/2016
9	»Freiheit« unter Kontrolle – Das Dilemma der Aktualisierung
13	<b>Kubas Außenwirtschaft</b>
13	Hintergrund
14	Institutionelle Rahmenbedingungen: Außenhandel als Außenpolitik
15	Bilaterale und regionale Abkommen im Bereich Außenwirtschaft
18	Aktuelle Situation im Warenhandel
20	Wachsende Bedeutung des Tourismus
21	Entsendung medizinischen Personals
23	Ausländische Direktinvestitionen
27	<b>Beziehungen zur Europäischen Union</b>
27	Das Dialog- und Kooperationsabkommen von 2016
28	Interessen und Engagement der Bundesrepublik
30	<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>
32	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>

*Dr. Evita Schmieg ist Wissenschaftlerin in der SWP-  
Forschungsgruppe EU/Europa*

*Die Studie entstand im Rahmen des vom Bundesministerium  
für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  
geförderten Projekts »Außenwirtschaft und Entwick-  
lungspolitik im Lichte der Ziele zur nachhaltigen Entwicklung«*

**Kuba »aktualisiert« sein Wirtschaftsmodell  
Perspektiven für die Zusammenarbeit mit der EU**

Das Ende der Eiszeit zwischen Kuba und den USA hat politisch und ökonomisch eine neue Basis geschaffen, um die kubanische Wirtschaft stärker in internationale Handels- und Investitionsströme einzubinden. An einer engeren Kooperation haben sowohl Kuba als auch die Regierungen der Industrieländer und die Privatwirtschaft ein großes Interesse. Daher stellt sich die Frage, welche Chancen der Wandel des kubanischen Modells für eine Zusammenarbeit mit der EU und Deutschland birgt. Zu prüfen ist, ob die eingeleiteten Reformschritte in Kuba geeignet sind, die außenwirtschaftliche Lage des Landes zu verändern, und ob sie die Basis für Kooperation mit der europäischen Privatwirtschaft und für die Entwicklungszusammenarbeit verbessern. Die derzeitige Außenhandelsituation des Landes und seine Einbettung in die WTO sowie regionale Handelsabkommen setzen ebenfalls wichtige Rahmendaten für die weitere Entwicklung. Dabei ist von Interesse, inwiefern sich mit der deutsch-kubanischen Vereinbarung von 2015 und dem 2016 geschlossenen EU-Kuba-Kooperationsabkommen eine Perspektive bietet, zu einer einheitlichen Kuba-Politik der EU-Staaten zurückzukehren, nachdem diese lange Zeit unterschiedliche Positionen vertreten haben.

Unter der Herrschaft von Raúl Castro hat Kuba wirtschaftspolitisch einen neuen Kurs eingeschlagen. Der Staats- und Parteichef geht davon aus, dass die Ursachen von Kubas ökonomischer Misere hauptsächlich im eigenen Land und System zu finden sind. Auf Basis dieser Analyse hat die Regierung 2011 »Leitlinien« zur Aktualisierung des nationalen Wirtschaftsmodells verabschiedet. Damit wurden weitreichende Veränderungen eingeläutet. Die wichtigsten außenwirtschaftspolitischen Ziele sind Diversifizierung und Ausweitung der Exporte sowie Imports substitution. Bei Letzterem geht es vor allem darum, eine bessere Eigenversorgung des Landes mit Energie und Nahrungsmitteln zu erreichen. Angestrebt wird zugleich eine größere Unabhängigkeit von Venezuela – dem Land, das bislang zu Kubas wichtigsten Unterstützern gehört, ökonomisch und politisch aber ins Straucheln geraten ist.

Im Rahmen der Reformen wurde die Möglichkeit der Selbstbeschäftigung (cuentapropistas) eingeräumt. Die Maßnahme bewegt sich derzeit aber in einem zu engen Rahmen, als dass sie erwarten ließe, weitrei-

chende Chancen für Diversifizierung und Steigerung der Exporte zu eröffnen. Lediglich im Tourismus könnten die Reformen eine größere Rolle spielen. Die wachsende Zahl an Kooperativen, gerade im Agrarbereich, führt bisher nur zu geringen Produktivitätssteigerungen und könnte – ausgehend von einer niedrigen Basis – eher zur Importsubstitution beitragen. Stärkere Exporte sind dadurch höchstens langfristig zu erwarten.

Allerdings hängen diese Möglichkeiten stark davon ab, ob die kubanische Regierung begleitende Reformen in den Bereichen Infrastruktur und produktionsbezogene Dienstleistungen vornimmt. Ausschlaggebend wird aber vor allem sein, ob Unternehmen und Kooperativen mehr Entscheidungsfreiheit in unternehmerischen Fragen erhalten – von Einstellung und Entlohnung der Arbeiter bis hin zu notwendigen Importen. Das hohe Maß an Reglementierung schafft für interne Akteure ebenso wie für externe Investoren eine sehr negative Rahmenbedingung, die den außenwirtschaftlichen Zielen der kubanischen Führung zuwiderläuft. Die Restriktionen entspringen dem Wunsch der Regierung, alle wirtschaftlichen Aktivitäten zu kontrollieren, und zugleich dem Bestreben der politisch-militärischen Elite, eigene Macht- und Einkommensquellen zu sichern. Die politische Ausgangssituation steht daher in einem starken Spannungsverhältnis zu den angestrebten außenwirtschaftlichen Zielen.

Die EU ist heute der nach Venezuela zweitwichtigste Handelspartner Kubas. Den EU-Staaten kommt eine besondere Bedeutung zu, wenn es darum geht, die außenwirtschaftlichen Perspektiven des Landes zu verbessern. Umgekehrt ist Kuba indes kein wichtiger ökonomischer Partner für Europa, auch wenn insbesondere große multinationale Unternehmen einzelner EU-Staaten mit Direktinvestitionen auf der Insel engagiert sind. 2016 hat Kuba mit der EU ein Dialog- und Kooperationsabkommen geschlossen; bis dahin war es das einzige Land Lateinamerikas ohne ein solches Abkommen mit der EU. Kuba ist zwar geographisch und teils auch politisch-institutionell in der karibischen Region verankert, jedoch nicht als Teil der institutionellen Verbindungen zwischen der EU und der Region – weder in Bezug auf Entwicklungsgelder noch als Teil des 2008 in Kraft getretenen Wirtschaftspartnerschaftsabkommens der EU mit der Karibik. Im Unterschied zu anderen Entwicklungsländern erhält Kuba auch keine einseitigen Handelspräferenzen der EU, da es durch seinen stark überbewerteten Wechselkurs das eigene Bruttoinlandsprodukt (BIP) hochrechnet.

Die Entwicklung der künftigen europäisch-kubanischen Beziehungen ist damit in ein komplexes Ge-

flecht aus ökonomischen und politischen Bedingungen eingebettet. Vor diesem Hintergrund lassen sich einige Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die europäische und deutsche Politik ableiten:

- ▶ Kuba nimmt historisch-institutionell eine Sonderstellung in der Karibik ein, die sich aber nicht gleichermaßen in ökonomisch-strategischen Interessen Europas widerspiegelt. EU und Deutschland sollten in diesem Lichte prüfen, ob eine besondere Behandlung Kubas ihrem gegenwärtigen Interesse tatsächlich entspricht oder etwa falsche Anreize für die umliegenden karibischen Staaten setzt.
- ▶ Die ökonomische und politische Verankerung Kubas in der Region sollte Ausgangspunkt werden für eine Einbeziehung des Landes in europäische und deutsche Instrumente der Entwicklungs- und Handelspolitik gegenüber CARICOM und Dominikanischer Republik (die gemeinsam CARIFORUM bilden). Damit ließen sich langfristig Zusammenarbeit und Integration in der Region stärken, zugleich aber auch neue Kooperationsformen mit Kuba austesten. Die regionale Einbettung Kubas könnte den Dialog zu schwierigen Themen – im außenwirtschaftlichen Kontext etwa zur Rolle kleiner und mittlerer Unternehmen – womöglich erleichtern.
- ▶ Die Rahmenbedingungen für ein Engagement kleiner und mittlerer Unternehmen aus Europa sind besonders schwierig. Der deutsche und europäische Kuba-Dialog sollte von regelmäßigen Stakeholder-Diskussionen – mit Wissenschaft, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft – begleitet sein. Dies würde es Bundesregierung und EU-Kommission erleichtern, sich über die Lage gesellschaftlicher Gruppen in Kuba und deren Wirken umfassend zu informieren.
- ▶ Die EU sollte ihr Kooperationsabkommen mit Kuba, Deutschland wiederum seine bilaterale Vereinbarung mit dem Land nutzen, um einen verstärkten Dialog über die Themen Menschenrechte, Transparenz und Partizipation zu führen. Diese Fragen sind eng mit den Möglichkeiten verknüpft, außenwirtschaftliche Ziele zu erreichen, da sie auch den Rahmen für ökonomisches Handeln bestimmen. Dass Kuba auf außenwirtschaftliche Erfolge angewiesen ist, bietet mögliche Ansatzpunkte, um auch politisch heikle Themen anzusprechen.
- ▶ Die Stärkung der Kooperation auf Basis des EU-Abkommens sollte langfristig eine Chance bieten, auch für den Bereich der Außenwirtschaft zu substantielleren europäisch-kubanischen Regelungen zu gelangen. Dadurch würde es möglich, das derzeitige Abkommen in Zukunft zu konkretisieren.

# Ausgangssituation: Aktualisierung des kubanischen Modells als Grundlage für dynamisches Wachstum?

## Grunddaten

Kuba hat eine Bevölkerung von 11 Millionen Menschen (2015) und ein jährliches Pro-Kopf-Einkommen von 5880 US-Dollar.<sup>1</sup> Offiziell gehört Kuba damit zu den Ländern mit höherem mittleren Einkommen. Nach Einkommen und Bevölkerungszahl entspricht Kuba nominal etwa seinem Nachbarstaat Dominikanische Republik. Es nimmt daher innerhalb der karibischen Region keine Sonderstellung kraft ökonomischer Bedeutung ein. Zudem ist der kubanische Wechselkurs stark überbewertet. Kuba hat einen gespaltenen Wechselkurs. Neben dem an den Dollar gebundenen konvertiblen Peso (CUC) mit einem Wechselkurs von 24 CUC/1 US-Dollar existiert noch der kubanische Peso (CUP) mit einem Wechselkurs von 1:1. Legt man einen von Beobachtern<sup>2</sup> für realistisch gehaltenen Wechselkurs von 12 Pesos/1 US-Dollar zugrunde, so befände sich Kubas Pro-Kopf-Einkommen im Weltmaßstab nicht mehr im höheren mittleren, sondern eher im unteren Bereich. Das Land wäre dann faktisch zu den ärmeren Entwicklungsländern zu rechnen.

Um Kubas Perspektiven einschätzen zu können, ist jedoch ein genauerer Blick auf die Rahmendaten nötig. Im Unterschied zu anderen ärmeren Entwicklungsländern hat Kuba sehr positive soziale Kennzahlen. Die nach der Revolution von 1959 getätigten Investitionen vor allem in Bildung, Gesundheit und Basisinfrastruktur spiegeln sich heute in einem hohen sozialen Entwicklungsstand wider, wie er durch den Human Development Index (HDI) des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) gemessen wird. So gibt es in Kuba eine hohe Lebenserwartung (79,5 Jahre), intensive Schulbildung (11,5 Jahre) sowie einen guten Zugang zu Wasser und Sanitäreinrichtungen (für 94 bzw. 93 Prozent der Bevölkerung). Kuba liegt mit seinem

HDI weltweit auf Rang 67.<sup>3</sup> Ein realistischerer Wechselkurs würde allerdings über ein niedrigeres Pro-Kopf-Einkommen auch den HDI senken. Schlechter schneidet Kuba bei anderen Indikatoren ab, beispielsweise Kommunikation (2014: 22 Mobiltelefone und 30 Internetnutzer auf 100 Personen). Die Daten zur Telekommunikation verändern sich jedoch rapide; 2015 sollte die Zahl der Mobilfunkanschlüsse auf über 3 Millionen steigen.<sup>4</sup> Befördert wird dies durch eine außenwirtschaftliche Öffnung in diesem Sektor – so dürfen US-Firmen seit Januar 2015 auch Telekommunikationsausrüstungen an Kuba liefern. Zugleich ist weiterhin von staatlicher Kontrolle auszugehen, insbesondere bei der Nutzung des Internets.

Kubas Wirtschaftswachstum lag 2015 real bei 4,3 Prozent.<sup>5</sup> Für 2016–2020 rechnet die Economist Intelligence Unit mit einem Anstieg auf jährlich 5,1 Prozent.<sup>6</sup> Allerdings gibt es mehrere Faktoren, die dazu zwingen könnten, diese Prognose nach unten zu korrigieren – der gesunkene Ölpreis, die Krise in Venezuela und die Unsicherheit über Washingtons Kuba-Politik unter Präsident Trump. In der jüngeren Vergangenheit hat die Normalisierung der amerikanisch-kubanischen Beziehungen dazu beigetragen, dass politische Analysten und privatwirtschaftliche Akteure von positiven Erwartungen ausgingen.

Nachdem Raúl Castro im Jahr 2006 die Führung Kubas übernommen hatte, brachte er das Land auf einen Reformweg. Ausgangspunkt war eine veränderte Sichtweise auf die Ursachen von Kubas ökonomischer Krise. Während Fidel Castro vor allem das amerikanische Embargo dafür verantwortlich machte, sieht Raúl Castro sie als Folge eines strukturellen Problems, das durch interne Veränderungen angegangen werden

<sup>1</sup> Alle Daten in diesem Abschnitt, soweit nicht anders vermerkt, stammen aus: The World Bank, *World Development Indicators, Cuba*, <<http://data.worldbank.org/country/cuba>> (eingesehen am 23.6.2016).

<sup>2</sup> Mauricio De Miranda-Parrondo, »Current Problems in the Cuban Economy and Necessary Reforms«, in: Claes Brundenius/Ricardo Torres Pérez (Hg.), *No More Free Lunch: Reflections on the Cuban Economic Reform Process and Challenges for Transformation*, Cham 2013, S. 41–62 (42).

<sup>3</sup> United Nations Development Program (UNDP), *Human Development Report 2015*, <<http://hdr.undp.org/en/composite/HDI>> (eingesehen am 30.3.2016).

<sup>4</sup> Germany Trade and Invest (GTAI), *Wirtschaftstrends Kuba*, Jahresmitte 2015, S. 11.

<sup>5</sup> UNCTADSTAT, <<http://unctadstat.unctad.org/CountryProfile/GeneralProfile/en-GB/192/index.html>> (eingesehen am 31.1.2017).

<sup>6</sup> The Economist Intelligence Unit (EIU), *Cuba. Country Report*, 31.3.2016, <[http://country.eiu.com/FileHandler.ashx?issue\\_id=1094025693&mode=pdf](http://country.eiu.com/FileHandler.ashx?issue_id=1094025693&mode=pdf)> (eingesehen am 10.1.2017).



müsse.<sup>7</sup> Damit stellt er sich auch der Herausforderung, dass sich die innenpolitischen Ansprüche für eine Legitimation der Regierung gewandelt haben. Erwartet wird, dass die Wahrscheinlichkeit sozialer Proteste zunimmt, sobald mit Raúl Castro die Generation der Revolutionsveteranen von der politischen Bühne abtritt.<sup>8</sup> Die jungen Menschen des Landes machen ihr Vertrauen in die Regierung vom tatsächlich Erreichten abhängig, da der Vergleich mit der vorrevolutionären Zeit für sie keine Rolle mehr spielt. Kubas Regierung steht damit unter zunehmendem Druck, ökonomische Erfolge vorzuweisen.

Die Normalisierung der amerikanisch-kubanischen Beziehungen, die 2014 von US-Präsident Barack Obama eingeleitet wurde, ermöglichte es dem Inselstaat, sich außenwirtschaftlich und außenpolitisch neu zu orientieren. Nach Jahrzehnten der Abhängigkeit von Einzelpartnern – vor der Revolution den USA, später der UdSSR, dann Venezuela – ist Kuba heute stark an einer Diversifizierung seiner wirtschaftlichen und politischen Außenbeziehungen interessiert. Vor diesem Hintergrund ist Havannas aktive Diplomatie zu sehen, die mit Beginn des kubanisch-amerikanischen Tauwetters einsetzte und sich in zahlreichen Besuchen hochrangiger ausländischer Gäste niederschlug. Noch offen ist, wie sich die Präsidentschaft Trumps auf die eingeleitete Integration Kubas in die internationale Politik auswirken wird.

## Die Aktualisierung des ökonomischen Modells 2011/2016

Auf dem VI. Kongress der Kommunistischen Partei Kubas wurden im April 2011 in einem umfassenden Dokument Reformvorschläge zusammengefasst und verabschiedet;<sup>9</sup> der VII. Parteikongress von 2016

<sup>7</sup> Uwe Optenhögel, »Wer zu spät kommt, den belohnt das Leben«. Fünf Fragen zur EU-Kubapolitik und den Folgen der Reformen an Uwe Optenhögel in Brüssel«, *Internationale Politik und Gesellschaft*, 24.3.2015, <[www.ipg-journal.de/interviews/artikel/wer-zu-spaet-kommt-den-belohnt-das-leben-852/](http://www.ipg-journal.de/interviews/artikel/wer-zu-spaet-kommt-den-belohnt-das-leben-852/)> (eingesehen am 4.1.2017).

<sup>8</sup> EIU, *Cuba. Country Report*, London, 11.6.2015.

<sup>9</sup> VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), *Lineamientos de La Política Económica y Social del Partido y La Revolución*, Aprobado El 18 de Abril de 2011, »Año 53 de la Revolución« [VI. Kongress der Kommunistischen Partei Kubas, Leitlinien der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Partei und der Revolution, angenommen am 18.4.2011 im Jahr 53 der Revolution]. Im weiteren Text wird dafür der Ausdruck »Leitlinien« verwendet.

ergänzte und erweiterte sie.<sup>10</sup> Gleich im Einleitungssatz von 2011 wird betont, die Leitlinien sollten »das ökonomische Modell Kubas aktualisieren mit dem Ziel, den Fortbestand und die Unumkehrbarkeit des Sozialismus zu garantieren, ebenso wie die wirtschaftliche Entwicklung des Landes und die Erhöhung des Lebensstandards der Bevölkerung«. <sup>11</sup> Diese Formulierungen lassen erkennen, dass es keineswegs um eine grundlegende Veränderung des Wirtschaftssystems gehen soll, sondern lediglich um die Umsetzung von Reformen, die unverzichtbar erscheinen, um die gesteckten sozialen und ökonomischen Ziele innerhalb des sozialistischen Wirtschaftsmodells zu erreichen.

Den Leitlinien zufolge soll das »sozialistische Gemeinschaftseigentum« (propiedad socialista de todo el pueblo) der Grundpfeiler der Wirtschaftsform bleiben. Daneben werden allerdings auch Elemente privater Wirtschaft zugelassen – wie ausländische Investitionen, Kooperativen, Kleinlandwirtschaft, Verpachtungen sowie einige selbständige Arbeiten (sogenannte »trabajadores por cuenta propia«, Arbeiter auf eigene Rechnung, oder »cuentapropistas«)<sup>12</sup>. Diese Innovationen sollen zu einer Effizienzsteigerung und einem Ausgleich der kubanischen Zahlungsbilanz beitragen.

Die erlaubten privaten Tätigkeiten auf eigene Rechnung betreffen überwiegend unqualifizierte Arbeit im Dienstleistungssektor. Ein Beispiel ist »Tätigkeit Nr. 23« – Kauf und Verkauf gebrauchter Bücher –, die auf touristischen Plätzen Havannas aktiv betrieben wird; »Tätigkeit Nr. 49« wiederum regelt die Verkleidung von Knöpfen mit Stoff.<sup>13</sup> Um den Weg zur Selbstbeschäftigung zu fördern, wurde es Kubanern erleichtert, Geld aus der Diaspora zu erhalten und in private Aktivitäten zu investieren. Politische Analysten beob-

<sup>10</sup> VII Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), *Actualización de Los Lineamientos de La Política Económica y Social Del Partido y La Revolución para El Periodo 2016–2021*, Aprobados En El 7mo. Congreso Del Partido en Abril de 2016 y por La Asamblea Nacional del Poder Popular en Julio de 2016 [VII. Kongress der Kommunistischen Partei Kubas, Leitlinien der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Partei und der Revolution für die Periode 2016–2021, angenommen auf dem 7. Kongress der Partei im April 2016 und durch die Nationalversammlung der Volksmacht im Juli 2016, <[www.cuba.debate.cu/wp-content/uploads/2016/09/aqu%C3%AD.pdf](http://www.cuba.debate.cu/wp-content/uploads/2016/09/aqu%C3%AD.pdf)> (eingesehen am 1.2.2017).

<sup>11</sup> Eigene Übersetzung.

<sup>12</sup> Im weiteren Text wird hierfür der Begriff »Selbstbeschäftigung« verwendet.

<sup>13</sup> José Azel, »The Illusion of Cuban Reform: Castro Strikes Out«, in: *World Affairs*, Juli/August 2013, <[www.worldaffairsjournal.org/article/illusion-cuban-reform-castro-strikes-out](http://www.worldaffairsjournal.org/article/illusion-cuban-reform-castro-strikes-out)> (eingesehen am 10.1.2017).

achten, dass die Ungleichheit in der kubanischen Gesellschaft auch infolge dieser Veränderungen stark zunimmt, denn der Zugang zu konvertibler Währung ist zur Schlüsselfrage für die soziale Position geworden. Als Verlierer erweisen sich dabei Rentner, weite Teile der Landbevölkerung, Alleinerziehende und Afro-Kubaner<sup>14</sup> – vor allem also Gruppen, die keine Verbindungen zur kubanischen Diaspora in den USA haben.

Ende 2012 erfolgte eine Gesetzgebung, mit der Kooperativen im Bereich Dienstleistungen und Einzelhandel zugelassen wurden. Erlaubt ist nun unter anderem die Umwandlung staatlicher Restaurants in Kooperativen mit bis zu 20 Mitarbeitern (die zuvor schon dort angestellt sein mussten). So hat die Regierung beschlossen, die 8948 staatlichen Restaurants zum privaten Betrieb zu verpachten.<sup>15</sup> Ermöglicht wurde des Weiteren, dass sich IT-Experten zusammenschließen, um Webdesign-, Internet- und andere Dienstleistungen anzubieten; ebenfalls gestattet sind kooperative Zusammenschlüsse von Architekten, Buchhaltern oder Consultants<sup>16</sup> sowie Transportkooperativen – Letztere sollen vor allem auch die Distribution landwirtschaftlicher Produkte vereinfachen.<sup>17</sup> Bis Mai 2014 wurden 498 Kooperativen genehmigt, 329 davon waren bereits tätig, und weitere 300 Anträge lagen vor.<sup>18</sup>

In der kubanischen Landwirtschaft haben kooperative Produktionsformen eine längere Geschichte. Schon Ende 2010 war eine Million Hektar Fläche an 108 000 Individuen und an 2000 Kooperativen zur Bewirtschaftung übertragen worden.<sup>19</sup> 2015 stammten etwa 80 Prozent der Agrarproduktion (wohlgemerkt

nicht des Verbrauchs) aus Kooperativen.<sup>20</sup> Durch die Zulassung privater Aktivitäten ist es damit gelungen, die Erzeugung von Nahrungsmitteln zu steigern. Die höchsten Produktionszuwächse hatten jene Nahrungsmittel zu verzeichnen, deren Verkauf auf Bauernmärkten erlaubt war oder deren Herstellung durch Regierungsprogramme unterstützt wurde. Doch im internationalen Vergleich ist die landwirtschaftliche Produktivität Kubas nach wie vor sehr niedrig.<sup>21</sup>

## »Freiheit« unter Kontrolle – Das Dilemma der Aktualisierung

Die kubanische Regierung sieht einen Vorrang von »Gesetz, Disziplin und Kontrolle« gegenüber der Entwicklung kleiner Unternehmen, wie Raúl Castro in einer Rede im Dezember 2013 klarstellte.<sup>22</sup> Dass private Wirtschaftsformen entstehen, ist eine große Herausforderung für das sozialistische Modell mit seinem Postulat der Gleichheit. Zugleich fürchtet die herrschende politische Klasse, die Kontrolle über die Wirtschaft könnte ihr entgleiten. Der kubanische Ökonom Antonio Gómez von der Universität Havanna betont, dass die Leitlinien erstmals Überlegungen zu Effizienz und ökonomischer Nachhaltigkeit eingeführt hätten, während in früheren Dekaden die soziale Entwicklung klare Priorität vor wirtschaftlichen Aspekten genossen habe.<sup>23</sup> Die soziale Gleichheit und die Auswirkungen der Innovationen auf unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen bilden jedoch eine Grundfrage für den langfristigen Erfolg der Reformen. In diesem Zusammenhang macht der Ökonom Oscar Fernández Estrada geltend, dass Steuern allein als Instrument nicht ausreichen, um die Akkumulation von Vermögen in einigen Sektoren zu vermeiden. Im

**14** Jenny Morín Nenoff, »Kubanische Perspektiven«, *amerika21. Nachrichten und Analysen aus Lateinamerika*, 15.2.2015, <<https://amerika21.de/analyse/112143/kubanische-perspektiven>> (eingesehen am 10.1.2017).

**15** Mimi Whitefield, »Building the New Cuban Economy«, in: *Miami Herald*, 13.12.2014, <[www.miamiherald.com/news/nation-world/world/americas/cuba/article4458040.html](http://www.miamiherald.com/news/nation-world/world/americas/cuba/article4458040.html)> (eingesehen am 10.1.2017).

**16** Archibald R.M. Ritter/Ted A. Henken, *Entrepreneurial Cuba. The Changing Policy Landscape*, Boulder/Col. 2015, S. 190.

**17** Julia E. Sweig/Michael J. Bustamante, »Cuba after Communism. The Economic Reforms That Are Transforming the Island«, in: *Foreign Affairs*, 92 (2013) 4, S. 101–114 (109).

**18** Whitefield, »Building the New Cuban Economy« [wie Fn. 15], zitiert den kubanischen Wirtschaftsminister Marino Murillo.

**19** Angel Bu Wong/Pablo Fernández Domínguez, »Agriculture: Historical Transformations and Future Directions«, in: Al Campbell (Hg.), *Cuban Economists on the Cuban Economy*, Gainesville: University Press of Florida, 2013, S. 270–291 (283).

**20** International Fund for Agricultural Development (IFAD), »UN Agency Head Visits Cuba to Discuss Agriculture Reform with High-level Government Officials«, Rom, 7.5.2015, <[https://www.ifad.org/en/newsroom/press\\_release/tags/p31/y2015/7487627](https://www.ifad.org/en/newsroom/press_release/tags/p31/y2015/7487627)> (eingesehen am 10.1.2017).

**21** Anicia García Álvarez, »Cuba's Agricultural Sector and Its External Links«, in: Jorge I. Domínguez/Omar Everleny Pérez Villanueva/Mayra Espina Prieto/Lorena Barbería (Hg.), *Cuban Economic and Social Development. Policy Reforms and Challenges in the 21st Century*, Cambridge, Mass./London 2012, S. 137–192 (147, 150).

**22** Ritter/Henken, *Entrepreneurial Cuba* [wie Fn. 16].

**23** Antonio F. Romero Gómez, *Transformaciones Económicas y Cambios Institucionales en Cuba* [Ökonomische Transformation und institutioneller Wandel in Kuba], Washington, D.C.: Brookings, August 2014 (Foreign Policy at Brookings), S. 22.

Rahmen des Transfers von Autorität an Unternehmen seien zudem neue Mechanismen nötig, um sicherzustellen, dass die Angestellten die Firmenentscheidungen kontrollieren könnten.<sup>24</sup>

Selbständige werden gegenwärtig in Kuba erheblich stärker besteuert als Joint-Venture-Unternehmen, mit effektiven Steuersätzen bis zu 100 Prozent.<sup>25</sup> Kleinunternehmen mit weniger als fünf Beschäftigten werden dabei allerdings deutlich geringer belastet als größere Firmen. Den Rahmen privater Aktivitäten bestimmen politisch-administrative Regelungen, die nicht sachlich begründet sein müssen. So wird etwa die Zahl der erlaubten Sitzplätze in privaten Restaurants willkürlich gesetzt; zunächst waren es 12, dann 20, inzwischen sind es 50. Kundeninteressen und ökonomischer Erfolg spielen keine Rolle. Manuel Orozco von der Cuba Study Group (einer privaten, nicht gewinnorientierten amerikanischen Organisation) weist darauf hin, dass es zwar erlaubt sei, ein Restaurant zu eröffnen, nicht aber ein Unternehmen zur Herstellung von Nahrungsmitteln.<sup>26</sup> Für ein Unternehmen im Nahrungsmittelsektor ist es zudem erforderlich, Fachpersonal aus einer Vielzahl von Bereichen einzustellen, damit alle gesetzlichen Ansprüche erfüllt sind: Köche, Experten für Gesundheitsqualität, Vermarktungsfachleute, spezialisierte Einkäufer für Nahrungsmittel, Buchhalter. Die Selbstbeschäftigung blieb zunächst auch deshalb begrenzt, weil es an Zugang zu Kredit oder an Möglichkeiten der Beschaffung im Großhandel mangelte. Inzwischen ist mit der Entstehung von Märkten und Großmärkten – der erste wurde 2014 eröffnet<sup>27</sup> – der Zugang zu entsprechenden Ressourcen auch für die schnell wachsende Zahl privater Restaurants vereinfacht worden. Dem Finanzsektor bzw. der Kreditvergabe wurde wiederum in den überarbeiteten Leitlinien von 2016 mehr Gewicht eingeräumt.<sup>28</sup>

Weil die kubanische Regierung bestrebt ist, die Auswirkungen der Reformen unter Kontrolle zu halten und soziale Negativfolgen zu begrenzen, wurden die einzelnen Maßnahmen langsamer verwirklicht, als auch die Führung selbst erwartet hatte. So waren Anfang 2016 nach Angaben der Regierung erst 21 Prozent der Reformen umgesetzt.<sup>29</sup> Ursprünglich sollte mit der Selbstbeschäftigung die Entlassung von 500 000 Staatsbediensteten aufgefangen werden, die im Rahmen der Aktualisierung für die ersten sechs Monate des Jahres 2011 vorgesehen war. Angesichts der schleppenden Entwicklung der Selbstbeschäftigung verschob man diese Kündigungen dann auf Ende 2015.<sup>30</sup> De facto wurden 365 000 Angestellte bis Ende 2012 entlassen; der staatliche Anteil an der Gesamtbeschäftigung ging damit von 82 Prozent auf 75 Prozent zurück.<sup>31</sup> Die Zahl der Selbstbeschäftigten stieg bis Ende 2014 auf ca. 500 000 Menschen.<sup>32</sup> Damit lag sie aber noch immer weit unter dem Ziel von 1,8 Millionen Menschen, das für 2015 angestrebt worden war.<sup>33</sup>

Die Selbstbeschäftigung ist ohnehin nur teilweise geeignet, freigesetzte Arbeitskräfte zu absorbieren. So stammten, anders als erwartet, Ende 2011 nur 18 Prozent der neuen Selbstbeschäftigten aus der Gruppe jener, die von Staatsunternehmen entlassen worden waren.<sup>34</sup> Dies verwundert nicht, ist doch davon auszugehen, dass die Ausbildungsvoraussetzungen von aus dem Staatsdienst Entlassenen nicht unbedingt den Anforderungen einer privaten Aktivität entsprechen. Es entsteht also zunehmend eine verdeckte (da nicht registrierte) Arbeitslosigkeit. Am frühen Reformprozess wurde denn auch kritisiert, dass ökonomische Anpassung und soziale Unterstützung nicht in ausgewogener Weise angegangen worden seien.<sup>35</sup>

<sup>24</sup> Oscar Fernández Estrada, »The Economic Transformation Process in Cuba after 2011«, in: Brundenius/Pérez (Hg.), *No More Free Lunch* [wie Fn. 2], S. 23–39 (26).

<sup>25</sup> Ritter/Henken, *Entrepreneurial Cuba* [wie Fn. 16].

<sup>26</sup> Zit. bei Collin Laverty, *Cuba's New Resolve. Economic Reform and Its Implications for U.S. Policy*, Washington, D.C.: Center for Democracy in the Americas, 2011, S. 64.

<sup>27</sup> Carmelo Mesa-Lago, »Can Cuba's Economic Reforms Succeed?«, in: *Americas Quarterly* (Americas Society/Council of the Americas), o.D., <[www.americasquarterly.org/content/can-cubas-economic-reforms-succeed](http://www.americasquarterly.org/content/can-cubas-economic-reforms-succeed)> (eingesehen am 8.6.2015).

<sup>28</sup> VII Congreso del PCC, *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista* [VII. Kongress der PCC, Konzeptionalisierung des kubanischen Wirtschafts- und Sozialmodells der sozialistischen Entwicklung], 2016,

<[www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Copia%20para%20el%20Sitio%20Web.pdf](http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Copia%20para%20el%20Sitio%20Web.pdf)> (eingesehen am 1.2.2017).

<sup>29</sup> VII Congreso del PCC, *Actualización de Los Lineamientos* [wie Fn. 10], S. 4.

<sup>30</sup> Ritter/Henken, *Entrepreneurial Cuba* [wie Fn. 16], S. 280.

<sup>31</sup> Mesa-Lago, »Can Cuba's Economic Reforms Succeed?« [wie Fn. 27].

<sup>32</sup> »Cuba's Economy at a Crossroads«, in: *The New York Times*, 14.12.2014.

<sup>33</sup> Mesa-Lago, »Can Cuba's Economic Reforms Succeed?« [wie Fn. 27].

<sup>34</sup> De Miranda-Parrondo, »Current Problems in the Cuban Economy and Necessary Reforms« [wie Fn. 2], S. 53.

<sup>35</sup> Alberto Gabriele/Pavel Vidal Alejandro, »Cuban Reforms at a Crossroads«, in: Alberto Gabriele (Hg.), *The Economy of Cuba after the VI Party Congress*, New York 2012, S. 131–148 (141).

Die Selbstbeschäftigung im Sinne der »cuentapropistas« hat nicht nur neue Arbeitsplätze entstehen lassen, sondern noch weitere positive Wirkungen für die kubanische Volkswirtschaft und ausländische Investitionen entfaltet. Zu einem Teil trägt sie nämlich dazu bei, die bestehende Schattenwirtschaft zu legalisieren, denn die neuen Selbstbeschäftigten kommen überwiegend aus dem informellen Sektor. Archibald Ritter und Ted Henken nennen exemplarisch Selbstbeschäftigte im Restaurantbereich, die schon seit Jahren tätig sind. Zunächst geschah dies legal, nach der Verschärfung von Bestimmungen dann illegal; jetzt sehen diese Menschen eine Möglichkeit, ihre Arbeit wieder zu legalisieren.<sup>36</sup> Der informelle Sektor spielt in Kuba eine große Rolle und erschwert die Aktivitäten ausländischer Investoren erheblich.

Für das Überleben der kubanischen Wirtschaft hat die Schattenökonomie zentrale Bedeutung. Einerseits sorgt sie dafür, dass wichtige Dienstleistungen überhaupt angeboten werden; andererseits unterstützt sie indirekt das staatliche System. Zwar bringt die Schattenwirtschaft selbst keine Steuern hervor; doch wenn Devisen erwirtschaftet und zum offiziellen Wechselkurs ausgegeben werden, fallen indirekte Steuern an. Zugleich ist es unumgänglich für einen Teil der Bevölkerung, Einnahmen außerhalb formaler Aktivitäten zu erzielen, weil das Einkommen aus regulärer Arbeit nicht ausreicht, um die Lebenshaltungskosten zu decken.<sup>37</sup> Die Selbstbeschäftigung reduziert damit zwar die staatliche Lenkung der Wirtschaft. Zugleich aber bewirkt sie, dass bisherige Schattenwirtschaft teilweise formalisiert wird, was der kubanischen Regierung einen stärkeren Zugriff auf ökonomische Aktivitäten erlaubt und höhere Steuereinnahmen nach sich zieht. Die Ausdehnung kooperativer Modelle könnte ebenfalls dazu beitragen, die Schattenwirtschaft schrittweise auszuhöhlen und einen größeren Teil der Wirtschaft zu formalisieren. Eine breitere kooperative Wirtschaftsform im nichtlandwirtschaftlichen Bereich könnte nämlich dazu führen, dass Arbeiter ein anderes Verhältnis zu ihrer Tätigkeit entwickeln. Die »kleinen Diebstähle« am sozialistischen Gemeinschaftseigentum, wie sie bislang bei der Arbeit verbreitet sind, würden möglicherweise unter Mitgliedern von Kooperativen – angesichts der kleineren und überschaubareren Gruppe von Eigentümern –

nicht mehr akzeptiert.<sup>38</sup> Diese Diebstähle sind aber zugleich wichtige ökonomische Grundlage der informellen Wirtschaft.

Die bisher erlaubten Formen der Selbstbeschäftigung lassen eine Reihe positiver Wirkungen erwarten, doch laufen sie Gefahr, einen großen Teil produktiver Energien weniger in Sektoren mit hoher Wertschöpfung zu lenken als vielmehr in Nischen mit niedriger Produktivität. Denn zugelassen wurde die Selbstbeschäftigung vor allem für eher unqualifizierte Tätigkeiten in begrenzten Bereichen, während der Staat grundsätzlich daran festhalten möchte, die Entwicklung der kubanischen Wirtschaft im Detail zu kontrollieren.<sup>39</sup> Die mit den Leitlinien neu gesetzten ökonomischen Anreize führen dazu, dass teilweise hochqualifizierte Arbeitskräfte einfache Beschäftigungen vor allem im Tourismus annehmen, um Devisen zu verdienen. Zwar haben nur 7 Prozent der Selbstbeschäftigten einen Universitätsabschluss, doch üben auch sie nur gering qualifizierte, überlebensorientierte Aktivitäten aus. Dies ist einer der Gründe, warum Kubas hohes Bildungsniveau – es liegt über jenem der meisten Entwicklungsländer – sich nicht in einer entsprechenden ökonomischen Leistungsfähigkeit widerspiegelt.<sup>40</sup>

Inwieweit es gelingt, mit den eingeleiteten Maßnahmen zu wirtschaftlicher Entwicklung und einem intensiveren Außenhandel beizutragen, hängt natürlich auch davon ab, ob die Veränderungen dauerhaft sein werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass in Kuba bereits unter Fidel Castro mehrfach Möglichkeiten privater Beschäftigung geschaffen und anschließend wieder eingeschränkt wurden. Mit der »revolutionären Offensive« von 1968 wurden private Wirtschaftsformen zunächst fast vollständig abgeschafft. 1978 erlaubte man dann 48 Maßnahmen der Selbständigkeit, bevor es 1986 erneut zu einer strengen Begrenzung kam. 1993 erzwang die ökonomische Situation abermals eine Legalisierung verschiedener privater Tätigkeiten; 1995/1996 wurden sie wieder eingegrenzt.<sup>41</sup> Trotz dieser Vorgeschichte gehen Experten heute davon aus, dass die Reformen

36 Ritter/Henken, *Entrepreneurial Cuba* [wie Fn. 16].

37 Omar Everleny Pérez Villanueva, »The Cuban Economy: An Evaluation and Proposals for Necessary Policy Changes«, in: Domínguez u.a. (Hg.), *Cuban Economic and Social Development* [wie Fn. 21], S. 21–38 (36).

38 Ritter/Henken, *Entrepreneurial Cuba* [wie Fn. 16], S. 191. Der Begriff für das Delikt lautet im Original »petty theft«.

39 Eric Hershberg, »Cuba: An Economy Careening Forward, Destination Unknown«, in: Brundenius/Pérez (Hg.), *No More Free Lunch* [wie Fn. 2], S. v–ix (viii).

40 Eine Kritik, die intern wie international geübt wird. Vgl. UNDP, *Human Development Report* [wie Fn. 3], oder Gómez, *Transformaciones Económicas* [wie Fn. 23], S. 21.

41 Ritter/Henken, *Entrepreneurial Cuba* [wie Fn. 16], S. 297ff.

unter Raúl Castro von Dauer sein werden.<sup>42</sup> Dafür spricht vor allem die ökonomische Notwendigkeit, zumal nun auch die Unterstützung der kubanischen Wirtschaft durch Venezuela schwindet. Die Glaubwürdigkeit der Reformen wird dadurch bestärkt, dass Raúl Castro seinen Kurs mit einer selbstkritischen Analyse einleitete und für Kubas desolante Wirtschaftslage stärker interne Faktoren verantwortlich machte als externe, das amerikanische Embargo eingeschlossen.<sup>43</sup>

Die starke Beschränkung der Möglichkeiten, privatwirtschaftlich aktiv zu werden, resultiert dabei nicht nur aus der Furcht, die ökonomischen Reformen könnten politisch entgleiten. Eine wichtige Rolle spielt auch die Sorge der militärischen Eliten vor wirtschaftlichen Einbußen. »Die Militarisierung des Entscheidungsapparates und des Wirtschaftslebens – wo Staatsunternehmen von Armeeinghörigen geleitet werden – ist eine jener Maßnahmen Raúl Castros, mit denen die ökonomische Öffnung administrativ gesteuert und politisch abgesichert wird.<sup>44</sup> So kontrolliert die militärische Elite einen Großteil der Wirtschaft;<sup>45</sup> sie ist daran interessiert, diesen Zugang zu Macht und Einnahmen zu erhalten. Behindert wird die Umsetzung des Reformprozesses aber auch durch andere staatliche Funktionäre, die vom gegenwärtigen System profitieren – sie bilden eine große Gruppe, denn der Staatssektor in Kuba ist umfangreich, während es gleichzeitig an Transparenz und klaren Regeln mangelt.<sup>46</sup>

Das Bestreben der Regierung, die wichtigen Produktionsmittel unter Kontrolle zu halten, schlägt sich in strengen Begrenzungen nieder; diese wiederum blockieren derzeit das Wachstum kleiner und mittlerer Unternehmen. Für die weitere wirtschaftliche Entwicklung ist zusätzlich problematisch, dass es solche Begrenzungen *nicht* für gemischte ausländisch-staatliche Joint-Venture-Unternehmen gibt.<sup>47</sup> Neu

entstehende Klein- und Mittelunternehmen wären aber ein wichtiges Gegengewicht zu staatlichen Großunternehmen bzw. großen Komplexen im Eigentum des Militärs – angesichts der Möglichkeit, Joint Ventures zu bilden, drohen aus Letzteren zumindest teilprivate Monopole zu entstehen. Ein schnelles Wachstum der nun zugelassenen Kooperativen könnte dabei für Kuba von besonderem Interesse sein. Kooperativen gibt es zwar in zahlreichen Ländern, doch könnten sie in Kuba größere Bedeutung erlangen – als Grundstock einer »gemischt kooperativen Marktwirtschaft«<sup>48</sup>, der als alternativem Modell jenseits von Sozialismus und Kapitalismus die Aufmerksamkeit der übrigen Welt gewiss wäre.

Mit dem Wandel der internen Rahmenbedingungen entsteht auch eine Grundlage, um Kubas außenwirtschaftliche Beziehungen zu beleben, sofern die Reformen zu einer Steigerung der Effizienz und einer Ausweitung von Produktion bzw. Angebot (bei Dienstleistungen) beitragen. Dabei liegt das Potential der Selbstbeschäftigung bisher vor allem im Bereich Tourismus; angesichts der engen Begrenzungen sind direkte handelsbezogene Aktivitäten der Selbstbeschäftigung kaum vorstellbar. Die verstärkte Zulassung von Kooperativen bietet dagegen Ansatzpunkte, um letztlich auch den Warenhandel zu beeinflussen. Weiteres Potential für eine Steigerung und Veränderung des Außenhandels lässt sich aber nur schaffen, wenn die Rahmenbedingungen für Handel und Investitionen in stärkerem Maße verbessert werden.

<sup>42</sup> Vgl. Bert Hoffmann, *Wie reformfähig ist Kubas Sozialismus?*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Mai 2011, S. 3; Laverty, *Cuba's New Resolve* [wie Fn. 26], S. 60, oder Ritter/Henken, *Entrepreneurial Cuba* [wie Fn. 16].

<sup>43</sup> Gabriele/Alejandro, »Cuban Reforms« [wie Fn. 35], S. 136.

<sup>44</sup> Günther Maihold, *Vom Sonderfall zur Normalisierung. Kuba und die Europäische Union suchen erneut den Dialog*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014 (SWP-Aktuell 34/2014), S. 4.

<sup>45</sup> Azel, »The Illusion of Cuban Reform« [wie Fn. 13], gibt dazu 60 Prozent an.

<sup>46</sup> Gabriele/Alejandro, »Cuban Reforms« [wie Fn. 35], S. 143.

<sup>47</sup> Ritter/Henken, *Entrepreneurial Cuba* [wie Fn. 16], S. 302, im Original: »Of course, these same limitations do not exist for mixed or joint ventures between foreign owned and state

enterprises – a disappointing feature of Cuba's new foreign investment law published in 2014.« Siehe dazu Ausführungen zum Thema Investitionen.

<sup>48</sup> Ebd., im Original: »mixed cooperative market economy«.

# Kubas Außenwirtschaft

## Hintergrund

Der Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 führte in Kuba zu einer gravierenden Wirtschaftskrise, die von der Regierung als »Sonderperiode in Friedenszeiten« bezeichnet wurde (*período especial en tiempo de paz*). Noch 2014 lag der durchschnittliche Arbeitslohn im Land bei nur etwa 28 Prozent des Niveaus, das in jener Zeit bestanden hatte, als Kuba noch Teil des sozialistischen Wirtschaftsraums war.<sup>49</sup> Anfang der 1990er Jahre wurde es unumgänglich, die kubanische Wirtschafts- und Handelsstruktur umzustellen, die davor im Rahmen der sozialistischen Wirtschaftsteilung den Export vor allem von Zucker, Mineralien und Zitrusfrüchten vorgesehen hatte.<sup>50</sup> Um die erforderlichen Importe zu finanzieren – benötigt wurden vor allem Brennstoffe und Nahrungsmittel –, musste Kuba auf dem Weltmarkt mit neuen Handelspartnern Devisen erwirtschaften. Zwei Faktoren spielten in diesem Zusammenhang eine besonders wichtige Rolle: die Beziehungen zu Venezuela und die Entsendung medizinischen Personals im Rahmen bilateraler Vereinbarungen.

Die Allianz zwischen Havanna und Caracas wurde vom venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez initiiert. Gemäß einem Vertrag aus dem Jahr 2000 lieferte Venezuela bis 2016 seinem Partnerland 115 000 Barrel Öl pro Tag. Davon flossen 92 000 Barrel in den kubanischen Verbrauch, was etwa 60 Prozent des Bedarfs entsprach.<sup>51</sup> Der Rest wurde raffiniert und reexportiert. Nach Schätzungen trugen die venezolanischen Öl-Lieferungen zu 12 bis 20 Prozent des kubanischen Bruttosozialprodukts bei.<sup>52</sup> Kuba exportierte im Gegenzug Gesundheits- und Bildungsdienstleistungen nach

Venezuela. Diese Partnerschaft war ein wichtiger Impuls für das Wirtschaftswachstum, das Kuba seit Beginn des Jahrtausends erzielte. Allerdings sind die Lieferungen Venezuelas im Jahr 2016 bereits zurückgegangen, weil das Land in eine schwierige Wirtschaftslage geriet. Vor diesem Hintergrund ist es ein wichtiges Ziel für die kubanische Regierung, die Abhängigkeit von venezolanischem Öl zu verringern. Unter anderem beabsichtigt Kuba, seine eigene Ölproduktion mit Hilfe russischer Spezialisten zu modernisieren und zu steigern – im Rahmen eines Vertrages, der 2014 mit Russland abgeschlossen wurde.<sup>53</sup> Zugleich will Kuba generell seine wirtschaftliche Abhängigkeit von Venezuela reduzieren, die letztlich die Abhängigkeit von der Sowjetunion ersetzt hat. Auch deshalb zielen die Leitlinien darauf, Aus- und Einfuhren des Landes zu diversifizieren.

Dem Außenhandel kommt in Kubas Wirtschaft und Politik eine wichtige Rolle zu. 2015 belief sich der Anteil des Exports von Waren und Dienstleistungen am BIP des Landes auf 30 Prozent.<sup>54</sup> Warenexporten in Höhe von 4,4 Milliarden US-Dollar (ein Rückgang gegenüber dem Vorjahr um 0,8 Milliarden US-Dollar) stehen Importe von geschätzt 15,1 Milliarden US-Dollar gegenüber. Kuba weist damit ein starkes Handelsbilanzdefizit auf. Von großer Bedeutung für die kubanische Volkswirtschaft ist insbesondere der Import von Brennstoffen und Nahrungsmitteln. Die Zunahme privater Aktivitäten hat den hohen Importbedarf bisher kaum verringert. Zwar werden heute 57 Prozent der Nahrungsmittel privatwirtschaftlich produziert, obwohl nur etwa 25 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche in privater Nutzung sind.<sup>55</sup> Doch werden etwa 80 Prozent der benötigten Nahrungsmittel importiert (für ca. 2 Milliarden US-Dollar jähr-

<sup>49</sup> Whitefield, »Building the New Cuban Economy« [wie Fn. 15].

<sup>50</sup> Zur Geschichte der kubanischen Außenwirtschaft vgl. Nancy A. Quiñones Chang, »Cuba's Insertion in the International Economy since 1990«, in: Campbell (Hg.), *Cuban Economists on the Cuban Economy* [wie Fn. 19], S. 89–113.

<sup>51</sup> Antonio F. Romero G., »Los Desafíos de las Relaciones Económicas Externas de Cuba«, in: *Cuban Studies* (University of Pittsburgh Press), 44 (2016), S. 133–161 (141).

<sup>52</sup> »Cuba's Economy: Caribbean Contagion. Venezuela's Pneumonia Infects the Communist Island«, in: *The Economist*, 23.7.2016, S. 35.

<sup>53</sup> »Russland hilft Kuba bei der Ölförderung und plant neuen Flughafen«, *cubaheute.wordpress.com*, 1.3.2015, <<https://cubaheute.wordpress.com/2015/03/01/russland-hilft-kuba-bei-der-olforderung-und-plant-neuen-flughafen/>> (eingesehen am 11.1.2017).

<sup>54</sup> UNCTADSTAT, <<http://unctadstat.unctad.org/CountryProfile/GeneralProfile/en-GB/192/index.html>> (eingesehen am 31.1.2017).

<sup>55</sup> Sweig/Bustamante, »Cuba after Communism« [wie Fn. 17], S. 106.

lich).<sup>56</sup> Ein großer Teil der Importe erfolgt ironischerweise aus den USA, die im Jahr 2000 entsprechende Ausnahmen vom Embargo erlaubten.<sup>57</sup>

Der überhöhte Wechselkurs hat in den letzten Jahrzehnten zum außenwirtschaftlichen Ungleichgewicht beigetragen, denn er verhinderte die Substitution von Importen und erschwerte den Export. Um das außenwirtschaftliche Ungleichgewicht zu reduzieren, sehen die Leitlinien als zentrales Mittel die Vereinigung der beiden unterschiedlichen Wechselkurse vor. Die Details sind unklar, doch soll die Maßnahme mit Fortschritten bei der Arbeitsproduktivität verbunden werden. Laut der Parteizeitung »Granma« besteht Konsens darüber, dass der Peso Cubano (CUP) künftig als einzige Währung des Landes dienen und gegenüber dem US-Dollar abgewertet werden soll. Dabei will man sich einem Kurs von 24 CUP/1 US-Dollar annähern; die Reform soll schrittweise durchgeführt werden.<sup>58</sup> Bisher zeichnet sich ab, dass die Anpassung nach und nach in einzelnen Sektoren erfolgt.<sup>59</sup> Der häufigste angewandte Kurs ist 10 CUP/1 US-Dollar für Hotels sowie Zucker- und Biotechnologie-Industrien; er entspricht einer Abwertung der kubanischen Währung um 90 Prozent.<sup>60</sup>

Das sektorale Vorgehen ist allerdings nicht nur kompliziert und mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden; es ist auch deshalb problematisch, weil es neue Verzerrungen innerhalb der Volkswirtschaft schafft. Ökonomen der Weltbank empfehlen deshalb, die beiden Wechselkurse auf einen Schlag zu vereinheitlichen und die zu erwartenden Negativfolgen – insbesondere die entstehende Inflation – durch das Steuersystem und Subventionen auszugleichen.<sup>61</sup> Normalerweise würden der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank ein solches Reformvorhaben unterstützen, doch diese Option ist im Falle Kubas nicht gegeben. Das Land war 1945 Gründungsmitglied des IWF, löste aber 1964 die Mitgliedschaft, um einem Beschluss des Fonds zuvorzu-

kommen, dass es keine Gelder mehr erhalten würde. Kubas Ausstieg aus der Weltbank war bereits 1960 erfolgt.<sup>62</sup> Bisher gehen die Schritte zur Vereinigung der Wechselkurse nur sehr langsam voran. Die Economist Intelligence Unit, die die Erfolgsaussichten kubanischer Reformen zunächst sehr optimistisch bewertet hat, glaubt inzwischen nicht mehr daran, dass es – wie ursprünglich von ihr prognostiziert – bis 2020 zum einheitlichen Wechselkurs kommen wird.<sup>63</sup>

### Institutionelle Rahmenbedingungen: Außenhandel als Außenpolitik

Die für Kubas Handelsströme bestimmenden Akteure, Institutionen und rechtlichen Rahmenbedingungen unterscheiden sich stark von denen einer Marktwirtschaft. Nach Artikel 18 der kubanischen Verfassung von 1976 besteht ein staatliches Außenhandelsmonopol. Oberste Entscheidungsinstanz auf diesem Feld ist das Ministerium für Außenhandel und Auslandsinvestitionen (Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera, MINCEX). Importe und Exporte erfolgen über kubanische Außenhandelsunternehmen mit staatlicher Konzession. Die Zahl der Importunternehmen schwankt. Nach einer Expansionsphase waren 2003 fast 500 Unternehmen im Außenhandel aktiv. In den letzten Jahren jedoch hat die Regierung zahlreiche Lizenzen entzogen und die Kontrolle über die Firmen verschärft.<sup>64</sup> 2005 waren gerade noch 89 Unternehmen im Außenhandel tätig; seit 2009 werden Struktur und Umfang von Importen durch zentralisierte Planungsmechanismen bestimmt.<sup>65</sup>

Die kubanischen Einfuhren werden von staatlichen Stellen geregelt, die nicht allein nach wirtschaftlichen, sondern auch nach politischen Aspekten entscheiden. Interessierte ausländische Exporteure müssen ein kompliziertes Verfahren durchlaufen, um ins Lieferantenregister eines lizenzierten Importunternehmens aufgenommen zu werden.<sup>66</sup> Ob dann aller-

<sup>56</sup> IFAD, »UN Agency Head Visits Cuba« [wie Fn. 20].

<sup>57</sup> Ebd.

<sup>58</sup> Pavel Vidal Alejandro/Omar Everlany Pérez Villanueva, *La Reforma Monetaria en Cuba Hasta el 2016. Entre Gradualidad y »Big Bang«* [Die Währungsreform in Kuba bis 2016. Zwischen schrittweiser Entwicklung und »Big Bang«], Washington, D.C.: Brookings/Universität Havanna, Dezember 2013, S. 13.

<sup>59</sup> Ebd., S. 14.

<sup>60</sup> »Day Zero or D-Day? Cuba's Economy (2)«, in: *The Economist*, 16.5.2015, S. 42.

<sup>61</sup> Augusto de la Torre/Alain Ize, *Exchange Rate Unification: The Cuban Case*, Washington, D.C.: World Bank, Dezember 2013.

<sup>62</sup> Gary Clyde Hufbauer/Barbara Kotschwar, *Economic Normalization with Cuba. A Roadmap for US Policymakers*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2014, S. 63.

<sup>63</sup> EIU, *Cuba. Country Report*, 14.7.2016, S. 2.

<sup>64</sup> GTAI, *Tipps für das Kubageschäft*, S. 9, <[www.havanna.diplo.de/contentblob/4152386/Daten/5369430/tipps\\_fuer\\_kubageschaeft.pdf](http://www.havanna.diplo.de/contentblob/4152386/Daten/5369430/tipps_fuer_kubageschaeft.pdf)> (eingesehen am 11.1.2017).

<sup>65</sup> Chang, »Cuba's Insertion in the International Economy since 1990« [wie Fn. 50], S. 100f.

<sup>66</sup> GTAI, *Tipps für das Kubageschäft* [wie Fn. 64], S. 10.

dings tatsächlich Verträge zustande kommen, hängt von einer Reihe an Faktoren ab. Neben der Verfügbarkeit von Devisen spielen politische Ziele eine Rolle, so etwa das Interesse an einer Diversifizierung der kubanischen Handelsbeziehungen. Germany Trade and Invest (GTAI) – die Gesellschaft der Bundesrepublik für Außenwirtschaft und Standortmarketing – weist zudem darauf hin, dass kubanische Unternehmen, die bereits gute Lieferbeziehungen unterhielten, teilweise gar nicht an weiteren Anbietern interessiert seien. Zum Leidwesen der amerikanischen Seite hemmt die staatliche Kontrolle des Außenhandels auch die wirtschaftlichen Aktivitäten zwischen Kuba und den USA. Zwar sind neue Chancen für US-Exporte entstanden – etwa dadurch, dass der kubanische Staat sich aus dem Wohnungsbau zurückgezogen und die Obama-Administration die Ausfuhr von Baumaterial, Autoteilen und Landmaschinen an den kubanischen Privatsektor erlaubt hat. Doch die staatliche Importagentur auf der Insel hat in diesem Zusammenhang lediglich 100 Einfuhrgeschäfte genehmigt. »Ich hatte gehofft, in einem Jahr würde es ein Dutzend Exportagenten in Miami geben, aber das ist nicht eingetreten«, wird ein amerikanischer Beamter zitiert.<sup>67</sup> Damit seien die kubanischen Importeure weiterhin vom »Samsonite«-Markt abhängig – der das umfasst, was im Koffer nach Hause transportiert werden kann.

Überdies stellt der kubanische Markt teilweise besondere Anforderungen an Produkte, etwa leichte Bedienbarkeit, Resistenz gegen Stromausfall oder die Möglichkeit einer Wartung durch lokale Fachkräfte. Von Hochtechnologieländern wie den USA oder Deutschland sind solche Kriterien nicht leicht zu erfüllen.<sup>68</sup> Dies macht Kuba zu einem interessanten Markt gerade auch für Exporteure aus Entwicklungsländern, die entsprechende Erwartungen eher bedienen können, weil sie auf ihren heimischen Märkten ähnliche Bedingungen vorfinden.

Einen gewissen institutionellen Rahmen setzt Kubas Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation (WTO). 1947 gehörte das Land zu den Erstunterzeichnern des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), des Vorläufers der WTO.<sup>69</sup> Importe unterliegen dem von Kuba in der WTO notifizierten Außenzoll. Kuba hat 31,5 Prozent seiner Zölle gebunden, sich also in der WTO vertraglich verpflichtet, diese nicht zu

erhöhen. Das Land liegt damit unter dem Durchschnitt der Entwicklungsländer, der sich auf 73 Prozent beläuft (Industrieländer 99 Prozent). Kubas höchster gebundener Zoll liegt bei 62 Prozent, der höchste tatsächlich angewandte Zoll bei 30 Prozent.<sup>70</sup> Da jedoch die staatlichen Stellen nach unterschiedlichen Kriterien über Importe entscheiden, kommt der Zolls Höhe sehr viel weniger eine ökonomisch steuernde Funktion zu, als dies in marktwirtschaftlich orientierten Ländern der Fall ist. Zwar gelten die WTO-Grundregeln der Nichtdiskriminierung und Meistbegünstigung auch in Kuba, doch stoßen sie an Grenzen – bei einem sozialistischen System, in dem der Staat die Importe durchführt und dabei nach politischen Kriterien auswählt (»diskriminiert«).

Der kubanische Markt kann allerdings auch gerade wegen der staatlichen Importsteuerung besonders attraktiv für Exportfirmen aus Drittländern sein. Zwar ist Kuba, volkswirtschaftlich betrachtet, ein relativ kleines Land mit begrenztem Importvolumen. Doch weil sich die Einfuhren bei staatlichen Unternehmen konzentrieren, werden in der Regel große Mengen gehandelt, die für einzelne ausländische Lieferfirmen sehr interessant sein können. So haben in der Vergangenheit auch deutsche Anbieter, waren sie erst einmal im dortigen Markt verankert, »Aufträge in Kuba abgeschlossen, die im weltweiten Maßstab für diese Unternehmen Rekordmarken setzten«.<sup>71</sup> Im Einzelfall können Firmen also vom staatlichen System der Einfuhrregulierung profitieren. Insgesamt aber bewirkt dieses, dass Kuba als Absatzmarkt unberechenbar bleibt.

## Bilaterale und regionale Abkommen im Bereich Außenwirtschaft

Neben der Verankerung in der WTO ist Kubas Außenwirtschaft in ein Netz bilateraler und regionaler Abkommen eingebettet. Im Unterschied zu marktwirtschaftlichen Volkswirtschaften setzen diese nicht in erster Linie einen Rahmen für ökonomische Aktivitäten einzelner Unternehmen. Vielmehr dienen die Abkommen auch dazu, außenpolitische Ziele zu verfolgen, denen wirtschaftspolitische in der Regel untergeordnet werden. Eine besondere Rolle spielt

<sup>67</sup> »Lots of Diplomacy, Not Many Dollars«, in: *The Economist*, 12.12.2015.

<sup>68</sup> GTAI, *Tipps für das Kubageschäft* [wie Fn. 64], S. 10.

<sup>69</sup> WTO, *Cuba and the WTO*, <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/countries\\_e/cuba\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/cuba_e.htm)> (eingesehen am 4.4.2016).

<sup>70</sup> WTO/ITC/UNCTAD, *World Tariff Profiles 2014*, <[https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/tariff\\_profiles14\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tariff_profiles14_e.pdf)> (eingesehen am 11.1.2016).

<sup>71</sup> GTAI, *Tipps für das Kubageschäft* [wie Fn. 64], S. 7.



Kubas Mitgliedschaft in der Bolivarischen Allianz für Amerika (ALBA), die im Januar 2004 von Hugo Chávez und Fidel Castro gegründet wurde. Nach eigenem Verständnis ist sie eine durch die Ideen der Befreiungskämpfer Simón Bolívar und José Martí inspirierte Plattform zur verstärkten Integration der beteiligten Länder. Zu verstehen ist dieses Ziel nicht im Sinne ökonomischer Integration innerhalb einer Freihandelszone, wie sie durch das Welthandelsrecht definiert wird. ALBA versteht sich als anti-imperialistische, anti-neoliberale und antikapitalistische Gegenbewegung zu der von Washington angeregten, aber nicht zustande gekommenen amerikanischen Freihandelszone. Die Allianz umfasst derzeit neben den beiden Gründungsmitgliedern die Länder Antigua und Barbuda, Bolivien, Dominica, Ecuador, Grenada, Nicaragua, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen sowie St. Kitts und Nevis. Entsprechend ihrer Zielsetzung<sup>72</sup> befasst sich ALBA zwar mit dem Thema Handel, aber nicht im Sinne vollkommener gegenseitiger Marktöffnung. Gefördert wird vielmehr eine Zusammenarbeit der Mitglieder bzw. einzelner von ihnen in bestimmten Sektoren, vor allem Energie und Infrastruktur.<sup>73</sup> ALBA bietet ein Dach für bilaterale Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten, die auf dieser Basis sektorale Kooperationen vereinbaren können – wie die kubanisch-venezolanische über Öllieferungen und medizinisches Personal.

Bei der WTO hat Kuba lediglich zwei Abkommen notifiziert, die Bezug zu einer Freihandelszielsetzung aufweisen.<sup>74</sup> Der erste Fall ist die Lateinamerikanische Integrationsgemeinschaft (LAIA oder ALADI), der Kuba 1999 beitrug; weitere Mitglieder sind Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ecuador, Kolumbien, Mexiko, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay und Venezuela. Die Organisation zielt auf Handelspräferenzen zwischen den Mitgliedstaaten ab.<sup>75</sup> Das zweite notifizierte Abkommen hat Kuba mit El Salvador abgeschlossen; es handelt sich dabei um ein Abkommen begrenzten Anwendungsbereichs (»partial scope agreement«).

Den Beziehungen zu Entwicklungsländern hat Havanna – im Sinne internationaler sozialistischer Solidarität – immer große Bedeutung beigemessen. Insbesondere die Unterstützung von Drittländern im Bereich des Gesundheitswesens ließ Kubas Prestige und internationalen Einfluss deutlich steigen; dazu gehören auch die schnellen Hilfsmaßnahmen für Haiti nach dem Erdbeben von 2010 oder für Westafrika in der Ebola-Krise von 2014/2015.<sup>76</sup> Solche Unterstützung ist im Rahmen bilateraler Abkommen geregelt, wie sie Kuba mit Algerien, Angola, China, Katar und Südafrika unterhält. Die Vereinbarungen umfassen den Export von Gesundheitsdienstleistungen, in geringerem Umfang auch von Ausbildungsdienstleistungen; im Falle Katars und Angolas geht es zudem um Beratungsleistungen im Bereich Sport.<sup>77</sup> Wichtiger Bestandteil kubanischer Kooperationen mit Drittländern ist auch die Ausbildung von ausländischen Studenten an kubanischen Hochschulen. Die Regierung hat in diesem Rahmen bisher ca. 50 000 Studenten aus 120 Ländern der westlichen Hemisphäre ausbilden lassen; mehr als 20 Prozent davon stammten aus Lateinamerika und der Karibik.<sup>78</sup>

Die aktualisierte Version der Leitlinien von 2016 (Paragrafen 86f) unterstreicht neben der großen Bedeutung von ALBA das strategische Ziel einer weiteren Wirtschaftsintegration mit Lateinamerika und der Karibik. Kuba ist durch eine Reihe von Institutionen innerhalb der karibischen Region vernetzt. Die Vereinigung Karibischer Staaten (ACS) umfasst 32 Vertragsstaaten; sie wurde 1994 mit dem Ziel gegründet, die karibische Region zu stärken. Die ursprünglich vereinbarte Zusammenarbeit auf Basis sektoraler Kooperationen entsprach Kubas genereller Vorgehensweise. In diesem Rahmen erfolgte bislang eine Zusammenarbeit in Bereichen wie nachhaltiger Tourismus, Energie, Seetransport oder Hochschulwesen. Darüber hinausgehend sieht der ACS-Aktionsplan für die Periode 2016–2018 nun aber vor, eine Arbeitsgruppe zu gründen, die die Möglichkeit von Handelspräferenzen in der weiteren Karibik (Greater Caribbean) prüfen

<sup>72</sup> Im Original: »political, economic, and social alliance in defence of independence, self-determination and the identity of peoples comprising it«, <<http://albainfo.org/what-is-the-alba/>> (eingesehen am 4.4.2016).

<sup>73</sup> Chang, »Cuba's Insertion in the International Economy since 1990« [wie Fn. 50], S. 98.

<sup>74</sup> WTO, <<http://rtais.wto.org/UI/PublicShowMemberRTAIDCard.aspx?rtaid=881>> (eingesehen am 1.4.2016).

<sup>75</sup> ALADI, <[www.aladi.org/sitioAladi/quienesSomos.html](http://www.aladi.org/sitioAladi/quienesSomos.html)> (eingesehen am 4.4.2016).

<sup>76</sup> Francisco López Segrera, *Cuba-EEUU. De Enemigos Cercanos a Amigos Distantes (1959–2015)* [Kuba und EU. Von nahen Feinden zu entfernten Freunden (1959–2015)], Barcelona 2015, S. 58.

<sup>77</sup> Ricardo Torres Pérez, »Structural Problems and Changes in Cuba's Economic Model«, in: Brundenius/Pérez (Hg.), *No More Free Lunch* [wie Fn. 2], S. 5–22 (12).

<sup>78</sup> Luis Suárez Salazar, »Cuba's Foreign Policy and the Promise of ALBA«, *nacla*, o.D., <<https://nacla.org/article/cubas-foreign-policy-and-promise-alba>> (eingesehen am 28.11.2016).

soll.<sup>79</sup> Dies kann allerdings nur als langfristiges Projekt betrachtet werden – und nicht allein deshalb, weil sich der ökonomische Wandel in Kuba sehr langsam vollzieht. Eine Rolle spielt auch, dass sich die kleineren karibischen Staaten gegenüber einer weiteren Handelsliberalisierung innerhalb der Region wohl vorsichtig verhalten werden, weil sie die Wettbewerbskraft einiger größerer ACS-Länder wie Mexiko oder Kolumbien fürchten. Entsprechende Erfahrungen hat man bereits gemacht, als das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA) zwischen der Europäischen Union und der CARIFORUM-Region umgesetzt wurde. Vor allem die kleineren karibischen Staaten zögern, auch gegenüber der Dominikanischen Republik die im EPA vorgesehene Handelsliberalisierung zu verwirklichen.<sup>80</sup> Für die ACS ist angesichts ihrer größeren Mitgliedschaft erst recht nicht zu erwarten, dass sich bei der gegenseitigen Marktöffnung schnelle Fortschritte einstellen werden.

Kuba ist nicht Teil des Karibik-EPA, wohl aber Beobachter (participating state) im CARIFORUM. Dieses wurde mit Unterstützung der Europäischen Union geschaffen. Ursprünglich diente es als Koordinierungsgremium für europäische Entwicklungsgelder zugunsten der Karibischen Gemeinschaft (CARICOM), dann als Koordinator der gemeinsamen EPA-Verhandlungen von CARICOM und Dominikanischer Republik. Es hat sich so zu einem Forum entwickelt, das grundsätzlich auch für den Austausch zwischen der karibischen Gemeinschaft und der Dominikanischen Republik genutzt wird. Heute dient das Format der Umsetzung des karibischen EPA.<sup>81</sup> Enger noch ist die Verbindung Kubas mit CARICOM selbst. Sie basiert auf langjährigen politischen Beziehungen zwischen den beteiligten Ländern. Die Mitglieder der CARICOM waren unter den ersten Staaten, die Kuba nach der Revolution politisch anerkannten und formelle Beziehungen aufnahmen, trotz des damals starken Gegenstands der USA. Kuba ist für CARICOM ein wichtiger Geber im Rahmen von Ausbildungsprogrammen auf Feldern wie Gesundheit und Medizin, Sport, Landwirt-

schaft, Handel oder Tourismus.<sup>82</sup> So wurden etwa viele Ärzte der Region in Kuba ausgebildet; allein aus Guyana kamen von 2014 bis 2016 mehr als 800 angehende Mediziner zum Studium auf die Insel.<sup>83</sup>

Seit Januar 2001 ist zwischen Kuba und CARICOM ein Abkommen über Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit in Kraft; es zielt auf Handelsförderung und Handelserleichterungen im Bereich Waren und Dienstleistungen sowie auf Förderung und Schutz von Investitionen. Zugleich schafft das Abkommen eine Grundlage für weitere gemeinsame Aktivitäten in vielen Sektoren; ebenso entsteht dadurch ein institutioneller Rahmen für den weiteren Dialog.<sup>84</sup> Zwar enthalten große Bereiche des Abkommens bisher keine substantiellen Verpflichtungen, doch wird derzeit über seine Ausweitung verhandelt. Die Regierungen der karibischen Staaten betrachten Kuba vor diesem Hintergrund als wichtigen Partner, der die weitere politische und wirtschaftliche Integration der Region vervollständigen müsste, wie sie in den CARICOM-Gründungsverträgen angestrebt wird.

Zwar erhoffen sich die karibischen Staaten Vorteile von einer engeren Integration mit Kuba, dem man politisch verbunden ist. Doch bestehen auch Sorgen vor einer wachsenden ökonomischen Bedeutung des Landes; so fürchten vor allem kleinere Inselstaaten, weiter marginalisiert zu werden,<sup>85</sup> sollten sie dem steigenden Wettbewerb mit dem größeren Partner nicht standhalten können. Die karibischen Regierungen erwarten, dass Kubas Volkswirtschaft an Stärke gewinnen und die regionale Konkurrenzsituation sich in einigen Bereichen verschärfen wird. Dies betrifft nicht nur den Handel mit Waren wie Rum, Zucker und anderen Agrarprodukten, sondern auch den Tourismus. Die zunehmende Öffnung Kubas für den Außenhandel gilt daher als Anlass, die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.<sup>86</sup> Allerdings lässt die

**79** Ministry of Foreign Affairs of Cuba, *Plan of Action for 2016–2018*, <[www.minrex.gob.cu/en/plan-action-2016-2018](http://www.minrex.gob.cu/en/plan-action-2016-2018)> (eingesehen am 7.6.2016).

**80** Evita Schmiege, *Handels- und Investitionsabkommen als Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung? Lehren aus dem Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit karibischen Staaten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2015 (SWP-Studie 13/2015).

**81** Caribbean Community Secretariat, *What Is CARIFORUM?*, <[www.caricom.org/jsp/community\\_organs/cariforum/cariforum\\_main\\_page.jsp?menu=cob](http://www.caricom.org/jsp/community_organs/cariforum/cariforum_main_page.jsp?menu=cob)> (eingesehen am 17.3.2016).

**82** »Cuba a Critical Partner to CARICOM, Says Brantley«, Interview mit Mark Brantley in: *Regional News*, 14.12.2015, <<http://caricom.org/media-center/communications/news-from-the-community/cuba-a-critical-partner-to-caricom-says-brantley>> (eingesehen am 8.6.2016). Originalzitat: »Cuba is now considered, by far, the largest contributor among Caricom's international partners.«

**83** Interview mit Percival Marie, Generaldirektor CARIFORUM, 5.10.2015.

**84** UNCTAD, <<http://investmentpolicyhub.unctad.org/Download/TreatyFile/2498>> (eingesehen am 6.6.2016).

**85** »Will Cuba Change Caricom?«, in: *Jamaica Observer*, Editorial, 5.7.2015, <[www.jamaicaobserver.com/editorial/Will-Cuba-change-Caricom](http://www.jamaicaobserver.com/editorial/Will-Cuba-change-Caricom)> (eingesehen 17.3.2016).

**86** CARICOM, »Caribbean Tourism Stakeholders Say Cuba Is

Analyse der kubanischen Reformen und ihrer Auswirkungen vermuten, dass umfassende wirtschaftliche Veränderungen auf der Insel bestenfalls langsam eintreten werden, weshalb die übrigen Länder der Region noch Zeit für Anpassungsprozesse haben dürften.

Abkommen der regionalen Integration, die auf Handelsliberalisierung basieren, werden von kubanischen Ökonomen durchaus auch kritisch als neo-liberales Instrument gewertet. Zugleich aber sieht man in der Vertiefung des gemeinsamen karibischen Marktes eine Chance, unabhängiger vom nordamerikanischen Markt zu werden.<sup>87</sup> Generell gelten Freihandelsabkommen als wichtiges Mittel, um präferentiellen Zugang zu anderen Märkten zu erhalten und auf dieser Grundlage die eigenen Exporte zu steigern.<sup>88</sup>

## Aktuelle Situation im Warenhandel

Wichtige Ziele der Leitlinien, mit denen Kubas ökonomisches Modell aktualisiert werden soll, sind die Steigerung und Stabilisierung der Exporterlöse (Paragraphen 76 und 77). Großes Gewicht wird dem Anliegen beigemessen, die Exporte zu diversifizieren, Importe zu substituieren und generell die außenwirtschaftliche Situation zu verbessern. Als wünschenswert gelten vor allem Ausfuhren mit einem hohen Anteil von Wertschöpfung.<sup>89</sup> Die Leitlinien sehen in diesem Zusammenhang auch vor, eine Strategie zum Export von Dienstleistungen zu entwickeln, die technologische Aspekte besonders berücksichtigen soll (Paragraph 80). In der überarbeiteten Fassung der Leitlinien von 2016 (Paragraph 69) erfolgt insofern eine Konkretisierung,

the Regions's Wakeup Call«, 13.8.2015, <<http://caricom.org/media-center/communications/news-from-the-community/caribbean-tourism-stakeholders-say-cuba-is-regions-wakeup-call>> (eingesehen am 30.11.2016).

<sup>87</sup> Laneydi Martínez Alfonso, »Retos Actuales de la Integración en América Latina y el Caribe« [Aktuelle Herausforderungen der lateinamerikanischen und karibischen Integration], in: *Temas de Economía Mundial* (Havanna: Centro de Investigaciones de la Economía Mundial), Nr. 15/2009, S. 81–97 (94).

<sup>88</sup> Vgl. Ricardo Torres Pérez, »Los Cambios Económicos en Cuba y su Posible Influencia en el Comercio con América Latina y el Caribe« [Der ökonomische Wandel in Kuba und seine möglichen Auswirkungen auf den Handel mit Lateinamerika und der Karibik], in: Miriam Fernández/Omar Everleny Pérez Villanueva (Koord.), *Cuba y América Latina: Impacto de las Reformas en el Comercio de Bienes y Servicios* [Kuba und Lateinamerika: Auswirkungen der Reformen auf den Handel mit Waren und Dienstleistungen], Barcelona/Buenos Aires 2013, S. 11–34.

<sup>89</sup> VI Congreso del PCC, *Lineamientos* [wie Fn. 9], S. 8, 17.

als vor allem der Export professioneller Dienstleistungen weiterentwickelt werden soll. Damit will man auch verstärkt Chancen für die vorhandenen qualifizierten Arbeitskräfte eröffnen. Geeignete Sektoren hierfür sind Biotechnologie, medizinisch-pharmazeutische Fertigwaren, Software, Nanotechnologie sowie wissenschaftliche und technologische Dienstleistungen<sup>90</sup> – Bereiche, in denen Kuba international anerkanntermaßen sehr fortgeschritten ist. Aber auch der Export von Gesundheitsdienstleistungen soll weiter verstärkt werden (Paragraph 70).

Tatsächlich waren die kubanischen Exporterlöse 2015 mit 4,4 Milliarden US-Dollar niedriger als im Jahr 2010; im Vergleich zu den beiden Vorjahren waren sie um etwa 15 Prozent gefallen.<sup>91</sup> Der Anteil von Fertigwaren am Export beträgt 38 Prozent, wobei pharmazeutischen Produkten eine hohe Bedeutung zukommt. Nahrungsmittel machen 30 Prozent aus; ein Großteil davon entfällt auf nur drei Produkte, nämlich Zucker, Tabak und Rum. Brennstoffe kommen auf 11 Prozent, bei einem Teil davon handelt es sich um Reexporte venezolanischen Öls. Nickel allein macht etwa 13 Prozent der Exporte aus. Kubas Außenhandel ist also nicht mehr allein von Rohstoffen abhängig, doch ist bisher nur eine geringe Diversifizierung zugunsten nichttraditioneller Produkte in Gang gekommen, darunter medizinisch-pharmazeutische und biotechnologische Produkte, Maschinen und Transportausrüstungen.

Die Zusammensetzung der Zielländer kubanischer Exporte hat sich immer wieder stark verändert, seit die Sowjetunion untergegangen ist. Im Jahr 2000 war die EU mit 35 Prozent der Exporte Hauptempfänger, gefolgt von Russland (18 Prozent) und Kanada (17 Prozent). 2014 war Venezuela wichtigstes Abnehmerland mit 32 Prozent, doch sank der Anteil 2015 auf 25 Prozent, dicht gefolgt von der EU mit 21 Prozent, Kanada (16 Prozent) und China, das mit 15 Prozent als Exportmarkt fast die gleiche Bedeutung wie Kanada erlangt hat. Russland (1,4 Prozent) ist dagegen als Exportdestination so gut wie verschwunden. Allerdings hat Russland inzwischen 90 Prozent der kubanischen Auslandsschulden erlassen; für die verbleibenden 10 Prozent besteht die Möglichkeit, sie in Beteiligungen russischer Unternehmen an kubanischen un-

<sup>90</sup> Pérez, »Structural Problems and Changes in Cuba's Economic Model« [wie Fn. 77], S. 18.

<sup>91</sup> Alle Zahlen, soweit nicht anders vermerkt, nach UNCTADSTAT, <<http://unctadstat.unctad.org/CountryProfile/GeneralProfile/en-GB/192/index.html>> (eingesehen am 31.1.2017).

zuwandeln.<sup>92</sup> Damit wird nicht nur eine neue Grundlage für den Außenhandel geschaffen; möglich werden so auch weitergehende Verknüpfungen zwischen der russischen und der kubanischen Wirtschaft. Andere Länder (Belize, Ghana, Dominikanische Republik und Brasilien) haben mit über 8 Prozent (2015) als Abnehmer kubanischer Exporte erheblich an Bedeutung gewonnen. Kanada als zweitwichtigster Handelspartner ist zugleich wichtigstes Herkunftsland für Tourismus, zweitgrößter Geber öffentlicher Entwicklungshilfe und bedeutende Quelle von ausländischen Direktinvestitionen, vor allem durch die Firma Sherritt International, die in Kuba mit einem Joint Venture zum Abbau von Nickel engagiert ist.<sup>93</sup>

Die kubanischen Importe spiegelten 2015 eine eher erhöhte Abhängigkeit von venezolanischen Lieferungen wider (34 Prozent gegenüber 22 Prozent im Jahr 2000). Danach folgen die EU mit 28 Prozent und China mit 12 Prozent. China hat insgesamt als Kooperationspartner Kubas erheblich an Bedeutung gewonnen. Es liefert Industrieprodukte wie Busse, Fernseher und Kühlschränke. Dies geschieht auf Kredit zu sehr niedrigen Zinsen, weshalb das Land als Kreditgeber wichtig geworden ist. Zugleich hat China ein Interesse an den kubanischen Rohstoffvorkommen; es bezieht vor allem Nickel und Kobalt von der Insel. Kuba stellt im Gegenzug sein Know-how für die biotechnologische und pharmazeutische Produktion in China zur Verfügung<sup>94</sup> und ist Dialogpartner, auch was den Aufbau einer sozialistischen Marktwirtschaft betrifft.<sup>95</sup>

Vor diesem Hintergrund bleibt die in den Leitlinien (Paragraph 78) anvisierte Diversifizierung der Handelspartner weiterhin ein wichtiges Anliegen Kubas. Dabei will man insbesondere die Abhängigkeit der eigenen Devisenerlöse von venezolanischen Öllieferungen verringern. Exporterfolge können sich jedoch nur einstellen, wenn zugleich grundlegende Hemmnisse durch Reformen angegangen werden. Es gibt eine Reihe von Defiziten, die zu beheben wären, damit sich Produktion und Produktivität in Kuba steigern lassen<sup>96</sup> – eine schwache physische Infrastruktur, ein kompliziertes Zoll- und Transportsystem, hohe Kosten bzw. mangelnde Verfügbarkeit bei produktions-relevanten Inputs sowie ein kompliziertes regulatorisches Umfeld. Der

kubanische Ökonom Ricardo Torres Pérez betont zudem, wie wichtig der Zugang zu Krediten wäre, um notwendige Investitionen in die Infrastruktur zu tätigen. Das Problem wird dadurch verschärft, dass Kuba nicht wie andere Länder in vergleichbarer Situation auf Kredite der Weltbank zurückgreifen kann.<sup>97</sup>

Aus all diesen Gründen ist davon auszugehen, dass Kuba auf dem globalen Markt nicht konkurrieren kann, soweit der Wettbewerb auf Skalen- oder Kostenvorteilen basiert. Das Land muss vielmehr versuchen, seine Vorteile in den sehr spezifischen Sektoren zu suchen, die auf Bildung und Forschung basieren; dies betrifft etwa pharmazeutische und biotechnologische Produkte.<sup>98</sup> Um den Biotechnologie-Sektor voranzubringen, arbeitet Kuba vor allem mit anderen Entwicklungsländern zusammen, insbesondere Venezuela; zugleich tritt es auch selbst als Investor in Erscheinung, beispielsweise in China.<sup>99</sup> Antonio Gómez von der Universität Havanna kritisiert allerdings, dass der medizinisch-pharmazeutische und der biotechnologische Bereich die einzigen Sektoren in Kubas Hochtechnologie seien, die wissenschaftlich und ökonomisch einen nachgewiesenen Wert hätten.<sup>100</sup>

Angesichts der bestehenden Rahmenbedingungen und Hemmnisse dürfte es dem Land auch weiterhin sehr schwer fallen, die für den Exportsektor angestrebten Ziele zu erreichen – also eine Diversifizierung von Exportstruktur und Partnerländern sowie eine Steigerung der Ausfuhren und des darin enthaltenen Wertschöpfungsanteils.

Die kubanische Wirtschaft weist eine große Importabhängigkeit auf. Ein großer Teil des Bedarfs an Brennstoffen und Nahrungsmitteln muss über Einfuhren gedeckt werden, wobei es dem Land Anfang dieses Jahrtausends immer schlechter gelang, die eigene Handelsbilanz durch Warenexporte auszugleichen. Vor diesem Hintergrund bildete das Handelsbilanzdefizit einen wesentlichen Anlass, neue Visio-

<sup>92</sup> Segrera, *Cuba-EEUU* [wie Fn. 76], S. 56.

<sup>93</sup> Ebd.

<sup>94</sup> Elmar Kulke, »Die Entwicklung der Wirtschaft in Kuba«, in: ders., *Kuba – Auf Tour*, Heidelberg 2011, S. 47.

<sup>95</sup> Segrera, *Cuba-EEUU* [wie Fn. 76], S. 56.

<sup>96</sup> Vgl. Pérez, »Los Cambios Económicos en Cuba« [wie Fn. 88], S. 17.

<sup>97</sup> Ebd., S. 25ff.

<sup>98</sup> Miriam Fernández, »Circunstancias que Inciden en el Acceso a los Mercados de Países de América Latina: Costos de Entrada y Competencia para las Empresas Cubanas« [Umstände, die sich auf den Zugang zu den Märkten der lateinamerikanischen Länder auswirken: Zugangskosten für kubanische Unternehmen und ihre Wettbewerbsfähigkeit], in: Fernández/Villanueva (Koord.), *Cuba y América Latina* [wie Fn. 88], S. 115–136 (132).

<sup>99</sup> Richard E. Feinberg, *The New Cuban Economy. What Roles for Foreign Investment?*, Washington, D.C.: Latin America Initiative at Brookings, Dezember 2012.

<sup>100</sup> Romero G., »Los Desafíos« [wie Fn. 51], S. 138.

nen für das wirtschaftliche Modell Kubas zu entwickeln; seit 2009 ist denn auch eine Verbesserung der Warenhandelsbilanz zu verzeichnen, auch wenn sie weiterhin im Minus bleibt.<sup>101</sup>

Die negative Warenhandelsbilanz wird ausgeglichen durch Rücküberweisungen der Diaspora und den Export von Dienstleistungen. Von den 5,1 Milliarden US-Dollar an jährlichen Rücküberweisungen stammt der Großteil aus den USA. Der Gesamtbetrag dürfte schnell noch weiter ansteigen, denn die USA haben das Limit für Rücküberweisungen von 500 auf 2000 US-Dollar pro Quartal und Person bzw. Institution angehoben. Vollkommen beseitigt wurde es dort, wo es um humanitäre Projekte oder die Unterstützung privater Unternehmen geht.<sup>102</sup> Rücküberweisungen haben einen großen Einfluss auf die Dynamik der kubanischen Wirtschaft, weil sie die Finanzierungsquelle für zahlreiche Selbstbeschäftigte bilden.

Die Bedeutung der Dienstleistungen für den kubanischen Export hat in den letzten 15 Jahren rapide zugenommen und ist heute höher als jene der Warenexporte. Der Anteil von Dienstleistungen an der Gesamtausfuhr stieg von 10 Prozent im Jahr 1990 auf 70 Prozent nach 2005.<sup>103</sup> Gemäß Definition des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) im Rahmen der WTO gibt es vier Arten, Dienstleistungen zu erbringen – die sogenannten Erbringungsarten oder »modes«. Diese sind 1. grenzüberschreitender Handel (»cross border trade«, beispielsweise mit Versicherungsdienstleistungen), 2. Konsum einer Dienstleistung im Partnerland (»consumption abroad«, etwa Tourismus), 3. Erbringung einer Dienstleistung durch kommerzielle Präsenz (»commercial presence«, durch Investitionen, zum Beispiel Eröffnen eines Friseursalons) sowie 4. Erbringung einer Dienstleistung im Partnerland durch eine natürliche Person (etwa Tätigkeit eines Arztes). Die für Kuba bei weitem wichtigsten Dienstleistungsexporte sind der Tourismus (»mode 2«) und die temporäre Migration medizinischen Personals (»mode 4«). Sie sollen daher im Folgenden näher untersucht werden.

**101** Ebd., S. 134.

**102** Jennifer M. Harris, »The Winners of Cuba's »New« Economy« (Commentary), *Fortune*, 14.1.2015, <<http://fortune.com/2015/01/14/the-winners-of-cubas-new-economy/>> (eingesehen am 31.3.2016).

**103** Oscar U-Echevarría Vallejo, »The Evolution of Cuba's Macroeconomy: From the Triumph of the Revolution through the Special Period«, in: Campbell (Hg.), *Cuban Economists on the Cuban Economy* [wie Fn. 19], S. 62–88 (73).

## Wachsende Bedeutung des Tourismus

Bereits in der sogenannten Sonderperiode nach Zusammenbruch der Sowjetunion, als die bisherigen sozialistischen Lieferbeziehungen abbrachen, kam dem Tourismus die wichtige Funktion zu, schnell Deviseneinnahmen für notwendige Importe zu generieren. 1997 überschritt die Zahl der Kuba-Touristen die Marke von einer Million. 2004 waren es bereits mehr als 2 Millionen Besucher, womit die Insel den dritten Platz unter den Tourismusdestinationen in der Karibik einnahm.<sup>104</sup> Im Jahr 2016 besuchten laut kubanischem Tourismusministerium mehr als 3,7 Millionen Menschen das Land; für 2017 werden 4,1 Millionen erwartet. Interessant dabei ist, dass – im Gegensatz zu anderen karibischen Ländern – nur ein sehr kleiner Anteil der Touristen (ca. 1 Prozent) über Kreuzfahrten einreiste. Diese Art des Tourismus ist üblicherweise mit einer geringen Wertschöpfung im Inland verbunden.

Besonders stark gestiegen ist die Zahl von Gästen aus den USA. 2015 reisten 77 Prozent mehr amerikanische Bürger ein als im Vorjahr. Damit liegt der Besucherstrom aber noch immer erheblich unter seinem Potential. Im Februar 2016 schlossen die USA und Kuba ein Abkommen, um einen regulären Flugbetrieb zwischen beiden Ländern aufzunehmen; damit dürfte die Zahl amerikanischer Besucher weiter zunehmen.<sup>105</sup> US-Bürger müssen zwar theoretisch einer von zwölf Kategorien angehören, um eine amerikanische Reiseerlaubnis zu erhalten, doch müssen sie keine Lizenz mehr beantragen, so dass die Reisebeschränkung de facto wirkungslos ist. 2015 nahm Kuba mit dem Tourismus mehr als 2,8 Milliarden US-Dollar ein.<sup>106</sup> Die wichtigsten Herkunftsländer der Besucher sind bisher Kanada mit 41,6 Prozent, Italien mit 5,6 Prozent, Deutschland mit 5,1 Prozent und Frankreich mit 4,6 Prozent; die höchsten Wachstumsraten (Januar 2015 im Vergleich zum Vorjahr) weisen Italien, Spanien und Polen auf.<sup>107</sup>

**104** Miguel Alejandro Figueras, »The Evolution of International Tourism in Cuba«, in: Campbell (Hg.), *Cuban Economists on the Cuban Economy* [wie Fn. 19], S. 235–251 (242).

**105** EIU, *Cuba Country Report*, März 2016, <[http://country.eiu.com/FileHandler.ashx?issue\\_id=1094025693&mode=pdf](http://country.eiu.com/FileHandler.ashx?issue_id=1094025693&mode=pdf)> (eingesehen am 11.1.2017).

**106** Katheryn Felipe González, »Cuba's dynamic tourist sector in 2016«, *Granma*, 14.12.2016, <<http://en.granma.cu/tourism/2016-12-14/cubas-dynamic-tourist-sector-in-2016>> (eingesehen am 27.1.2017).

**107** La Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), *Turismo. Llegada de Visitantes Internacionales* [Nationale Statistik-

Mit dem Tourismus hat Kuba eine Devisenquelle erschlossen, die seit 1998 die Bedeutung der Warenexporte übersteigt.<sup>108</sup> Allerdings gilt er zugleich als Bedrohung sozialistischer Errungenschaften; er trägt zu Schichtenbildung und Ungleichheit bei, weil die in der Tourismusindustrie Arbeitenden Zugang zu Devisen bekommen.<sup>109</sup> Des Weiteren werden Negativfolgen wie eine Zunahme von Drogenkonsum und Prostitution erwartet, was mit sozialistischen Werten nicht vereinbar sei. Umfragen haben zudem gezeigt, dass die kubanische Bevölkerung fürchtet, der ausländische Tourismus könnte inländischen Tourismus verdrängen. Zumindest diese Sorge geht die Regierung aktiv an, indem sie das Angebot für inländische Touristen erhöht. Auch in den Leitlinien sind entsprechende Ziele vorgegeben. Der expandierende Tourismus ist in Kuba also hochwillkommen, wird zugleich aber mit Skepsis beobachtet.

Eine andere Entwicklung ist ebenfalls ein zweischneidiges Schwert – die zunehmende Beschäftigung von Hochqualifizierten im Tourismussektor. Einerseits sehen kubanische Ökonomen darin eine Ursache für den starken Anstieg der Produktivität innerhalb der Branche; so hätten 15 000 Universitätsabsolventen ihre ursprünglichen Berufe verlassen, um in den schnell wachsenden Tourismussektor zu wechseln.<sup>110</sup> Andererseits bedeutet dies, dass vorhandene Qualifikationen in Kuba nicht wirklich effizient genutzt werden.

Dem Land ist es allerdings gelungen – auch mit einer bewusst darauf ausgerichteten Politik –, den Tourismus zunehmend mit lokaler Wertschöpfung und der Schaffung von Arbeitsplätzen zu verbinden.<sup>111</sup> Nur so kann dieser Sektor zu Wirtschaftswachstum und sozialer Entwicklung beitragen. Die Verbindung entsteht vor allem durch die Zulieferung von Waren für Zwecke des Tourismus; dies betrifft Nahrungsmittel, aber auch handwerkliche Produkte. Die fundamentalen Restriktionen der kubanischen Wirtschaft erschweren es jedoch, landwirtschaftliche Zulieferun-

gen an Hotels auszuweiten. So hat die Genehmigung für Landwirte, Waren zu einem Wechselkurs von 10 CUP/1 US-Dollar unmittelbar an Hotels zu verkaufen, keineswegs bewirkt, dass direkte Zulieferungen durch kubanische Agrarproduzenten wesentlich zugenommen hätten. Zwar stieg der Anteil lokaler Produktion an Zulieferungen für den Tourismus von 12 Prozent in den frühen 2000er Jahren auf etwa 68 Prozent heute.<sup>112</sup> Doch dieser Zuwachs muss im Wesentlichen auf nichtagrarisches Produkte zurückgehen. Tourismus kann auch Nachfrage schaffen, wenn es um Dienstleistungen wie Musik, Sportangebote oder Gastronomie geht. 2000 Musikgruppen, die insgesamt 11 000 Mitglieder haben, sind in Kuba mit touristischen Einrichtungen verbunden.<sup>113</sup> Die Leitlinien messen deshalb dem Ziel, die Beziehungen zwischen Tourismus und lokaler Wirtschaft zu stärken, hohe Bedeutung bei.<sup>114</sup> Auch der Tourismussektor wird sein ganzes Potential, vor allem zur Schaffung von Wertschöpfung im Land, erst dann entfalten können, wenn Restriktionen in benachbarten Sektoren, insbesondere der Landwirtschaft, überwunden werden.

## Entsendung medizinischen Personals

Die Entsendung medizinischen Personals in Drittländer ist für Kuba nicht nur ein Grundpfeiler politischer Kooperation, sondern mittlerweile auch eine wichtige Devisenquelle. Ökonomisch betrachtet handelt es sich dabei um einen Dienstleistungsexport der Erbringungsart (»mode«) 4 des GATS. Im Rahmen einer Kooperation innerhalb der Bolivarischen Allianz (ALBA) hat Kuba medizinische Fachleute vor allem nach Venezuela entsandt. Dies wird offiziell allerdings nicht als Dienstleistungsexport bezeichnet, sondern als Kooperation im gegenseitigen Vorteil, die sich der kapitalistischen Logik gerade entziehen solle.<sup>115</sup> Die genaue Zahl des im Ausland arbeitenden medizinischen Perso-

und Informationsbehörde, Tourismus. Ankunft internationaler Besucher], März 2016, <[www.one.cu/publicaciones/06turismoycomercio/llegadadevisitantes/mensual/3.pdf](http://www.one.cu/publicaciones/06turismoycomercio/llegadadevisitantes/mensual/3.pdf)> (eingesehen am 4.4.2016).

**108** Alfredo Garcá Jiménez, »Tourism: Natural Product, Source of Exchange with the Outside World, and Ideological Challenge«, in: Campbell (Hg.), *Cuban Economists on the Cuban Economy* [wie Fn. 19], S. 252–269 (262).

**109** Ebd., S. 266.

**110** Figueras, »The Evolution of International Tourism in Cuba« [wie Fn. 104], S. 243.

**111** Romero G., »Los Desafíos« [wie Fn. 51], S. 151.

**112** Figueras, »The Evolution of International Tourism in Cuba« [wie Fn. 104], S. 244.

**113** Miguel Alejandro Figueras/Yanedy Pérez Cárdenas, »Competitividad del Destino Turístico Cuba: Impacto Económico« [Kubas Wettbewerbsfähigkeit als touristische Destination: Ökonomische Wirkung], in: *Economía y Desarrollo*, 153 (2015), S. 178–189 (184).

**114** VI Congreso del PCC, *Lineamientos* [wie Fn. 9], S. 33.

**115** Dies macht die Darstellung des kubanischen Professors Suárez Salazar sehr deutlich, vgl. Salazar, *Cuba's Foreign Policy* [wie Fn. 78].

nals aus Kuba ist nicht bekannt; sie wird auf 30 000 bis 50 000 geschätzt.<sup>116</sup> Dadurch sollen Gesamteinnahmen von jährlich rund 4,6 Milliarden Euro anfallen, womit es sich noch vor dem Tourismus um die wichtigste Devisenquelle des Landes handeln würde.<sup>117</sup>

Allerdings hat sich der Export medizinischer Dienstleistungen für Kuba als nicht ganz unproblematisch erwiesen. Ein – wenn auch geringer – Teil des im Ausland tätigen medizinischen Personals setzt sich ab und kehrt nicht zurück. Die Art und Weise, wie die Entsendung medizinischen Personals konstruiert ist, soll eigentlich genau dies verhindern. So bekommen die im Ausland tätigen Kubaner nur einen kleinen Anteil der »Leihgebühr« ausgezahlt, die das Gastland zu begleichen hat. Ein größerer Teil wird auf einem Devisenkonto in Kuba deponiert, auf das die Mediziner erst nach ihrer Rückkehr zugreifen können – und nicht bevor sie die vereinbarte Gesamtdauer des Auslandseinsatzes abgeleistet haben. Nach Erkenntnissen der Ärzteorganisation »Solidaridad sin Fronteras« in Miami soll Kubas Regierung bis zu 93 Prozent der für die Mediziner geleisteten Devisenzahlungen einbehalten.<sup>118</sup>

Die Migration in die USA wiederum wird erleichtert durch eine amerikanische Vorgabe von 2006 – das »Cuban Medical Professional Parole Program«, nach dem kubanische Ärzte in den Vereinigten Staaten eine Aufenthaltserlaubnis erhalten.<sup>119</sup> Im Jahr 2014 sind 1278 kubanische Ärzte gemäß dieser Bestimmung in die USA umgesiedelt.<sup>120</sup> Ein Teil der emigrierten Ärzte ist auch direkt ausgewandert; 2015 hat sich die unautorisierte Emigration von kubanischen Ärzten in die USA nahezu verdoppelt – auf ca. 43 000 Personen.<sup>121</sup> In Reaktion auf diese Auswanderungswelle hat die kubanische Regierung im Dezember 2015 ihre Entscheidung von 2013 revidiert, Ausreisevisa für Ärzte abzuschaffen, da die Abwanderung das inländische Gesundheitssystem belastet.

**116** Hufbauer/Kotschwar, *Economic Normalization with Cuba* [wie Fn. 62], S. 30.

**117** Matthias Rüb, »Gestrandet in Bogotá«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25.8.2015.

**118** Ebd.

**119** Ebd.

**120** EIU, »Cuba. Government Takes Steps to Stem Migration of Doctors«, 9.12.2015, <<http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1803750164&Country=Cuba&topic=Economy>> (eingesehen am 14.3.2016).

**121** Ebd.

Die temporäre Migration medizinischen Personals – nach der Definition des GATS – trägt indes erheblich dazu bei, Kubas Deviseneinnahmen zu steigern. Allerdings ist dieses Instrument nicht geeignet, um Wertschöpfung und soziale Entwicklung innerhalb Kubas zu fördern. Gerade weil die Fachleute ihre Dienstleistung im Ausland erbringen, ist diese kaum mit anderen Sektoren im Land verbunden. Impulse für eine dynamische Entwicklung in Kuba – jenseits bloßer Deviseneinnahmen – können daher von diesen Tätigkeiten nicht erwartet werden.

Mit Tourismus und medizinischen Dienstleistungen konnte Kuba seine Deviseneinnahmen erheblich steigern; es war somit im planwirtschaftlichen Sinne erfolgreich. Inwieweit dies zur Entwicklung des Landes beigetragen hat, ist angesichts der Datenlage schwer zu beurteilen. Der kubanische Ökonom Pedro Monreal González zieht in Zweifel, dass das von ihm so bezeichnete »duale Modell« des Landes einer grundsätzlich engeren Verknüpfung mit der Weltwirtschaft überlegen sei.<sup>122</sup> Die von den Leitlinien angestrebte Ausweitung der Exporte auch im Dienstleistungsbereich verlangt, weitere exportfähige Dienstleistungssektoren zu entwickeln; gefragt sind dabei vor allem solche Bereiche, die eine hohe Produktivität aufweisen und die Effizienz der kubanischen Wirtschaft steigern können, wie etwa produktionsbezogene Dienstleistungen. Allerdings erfordert die Entwicklung solcher Dienstleistungen eine andere Infrastruktur als Warenproduktion und -handel, beispielsweise bei Telekommunikation, Informationsaustausch und Luftverkehr. Doch gerade in diesen Bereichen hat Kuba einen großen Abstand zum internationalen Niveau.<sup>123</sup> Auch die Steigerung der Produktion und des Exports von Dienstleistungen wird daher behindert durch nicht kohärente politische Entscheidungen bezüglich wesentlicher Rahmenbedingungen.

Insgesamt ist der kubanische Außenhandelssektor weit davon entfernt, die selbstgesetzten Ziele zu erreichen, also mit erhöhten Exporten – bei Diversifizierung der Handelspartner – zu nachhaltiger Entwicklung und einer geringeren Abhängigkeit von venezolanischen Öllieferungen beizutragen. Es ist Kuba nur begrenzt gelungen, seine Exporte mit wachsender Wertschöpfung und Beschäftigung im Inland zu verknüpfen und als Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung

**122** Pedro Monreal González, »Cuba and the Challenges of Globalization« (Commentary), in: Domínguez u.a. (Hg.), *Cuban Economic and Social Development* [wie Fn. 21], S. 227–236 (231).

**123** Pérez, »Los Cambios Económicos en Cuba« [wie Fn. 88], S. 28.

zu nutzen. Ausländischen Direktinvestitionen wird daher eine wichtige Rolle beigemessen, nicht nur für den Zufluss von Kapital und Technologie, sondern auch für die Diversifizierung der Exporte.<sup>124</sup>

## Ausländische Direktinvestitionen

Kuba hat 60 bilaterale Investitionsabkommen geschlossen, auch mit den meisten europäischen Ländern, darunter Spanien (1994), Deutschland (1996) und Frankreich (1997); 20 unterzeichnete Abkommen sind noch nicht in Kraft getreten.<sup>125</sup> Die Abkommen regeln grundlegende Fragen wie Nichtdiskriminierung (gegenüber inländischen Gesellschaften), Entschädigung bei Enteignung, freier Kapitaltransfer und Streitschlichtung. Sie schaffen damit einen rechtlichen Rahmen für Investitionen, enthalten aber nicht das inzwischen höchst umstrittene Instrument des Investor-Staat-Schiedsverfahrens, wie es in den meisten anderen bilateralen Investitionsabkommen verankert wurde. In einer sozialistischen Wirtschaft ist auch schwer vorstellbar, dass ausländischen Investoren unmittelbare Klagerechte gegenüber der Regierung eingeräumt werden. Dementsprechend sieht etwa Kubas Abkommen mit Deutschland vor – abweichend von vielen anderen deutschen Investitionsschutzabkommen –, in Streitfällen fallweise ein Schiedsgericht einzuberufen.<sup>126</sup>

Investitionen im Bereich der Dienstleistungen fallen ebenfalls unter das Dienstleistungsabkommen der WTO (GATS). Mit diesem Abkommen räumt Kuba den WTO-Partnern Zugangsmöglichkeiten für den eigenen Dienstleistungsmarkt ein. Ausländische Beteiligungen an gemeinsamen Unternehmen sind auf maximal 49 Prozent begrenzt. Allerdings können die zuständigen Behörden in bestimmten Fällen auch eine höhere Beteiligung zulassen.<sup>127</sup>

In den Leitlinien von 2011 und in ihrer aktualisierten Version von 2016 kommt dem Bereich ausländischer Direktinvestitionen hohe Bedeutung zu. Die

Dokumente verknüpfen mit der Anwerbung ausländischer Direktinvestitionen konkrete Ziele – wie einen leichteren Zugriff auf moderne Technologien, Exportdiversifizierung, Importsubstitution, Schaffung von Arbeitsplätzen, bessere Versorgung der eigenen Bevölkerung, aber auch Zugang zu ausländischen Märkten über Gemeinschaftsunternehmen. Besonderer Wert wird darauf gelegt, die Herkunftsländer von Investitionen zu diversifizieren.<sup>128</sup> Die überarbeitete Fassung der Leitlinien von 2016 betont, dass ausländische Direktinvestitionen ein wichtiger Impulsgeber für die Entwicklung des Landes seien.

Im Juni 2014 trat ein neues Investitionsgesetz (*Ley de Inversión Extranjera*) in Kraft, das den Zugang für ausländische Direktinvestitionen in einigen Bereichen substantiell verändert. Nach dem Gesetz können ausländische Unternehmen in allen Sektoren investieren, außer Gesundheit, Bildung und Militär. In der Praxis allerdings sind vor allem die Bereiche Zucker und Biotechnologie ausgeschlossen. Grundsätzlich gewährt das Investitionsgesetz ausländischen Direktinvestitionen gewisse Garantien (Enteignung nur gegen Entschädigung) sowie zahlreiche Steuererleichterungen.<sup>129</sup>

Für ausländische Unternehmen ist nun nicht mehr allein die Form einer Beteiligung möglich; generell erlaubt das Investitionsgesetz – und das ist ein Bruch mit der bisherigen Tradition – auch rein ausländische Unternehmen. Eine solche Investition bedarf allerdings der Genehmigung durch den Ministerrat, das höchste administrative Organ Kubas. Zudem würde ein rein ausländisches Unternehmen nicht in den Genuss von Steuervergünstigungen kommen, auch nicht in der Sonderwirtschaftszone Mariel.<sup>130</sup> Im Herbst 2014 hat die Regierung 246 Projekte mit einem Gesamtvolumen von 8,7 Milliarden US-Dollar für ausländische Beteiligungen ausgeschrieben.<sup>131</sup> Die Projekte erstrecken sich über praktisch alle Sektoren. Es geht etwa um 21 neue Hotels, erneuerbare Energiequellen – bei Windfarmen werden Projekte mit 100 Prozent ausländischem Eigentum ausgeschrieben – oder Konsumprodukte wie Schuhe und Glaswaren.

<sup>124</sup> Romero G., »Los Desafíos« [wie Fn. 51], S. 145.

<sup>125</sup> UNCTAD, *Investment Policy Hub. Cuba*, <<http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryBits/52>> (eingesehen am 6.6.2016).

<sup>126</sup> »Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Kuba über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen«, 30.4.1996, in: *Bundesgesetzblatt*, Teil II, 4.5.1998, Nr. 14, S. 747–753.

<sup>127</sup> GATS, *Republic of Cuba. Schedule of Specific Commitments*, GATS/SC/24, 15.4.1994.

<sup>128</sup> VI Congreso del PCC, *Lineamientos* [wie Fn. 9], S. 19.

<sup>129</sup> Romero G., »Los Desafíos« [wie Fn. 51], S. 148f.

<sup>130</sup> GTAL, *Tipps für das Kubageschäft* [wie Fn. 64], S. 14.

<sup>131</sup> Die Veröffentlichung erfolgte auf staatlicher Seite durch das Centro para la Promoción del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera de Cuba (CEPEC) [Kubanisches Zentrum zur Förderung des Außenhandels und ausländischer Investitionen].



Bisher existiert in Kuba kein rein ausländisches Unternehmen.<sup>132</sup>

Das Engagement des Online-Übernachtungsdienstes Airbnb legt nahe, dass der Zufluss von Devisen eine zentrale Motivation für Kuba ist, ausländische Direktinvestition zu gestatten. Seit 2015 nutzt Airbnb das Netz der Casas Particulares, der staatlichen Agentur zur Vermittlung von Privatzimmern an Touristen.<sup>133</sup> Angesichts der Tatsache, dass die Zahl der Besucher wie auch der angebotenen Zimmer in Kuba rasant wächst, dürfte dies ein sehr gewinnbringendes Geschäft sein. Es erschließt sich nicht unmittelbar, warum der kubanische Staat hier sein Vermittlungsmonopol zugunsten eines ausländischen Privatunternehmens aufgibt – in einem Bereich, der wesentlich auf Humankapazitäten basiert und von Kuba zuvor offensichtlich auch allein betrieben werden konnte. Eine mögliche Erklärung ist das große Interesse der Regierung in Havanna, durch eine ausländische Beteiligung an Devisen zu gelangen.

Ausländische Direktinvestitionen spielen in wichtigen Sektoren Kubas auch heute schon eine Rolle. So bestehen rund 250 Unternehmensbeteiligungen; wichtigste Herkunftsländer sind Spanien, Italien, Kanada und Venezuela. Das ausländische Engagement betrifft vor allem die Sektoren Tourismus (hier ist beispielsweise die spanische Hotelkette Sol Meliá aktiv) sowie Öl und Energie.<sup>134</sup> Aber auch in anderen ökonomisch und politisch wichtigen Bereichen sind ausländische Firmen tätig. Das kanadische Bergbau-Unternehmen Sherritt International etwa betreibt – im Rahmen einer 50-Prozent-Beteiligung – Nickelabbau auf Kuba. Beim Vertrieb von Cohiba-Zigarren engagierte sich, ebenfalls mit einer 50-prozentigen Beteiligung, die Firma Imperial Tobacco (die inzwischen vom spanischen Konkurrenten Altadis übernommen wurde); am Geschäft mit Havana-Club-Rum wiederum wirkt die französische Firma Pernod Ricard mit. Nestlé, der größte Lebensmittelhersteller der Welt, ist zu 60 Prozent an der kubanischen Firma Coralac beteiligt, die Eiscreme produziert, und zu 50 Prozent an der Mineralwasserfirma Los Portales. Der Konzern Unilever unterhält ein 50-Prozent-Joint-

Venture mit dem kubanischen Unternehmen Suchel, das Drogerieprodukte herstellt.<sup>135</sup>

Wie eine Analyse des Politökonom Richard Feinberg zeigt, schätzen ausländische Investoren an Kuba vor allem die gesicherten Marktanteile, das stabile ökonomische Umfeld und die politische »Einbindung« der Gewerkschaften. Was als positiv empfunden wird, ist bezeichnenderweise also gerade das Fehlen typischer wettbewerblicher Aspekte – die das Leben im marktwirtschaftlichen Umfeld für Unternehmen mühsam machen und das Wirtschaften im Sozialismus einfacher. Die andere Seite der sozialismus-typischen Strukturen zeigt sich allerdings, wenn Investoren die Nachteile eines Engagements in Kuba benennen: das staatliche System der Arbeitsvermittlung und -entlohnung, Preiskontrollen, die die Profitabilität hemmen, zeitliche Begrenzung von Joint-Venture-Verträgen, die Abhängigkeit von Zulieferungen sowie eine unklare Loyalität der Arbeitnehmer gegenüber ihrem Unternehmen.<sup>136</sup> Letztere resultiert aus der Tatsache, dass die Angestellten keine direkte Vertragsbeziehung zur jeweiligen Firma haben, sondern nur zum kubanischen Staat.

Die Leitlinien zur Aktualisierung des ökonomischen Modells bildeten auch die Grundlage, um die Sonderwirtschaftszone Mariel zu schaffen, wie es durch Gesetz Nr. 313 von September 2013 geschah. Brasilien unterstützte dieses Projekt über seine Entwicklungsbank BNDES mit einem Kredit, der knapp zwei Drittel der Gesamtkosten von 900 Millionen US-Dollar abdeckte; das brasilianische Unternehmen Odebrecht führte die Bauarbeiten durch.<sup>137</sup> Zentrum der Sonderwirtschaftszone ist ein 45 Kilometer von Havanna entfernter Tiefseehafen, dessen erster Teil Anfang 2014 eingeweiht wurde. Kuba verfolgt mit diesem Projekt das Ziel, zu einem Transportknotenpunkt in der Karibik zu werden; dabei möchte es seine Nähe zum Panama-Kanal und zu den USA nutzen. In der Sonderwirtschaftszone gelten Steuervergünstigungen sowie eine Sonderregelung hinsichtlich der Beschäftigten. Sie müssen zwar auch über staatliche Arbeitsagenturen angestellt werden, doch behalten diese nicht wie sonst mehr als 90 Prozent des Lohns als Gebühren, sondern nur einen geringeren Teil.<sup>138</sup>

Grundsätzlich haben sich damit während der letzten Jahre die Rahmenbedingungen für ausländi-

132 GTAI, *Tipps für das Kubageschäft* [wie Fn. 64], S. 14.

133 Alexander Busch, »Kubas Öffnung. Die westlichen Investoren stehen Schlange«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 24.5.2015.

134 Barbara Kotschwar/Cathleen Cimino, *Towards Economic Normalization with Cuba: A Roadmap for US Policymakers. Overview on Cuban Imports of Goods and Services and Effects of US Restrictions*, Statement prepared for the US International Trade Commission Hearing No. 332-552, 2.6.2015.

135 Feinberg, *The New Cuban Economy* [wie Fn. 99].

136 Ebd., S. 58.

137 GTAI, *Tipps für das Kubageschäft* [wie Fn. 64], S. 15.

138 Ebd.

sches privatwirtschaftliches Engagement in Kuba verbessert. Was die Entwicklungen der Beziehungen zu den USA angeht, ist aber nicht nur die Grundfrage des Embargos zu klären; auch auf privatwirtschaftlicher Ebene besteht großes Konfliktpotential. Der Streit um die Rum-Marke Havana Club zeigt exemplarisch, welche Probleme noch gelöst werden müssen, sollten sich die Beziehungen zwischen USA und Kuba weiter verbessern. Seit Januar 2016 ist »Havana Club« als kubanische Marke in den USA registriert.<sup>139</sup> Dies sehr zum Missfallen der ehemals kubanischen, heute amerikanischen Firma Bacardi, die zuvor in den USA als Einzige Havana-Club-Rum verkauft hatte, allerdings mit dem Zusatz »Puerto Rican Rum«. In Kuba wird »Havana Club« heute von dem französisch-kubanischen Gemeinschaftsunternehmen Pernod Ricard hergestellt. Kuba bzw. Pernod Ricard hatten sich bereits 1976 und 1996 die Marke in den USA schützen lassen. 1997 erklärte sich jedoch Bacardi in den USA zum rechtmäßigen Namensgeber; die Firma berief sich dabei auf ihre Kooperation mit dem Havana-Club-Erfinder José Arechabala. Für das amerikanische Markenrecht spielt nun die tatsächliche Nutzung des Labels eine wichtige Rolle; über sie wird man zum rechtmäßigen Eigentümer. 2012 befand der Oberste Gerichtshof der USA, dass Cubaexport – die kubanische Firma, die die Exporte abwickelt – kein Recht habe, sich beim amerikanischen Patentamt registrieren zu lassen. Dann aber führten verschiedene US-Ministerien eine andere Entscheidung herbei, die sich in die gegenwärtige Entspannungspolitik mit Kuba einpasst. Bacardi wiederum will seine Position verteidigen.

Havana Club ist nur ein Beispiel dafür, welche privatwirtschaftlichen Konflikte infolge der kubanisch-amerikanischen Annäherung noch gelöst werden müssen. Viele Unternehmen, die in der Revolution verstaatlicht worden waren, vor allem solche mit Sitz in den USA, warten nur auf die Möglichkeit, eine Entschädigung einzuklagen, darunter Coca-Cola, Exxon Mobil und Colgate-Palmolive. In den 1970er Jahren bezifferte das US-Justizministerium die vollständige Kompensationssumme für 6000 Fälle auf mehr als 1,8 Milliarden US-Dollar (nach heutigem Wert rund 7 Milliarden US-Dollar).<sup>140</sup> Diese Ansprüche werden von Kuba nicht anerkannt; das Land macht seinerseits

einen Schaden von 834 Milliarden US-Dollar geltend, der ihm durch das amerikanische Embargo sowie CIA-Angriffe entstanden sei.<sup>141</sup> Es ist wenig wahrscheinlich, dass Kuba jemals bereit bzw. in der Lage sein wird, die geforderten Entschädigungssummen zu zahlen. Eine bereits in Medien diskutierte Möglichkeit wäre, zu entschädigenden Unternehmen staatliche kubanische Lizenzen zu erteilen, etwa in Bergbau, Tourismus oder Transportwesen – analog zu der Russland eingeräumten Option, auf diese Weise verbliebene 10 Prozent der kubanischen Schulden zu begleichen.

Die Verbesserung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen Kubas mit den USA hatte zuletzt dafür gesorgt, dass das Interesse an Investitionen auf der Insel stieg. Washington strich Kuba von der Liste jener Länder, die den Terrorismus unterstützen; dies dürfte auch die Handelsfinanzierung für interessierte Unternehmen erleichtern. Die Gesellschaft Germany Trade and Invest (GTAI) rät deutschen Firmen allerdings von Unternehmensbeteiligungen in Kuba ab, sogar für den Fall eines Mehrheitsanteils, da die nötige Rechtssicherheit – eine wichtige Voraussetzung für Investitionsentscheidungen – nicht gegeben sei.<sup>142</sup> Trotz formaler Garantien sei es in der Vergangenheit immer wieder vorgekommen, dass ausländische Partner aus Gemeinschaftsunternehmen herausgedrängt worden seien, als sich Kubas Interessenlage verändert habe. Ein geringeres Risiko bestehe im Falle technologisch anspruchsvoller Sektoren, bei denen Kuba auf ausländisches Know-how angewiesen sei.

Zahlreiche administrative Hemmnisse tragen zu den schlechten Rahmenbedingungen bei, unter anderem was die Beschäftigung von Arbeitnehmern angeht. Dazu kommen langwierige Genehmigungsverfahren und ein generell niedriges Maß an unternehmenspolitischer Entscheidungsfreiheit. Gerade auch die staatlich zentralisierte Vergabe von Import- und Exportlizenzen – ein Einfallstor für Klientelismus – birgt Risiken für das unternehmerische Handeln. Diese Faktoren erklären, weshalb die Zahl ausländischer Beteiligungen seit etwa 2005 zurückgegangen ist<sup>143</sup> und warum bisher weder das Investitionsgesetz von 2014 noch die Schaffung der Sonderwirtschafts-

**139** Zu den folgenden Ausführungen vgl. »Wem gehört Havana Club? Es geht um Geld, Macht – und die große Weltpolitik«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.2.2016.

**140** Busch, »Kubas Öffnung« [wie Fn. 133].

**141** »Lots of Diplomacy, Not Many Dollars. The fruits of a historic year for the United States and Cuba«, in: *The Economist*, 12.12.2015.

**142** GTAI, *Tipps für das Kubageschäft* [wie Fn. 64], S. 13, dort auch weitere Ausführungen zu den möglichen Rechtsformen ausländischen Engagements.

**143** Romero G., »Los Desafíos« [wie Fn. 51], S. 145.

zone Mariel zu einer größeren Zahl an Investitionsprojekten geführt haben.<sup>144</sup>

Will die kubanische Regierung erreichen, dass ausländische Direktinvestitionen zu einer dynamischeren (Export-) Entwicklung des Landes beitragen, muss sie auch kleine und mittlere Unternehmen für ein Engagement gewinnen. So umfasst die Liste der ausgeschriebenen Investitionsvorhaben nicht nur große Projekte, sondern auch solche, die von kleineren oder mittleren Unternehmen zu tätigen sind. Außerdem bedarf es einer Veränderung der Rahmenbedingungen, um interne Investitionen und generell eine Stärkung der Wirtschaft durch private Aktivitäten anzuregen. Der kubanische Ökonom Antonio Gómez empfiehlt zur Steigerung des Wirtschaftswachstums, klar zwischen unternehmerischen und staatlichen Funktionen zu trennen. Zugleich sollten Firmen in ihren Entscheidungen lediglich durch transparente Grundsatzregeln eingeschränkt werden.<sup>145</sup> Auch die interne Diskussion in Kuba hat demnach die fundamentalen Probleme der eigenen Wirtschaft identifiziert.

Die schwierigen Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Aktivitäten behindern den Zufluss an ausländischen Direktinvestitionen. Im Zusammenhang mit dem Investitionsgesetz von 2014 erhoffte die Regierung, dass auf diesem Wege jährlich 2,5 Milliarden US-Dollar nach Kuba gelangen. Dieser Betrag wäre nötig, damit sich das gewünschte Wirtschaftswachstum von über 5 Prozent erzielen lässt.<sup>146</sup> Ausländische Direktinvestitionen sind unabdingbar, um die von den Leitlinien gesetzten Entwicklungsziele zu erreichen, um bestehende Industrieanlagen zu erhalten und zu modernisieren und um eine Exportsteigerung sowie eine Diversifizierung der Produktion zu ermöglichen. Der Europäischen Union kommt dabei eine große Bedeutung als Partner zu, nicht nur aufgrund ihres ökonomischen Gewichts, sondern auch, weil sie in wichtigen Sektoren als Technologieführer gilt.<sup>147</sup>

<sup>144</sup> EIU, *Cuba. Country Report*, London, 11.6.2015.

<sup>145</sup> Gómez, *Transformaciones Económicas* [wie Fn. 23], S. 22.

<sup>146</sup> Juan Triana Cordoví, »Las Reglas del Juego« [Die Regeln des Spiels], *oncubamagazine.com*, 24.10.2016, <<http://oncubamagazine.com/columnas/las-reglas-del-juego/>> (eingesehen am 25.11.2016).

<sup>147</sup> Romero G., »Los Desafíos« [wie Fn. 51], S. 156.

## Beziehungen zur Europäischen Union

### Das Dialog- und Kooperationsabkommen von 2016

Europa kann im Reformprozess der kubanischen Volkswirtschaft eine wichtige Rolle spielen, denn es hat als Handels- und Investitionspartner des Landes eine relativ große Bedeutung. Die EU ist Kubas zweitgrößter Handelspartner – nach Venezuela, das derzeit allerdings rasch an Gewicht verliert. Kuba exportierte 2015 Waren im Wert von 540 Millionen Euro in die EU, eine beträchtliche Steigerung nach 465 Millionen Euro im Jahr 2014.<sup>148</sup> Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind bisher wichtige Investoren in Kuba, vor allem in den Bereichen Tourismus, Bauwirtschaft, Leicht- und Agrarindustrie. Etwa ein Drittel der Touristen auf der Insel stammt aus der EU. Europa ist zudem eine bedeutende Quelle von Entwicklungsgeldern. Zwischen 2008 und 2014 hat die EU einen Betrag von ca. 90 Millionen Euro für Entwicklungszusammenarbeit mit Kuba zur Verfügung gestellt; Schwerpunkte waren dabei Landwirtschaft und Ernährungssicherung, Umwelt und Klima sowie Unterstützung einer nachhaltigen ökonomischen und sozialen Modernisierung.<sup>149</sup> Für Europa indes hat Kuba keine hohe wirtschaftliche Bedeutung. Sein Anteil am gesamten EU-Außenhandel beläuft sich auf 0,1 Prozent, mit Exporten über 1,6 Milliarden Euro im Jahr 2014, vor allem im Bereich Maschinenbau.<sup>150</sup>

Neue Rahmenbedingungen für die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen entstanden mit dem »Abkommen über politischen Dialog und Zusammenarbeit«, das am 11. März 2016 nach zweijährigen Verhandlungen zwischen der EU und Kuba abgeschlossen wurde.<sup>151</sup> Es löst den Gemeinsamen Standpunkt der EU von 1996 ab.<sup>152</sup> Dieser hatte eine umfassende Zu-

sammenarbeit mit Kuba von Fortschritten bei Menschenrechten und politischer Freiheit abhängig gemacht, Maßnahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit aber nicht ausgeschlossen. Die EU reduzierte die beiderseitigen Beziehungen 2003 auf ein Minimum, nachdem in Kuba 75 Dissidenten inhaftiert worden waren. Erst 2008 – nach der Freilassung politischer Gefangener – wurde das Verhältnis wieder aufgewertet.

Die EU-Mitgliedstaaten hatten trotz des Gemeinsamen Standpunkts sehr unterschiedliche Positionen gegenüber Kuba entwickelt. Angesichts 19 bilateraler politischer Erklärungen bzw. Memoranda of Understanding zwischen Kuba und einzelnen EU-Staaten<sup>153</sup> hatte der Gemeinsame Standpunkt zuletzt keine Bedeutung mehr. Laut dem Lateinamerika-Experten Günther Maihold ließ sich »die Kuba-Politik in einigen Mitgliedstaaten der EU leicht für ideologische und innenpolitische Zwecke instrumentalisieren«; zusätzlich erschwert worden sei die gemeinsame Positionierung durch einen »erfahrungsgesättigten Antikommunismus« in den östlichen EU-Staaten, die die Zusammenarbeit mit einem totalitären Regime verweigert hätten.<sup>154</sup> Vor diesem Hintergrund bietet das Dialog- und Kooperationsabkommen von 2016 eine Chance für die EU, zu einer gemeinsamen Haltung gegenüber Havanna zurückzukehren. Kuba schätzt an dem Abkommen, dass es seine internationale Anerkennung stärkt, zu einer Diversifizierung der Kooperationspartner beiträgt und einen festen Rahmen für die künftigen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen setzt.

Das Abkommen enthält drei thematische Hauptfelder: (1) politischer Dialog; (2) Zusammenarbeit und sektorpolitischer Dialog; (3) Handel und Handels-

<sup>148</sup> Europäischer Auswärtiger Dienst (EEAS), *EU Relations with Cuba*, <<http://eeas.europa.eu/cuba/>> (eingesehen am 15.3.2016).

<sup>149</sup> Ebd.

<sup>150</sup> EEAS, *EU Relations with Cuba* [wie Fn. 148].

<sup>151</sup> Europäische Kommission, »Europäische Kommission schlägt Abkommen über politischen Dialog und Zusammenarbeit mit Kuba vor«, Pressemitteilung, 22.9.2016.

<sup>152</sup> EU, *Gemeinsamer Standpunkt vom 2. Dezember 1996 – vom Rat aufgrund von Artikel J.2 des Vertrags über die Europäische Union*

*festgelegt – zu Kuba (96/697/GASP)*, <[www.cubafreundschaft.de/Hintergruende/Blockade,%201996-12-02,%20GEMEINSAMER%20STANDPUNKT%20EU.pdf](http://www.cubafreundschaft.de/Hintergruende/Blockade,%201996-12-02,%20GEMEINSAMER%20STANDPUNKT%20EU.pdf)> (eingesehen am 15.7.2016).

<sup>153</sup> EEAS, *Joint Declaration at the Initialling Ceremony of the Political Dialogue and Cooperation Agreement between Cuba and the European Union*, Havanna, 10.3.2016, <[http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2016/160311\\_01\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2016/160311_01_en.htm)> (eingesehen am 13.3.2016).

<sup>154</sup> Maihold, *Vom Sonderfall zur Normalisierung* [wie Fn. 44], S. 5.

zusammenarbeit. Im Bereich Handel werden lediglich die WTO-Grundsätze der Meistbegünstigung und Nichtdiskriminierung bekräftigt sowie Bezüge zu WTO-Regeln hergestellt, etwa solchen zu sanitären und phytosanitären Maßnahmen, technischen Handelshemmnissen oder Handelserleichterungen. Das Abkommen enthält wenig substantielle Regelungen. Es ist kein Freihandels- und Investitionsabkommen, wie es die EU mit anderen Handelspartnern geschlossen hat. Die beiden Seiten räumen einander keinen verbesserten Zugang zu ihren Märkten oder zu Investitionen ein; die EU übernimmt mit diesem Abkommen keine neuen Verpflichtungen. Sein Wert ist deshalb vor allem politischer Natur; es schafft die Grundlage für einen regelmäßigen Dialog und definiert Bereiche der Zusammenarbeit.

Dabei ist es »eines der wichtigsten Motive des europäischen Engagements, die eigene Stimme in Kuba vernehmbar zu machen und die ordnungspolitischen Diskussionen zu begleiten, die auf der Insel zu erwarten sind.«<sup>155</sup> In Artikel 5 sieht das Abkommen vor, einen Menschenrechtsdialog zu etablieren; dessen konkrete Themen sind aber noch zu bestimmen. Auf diesem Feld gibt es große Differenzen zwischen beiden Parteien. Das Abkommen bietet nun eine Grundlage für einen Dialog über Themen wie etwa Presse- und Meinungsfreiheit. Damit kann eine Normalisierung der europäisch-kubanischen Beziehungen beginnen. Bisher war Kuba das einzige lateinamerikanische Land, mit dem Europa kein Handels- oder Kooperationsabkommen geschlossen hatte.

Die Außenhandelspolitik der EU sieht gegenüber Kuba keine Handelspräferenzen vor; es gelten die in der WTO notifizierte Zollsätze der EU. Das Land profitierte lange vom Allgemeinen Präferenzsystem (APS) der EU für Entwicklungsländer. Doch Kuba wurde von der Liste der APS-Empfänger gestrichen, weil die Weltbank es aufgrund seines hohen BIP in drei aufeinanderfolgenden Jahren als Land mit höherem mittleren Einkommen (»upper middle income«) eingestuft hatte. Dies wirkte sich negativ auf die kubanischen Tabakexporte aus, für die nun der Zoll erheblich stieg.<sup>156</sup> Dabei basiert die Einstufung als Land mit oberem mittleren Einkommen, wie oben beschrieben, auf dem von Havanna offiziell festgelegten Wechselkurs von 1 CUC/1 US-Dollar. Sollte der Wechselkurs abgewertet werden, wie es in den Leitlinien vorgesehen ist, könnte Kuba wieder zum

<sup>155</sup> Ebd., S. 7.

<sup>156</sup> Ebd.

Nutznieser europäischer Handelspräferenzen unter dem Allgemeinen Präferenzsystem der EU werden.

Grundsätzlich wäre auch denkbar, dass Kuba sich am Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und den Ländern des CARIFORUM beteiligt, das 2008 in Kraft getreten ist. Dies würde zugleich die handelspolitische Integration in der karibischen Region fördern. Doch Kubas sozialistisches Wirtschaftsmodell und seine politische Grundhaltung stehen im Widerspruch zu einem Vertragswerk, das darauf zielt, Waren- und Dienstleistungsströme auf Basis privatwirtschaftlicher Verträge zu liberalisieren. Voraussichtlich wird eine entsprechende handelspolitische Kooperation mit Kuba daher auch in näherer Zukunft nicht in Frage kommen.

## Interessen und Engagement der Bundesrepublik

Deutschlands Position gegenüber Kuba bewegte sich immer im Rahmen der europäisch abgestimmten Grundposition. Zwar hatte die Bundesrepublik mit Kuba im Jahr 2003 ein bilaterales Kulturabkommen fertig verhandelt; wegen der Menschenrechtslage trat es aber niemals in Kraft.

Am 16. Juli 2015 unterzeichneten Kuba und Deutschland eine gemeinsame Erklärung, die das bilaterale Verhältnis regelt und insofern das EU-Kuba-Abkommen ergänzt.<sup>157</sup> Sie gilt zunächst für zwei Jahre, verlängert sich aber stillschweigend, wenn sie nicht von einer Seite gekündigt wird. Kuba schätzt diese Vereinbarung als politisches Signal für eine Normalisierung der Beziehungen. Es erhofft sich steigendes Interesse deutscher Investoren in den Bereichen Landwirtschaft, Hightech, erneuerbare Energien und Infrastruktur; auch eine Zunahme des Fremdenverkehrs ist erwünscht.<sup>158</sup> Die Erklärung sieht eine Zusammenarbeit auf den Feldern Wirtschaft, Wissenschaft, Technik, Bildung, Kultur und Sport vor, ebenso gemeinsame bilaterale Vorhaben in Drittstaaten. Ein politischer Konsultationsmechanismus ist vorgesehen, einschließlich regelmäßiger jährlicher Konsultationen auf Abteilungsleiter-/Direktorebene. Dies bedeutet, dass mit Kuba ein ungewöhnlich enger Austausch vor-

<sup>157</sup> Auswärtiges Amt, »Außenminister Steinmeier besucht erstmals Kuba«, 18.7.2015, <[www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle\\_Artikel/Kuba/150707\\_BM\\_besucht\\_Kuba.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle_Artikel/Kuba/150707_BM_besucht_Kuba.html)> (eingesehen am 19.9.2016).

<sup>158</sup> »Kuba will keine Schocktherapie«. Bruno Rodríguez im Interview, in: *Süddeutsche Zeitung*, 12.5.2016.

gesehen ist. So gab es 2015 erstmals überhaupt bilaterale Konsultationen mit einem lateinamerikanischen Land – nämlich mit Brasilien (hier allerdings auf Ministerebene), einem Land, das unter Gesichtspunkten wie Außenhandel, Investitionen oder Rohstoffreichtum für Deutschland erheblich wichtiger ist. Das starke Engagement der Politik in dem kleinen Kuba verwundert daher ein wenig.

Ebenfalls groß scheint das Interesse der deutschen Wirtschaft an Kuba, auch wenn die geringe Marktgröße und das schwierige Umfeld des Landes dies kaum rechtfertigen. Im Januar 2016 reiste Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel mit einer 60-köpfigen Unternehmerdelegation auf die Insel. Er sah Anknüpfungspunkte für die deutsche Industrie in Medizintechnik, Biotechnologie sowie Abfall-, Energie- und Wasserwirtschaft.<sup>159</sup> In der Vergangenheit engagierten sich deutsche Firmen bereits auf Feldern wie der kubanischen Strom- und Wasserversorgung, ebenso bei Restaurierungsarbeiten an der Uferpromenade und in der Altstadt von Havanna. Die große Zahl der Unternehmer, die den Minister begleiteten, ist ein Beleg für die Goldgräberstimmung, die von den Reformen in Kuba ausgelöst wurde. Geplant ist, in Havanna ein Büro der deutschen Wirtschaft zu eröffnen, das Handel und Investitionen fördern soll.<sup>160</sup>

**159** Dana Heide, »Einsatz in Havanna. Wirtschaftsminister Gabriel ist in Kuba unterwegs«, in: *Handelsblatt*, 8.1.2016.

**160** Richard Bauer, »Kuba sucht sein Heil im ausländischen Geld«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 11.1.2016.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Mit der Annäherung zwischen Kuba und den USA wurden die Weichen für die außenwirtschaftliche Entwicklung des Inselstaates neu gestellt. Denn dadurch wurde es möglich, auch Havannas Beziehungen zu anderen Staaten zu normalisieren; dies schließt intensivere Handelsbeziehungen und gegenseitige Direktinvestitionen mit ein. Bereits jetzt ist zu beobachten, dass verschiedene Faktoren sich positiv auf die kubanische Wirtschaft auswirken und zu steigendem Wirtschaftswachstum beitragen – darunter die Aufnahme neuer Außenhandelsbeziehungen, höhere Rücküberweisungen der kubanischen Diaspora in den USA und das starke Plus bei den Touristenzahlen. Diese Trends befördern die grundsätzlich positiven Erwartungen, die Regierungen und Privatwirtschaft hinsichtlich Kubas weiterer Entwicklung hegen.

Kubas aktive Diplomatie – die auch zum Dialog- und Kooperationsabkommen mit der EU von 2016 beitrug – schafft eine Grundlage für engeren politischen Austausch und stärkere wirtschaftliche Kooperationen mit anderen Ländern. Das gilt auch für die Industriestaaten, zu denen Havanna wegen des amerikanischen Embargos bislang nur eingeschränkte Beziehungen unterhielt. Die hohen Erwartungen an Außenhandel und Kooperation, wie sie auf Seiten der kubanischen Regierung, der Partnerländer und der privaten Wirtschaft bestehen, lassen sich aber nur unter bestimmten Rahmenbedingungen erfüllen.

*EU und Deutschland müssen den politischen Dialog nutzen, um Havanna darauf hinzuweisen, dass die Aktualisierung des kubanischen Wirtschaftsmodells nur dann nachhaltige ausländische Direktinvestitionen anziehen kann, wenn sich die Rahmenbedingungen für Investitionen dauerhaft verbessern.* Investitionen in Kuba gelten als riskant, auch weil das Land in der Vergangenheit häufig den politischen Kurs geändert hat. Die bestehenden Rahmenbedingungen – vor allem der starke Einfluss politisch-administrativer Instanzen und die geringe Entscheidungsmacht von Investoren über Einstellung und Bezahlung der Arbeitnehmer – verursachen aus privatwirtschaftlicher Sicht hohe Kosten, die sich amortisieren müssen. Private ausländische Investoren prüfen genau, ob eine Investition sich lohnt – vor allem auch angesichts des kleinen kubanischen Marktes. Es wird der Regierung in Havanna nur gelingen, verstärkt Investitionen

anzulocken, wenn die staatliche Einflussnahme auf private Entscheidungen verringert wird. Viele Möglichkeiten, über die etwa China verfügt – darunter die administrative Steuerung von Investitionen und deren Verbindung mit Technologietransfer –, stehen diesem Land offen, weil Investoren sich allein schon wegen des riesigen chinesischen Heimatmarktes für ein Engagement dort interessieren. Kuba dagegen wird sich aufgrund seiner geringen Größe viel stärker internationalen Bedingungen anpassen müssen, um langfristig als Investitionsstandort attraktiv zu sein.

*Die EU sollte nicht auf eine kurzfristige Wirtschaftsprivatisierung in Kuba drängen, denn es liegt auf lange Sicht auch im ökonomischen und politischen Interesse der Industrieländer, dass eine weitere Privatisierung der kubanischen Wirtschaft nicht zu einem Monopolkapitalismus führt.* Die gegenwärtige Tendenz der kubanischen Regierung, die Entwicklung kleinerer privater Unternehmen eher zu bremsen und wichtige Sektoren unter Kontrolle des Staates bzw. von Militärs – auch in Zusammenarbeit mit multinationalen Unternehmen – zu belassen, ist als Grundlage einer Privatisierung der Wirtschaft sehr bedenklich. Kuba hat ein großes Interesse, nicht den Fehler Russlands zu wiederholen, das in den 1990er Jahren ohne entsprechende institutionelle Absicherung eine zunehmende Privatisierung von Staatsmonopolen zuließ und so die Herausbildung eines Monopolkapitalismus unterstützte. Würde eine Entwicklung von Kleinindustrie und Mittelstand erlaubt, die einen gewissen Wettbewerb sichern, könnte diese Gefahr verringert werden. Mit der gegenwärtigen Förderung kooperativer Wirtschaftsformen hat Kuba durchaus die Möglichkeit, einen dritten Weg zwischen Marktkapitalismus und Sozialismus zu beschreiten. Die Stärkung privater Wirtschaftsformen erfordert aber zugleich die Entwicklung von Institutionen wie Wettbewerbsbehörden und einer Qualitätsinfrastruktur, die gewährleistet, dass Standards eingehalten werden. Die Institutionen müssen Ansprüchen an Transparenz, Unparteilichkeit und Rechtssicherheit genügen, um funktionsfähig zu werden – das verlangt in der Regel eine gewisse Unabhängigkeit von politischen Entscheidungen. Bei der Stärkung seiner institutionellen Landschaft kann Kuba auf die Erfahrungen anderer Länder zurückgreifen. Deutschland könnte

dafür mit positiven wie negativen Lehren aus der Wiedervereinigung ein interessanter Partner sein.

*Die von Kuba angestrebte Steigerung und Diversifizierung der Exporte kann nur auf die vorhandenen Stärken der kubanischen Wirtschaft bauen.* Wie die Zielsetzung der Leitlinien erkennen lässt, folgt die kubanische Regierung genau dieser Einsicht, doch ist die Umsetzung widersprüchlich. Wenn Exporte künftig stärker, wie postuliert, auch auf Hightech und einer hohen Qualifikation der Arbeitskräfte basieren sollen, müsste in diesem Bereich ebenfalls mehr Flexibilität für Eigeninitiative geschaffen werden. Die Selbstbeschäftigung bleibt aber überwiegend auf geringe Qualifikationen begrenzt. Im Bereich der Dienstleistungsexporte ist es mit dem Tourismus gelungen, den Beitrag zur internen kubanischen Wertschöpfung zu stärken, gerade auch wegen des bisher geringen Anteils an Kreuzfahrten, die in dieser Hinsicht wenig einträglich sind. Die Entsendung medizinischen Personals hingegen dient zwar – neben den damit verfolgten politischen Kooperationszielen – der Beschaffung von Devisen, kann aber keinen Beitrag zur Wertschöpfung leisten.

*Der kubanischen Regierung sollte im anstehenden Dialog vermittelt werden, dass es im Interesse des Landes ist, alle vorhandenen Möglichkeiten zur Förderung seiner Exporte zu nutzen – auch über den Wechselkurs.* Die schrittweise Abwertung des überbewerteten kubanischen Peso ist bereits als Ziel in den Leitlinien enthalten; die Vorgabe wird gegenwärtig, wenn auch langsam, umgesetzt. Dies wird kubanische Waren auf dem Weltmarkt grundsätzlich verbilligen und so dazu beitragen, den Export anzuregen. Über eine Abwertung lässt sich aber auch erreichen, dass Kuba in den Einkommensstatistiken der internationalen Organisationen niedriger eingestuft wird. Dies wäre kein politischer Gesichtungsverlust, sondern eine Möglichkeit, vereinfachten Zugang zu wichtigen Absatzmärkten zu erhalten. Eine Abwertung des Wechselkurses bzw. auch schon eine realistischere Berechnung des BIP würde es ermöglichen, dass Kuba von der Europäischen Union wieder in das Allgemeine Präferenzsystem für Entwicklungsländer einbezogen wird, womit es dann zollvergünstigt in die EU exportieren könnte.

*Das EU-Kooperationsabkommen und die gemeinsame deutsch-kubanische Erklärung sollten aktiv genutzt werden, um Menschenrechtsfragen und die Rahmenbedingungen privaten Engagements anzusprechen.* Diese Abkommen schaffen eine Grundlage für den Dialog, der notwendig ist, um die weitere Entwicklung zu begleiten. Die EU und Deutschland sollten den Austausch vorbereiten und einbetten, indem sie regelmäßige Konsulta-

tionen mit Stakeholdern aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft abhalten. Dies ist im außenwirtschaftlichen Bereich sinnvoll, da Unternehmen – vor allem aus Klein- und Mittelindustrie – vor beträchtlichen Herausforderungen stehen, wenn sie sich auf dem staatlich gelenkten Markt Kubas engagieren wollen. Der Bereich der Menschenrechte wiederum bedarf ohnehin des Dialogs mit der informierten Zivilgesellschaft.

*Die Einbeziehung Kubas in ausgewählte Bereiche des Wirtschaftspartnerschaftsabkommens zwischen EU und CARIFORUM wäre eine gute Grundlage, um die Zusammenarbeit der EU mit Kuba ebenso wie jene der karibischen Länder untereinander zu stärken.* Eine volle Integration Kubas in das EPA ist derzeit aus politischen, juristischen und ökonomischen Gründen nicht denkbar. In Kuba gilt das Abkommen als neokoloniales und neoliberal instrument, das den Interessen der Region nicht förderlich sei. Zugleich aber fürchtet man in Havanna, es könnte zu Lasten anderer Länder – und damit auch Kubas – gehen, dass die EU den EPA-Partnerstaaten freien Marktzugang einräumt.<sup>161</sup> Für Kuba stellt sich zwar nicht die Frage eines Beitritts zum EPA, doch könnte das Land an anderen Formen der Zusammenarbeit interessiert sein. So enthält das EPA zahlreiche Ansatzpunkte für eine sektorale Kooperation zwischen karibischer Region und EU, etwa in den Bereichen technische Handelshemmnisse, gesundheitliche und pflanzenschutztechnische Standards, Energie und Umwelt oder kulturelle Zusammenarbeit. Es steht ohnehin an, die bisher kaum genutzten Kooperationsbestimmungen mit Leben zu erfüllen; Kuba könnte über CARIFORUM in manche solcher Kooperationen einbezogen werden. Die EU und Deutschland (sofern es bilaterale Aktivitäten verfolgt) sollten nach Absprache mit den karibischen EPA-Partnern im Rahmen der EPA-Umsetzung entsprechende Möglichkeiten identifizieren. Die Umsetzung des kubanisch-europäischen Dialog- und Kooperationsabkommens, das die Grundlage für die bilateralen Beziehungen stärkt, steht dem nicht entgegen. Beide Stränge lassen sich in kohärenter Form verfolgen.

<sup>161</sup> Roberto Smith, »Balance del Convenio de Lomé en el Contexto del Caribe en los Años 90. Algunas Consideraciones sobre el Convenio de Cotonou« [Bilanz des Lomé-Abkommens im karibischen Kontext in den 90er Jahren. Einige Überlegungen zum Cotonou-Vertrag], in: *Temas de Economía Mundial* (Havanna: Centro de Investigaciones de la Economía Mundial), Edición special – CARIBE, 2004, S. 47–61 (57).



Die EU und auch Deutschland könnten die Zusammenarbeit in der Region stärken, indem sie Kuba in regionale Entwicklungsprogramme einbeziehen. Für Kuba sollte keine Sonderstellung geschaffen werden, indem bilaterale Entwicklungsgelder gewährt werden, denn alle anderen karibischen Länder werden von der Bundesrepublik lediglich mit regionalen Mitteln bedacht. Eine Konzentration auf das bilaterale Verhältnis wäre allenfalls historisch, nicht aber durch Kubas politische und wirtschaftliche Bedeutung zu rechtfertigen. Kubas (entwicklungs-) politische Rolle als geschätztes Geberland bei der Entwicklungszusammenarbeit in der karibischen Region würde zudem für eine trilaterale Kooperation sprechen, innerhalb derer Deutschland gemeinsam mit Kuba Entwicklungsprojekte in Drittländern durchführt.

Grundsätzlich hat Kuba bessere Zukunftsperspektiven, wenn es stärker in globale Handels- und Investitionsströme integriert wird und dauerhaft engere Beziehungen zu den USA unterhält. Langfristig aber werden klarere und kohärentere Signale der kubanischen Regierung in der Wirtschaftspolitik nötig sein, damit sich das Potential entfalten lässt, das Außenhandel und Direktinvestitionen für die Entwicklung des Landes bergen. Europa hat dabei politisch wie privatwirtschaftlich ein großes Interesse, Kuba auf seinem Weg konstruktiv zu begleiten.

## Abkürzungsverzeichnis

ACS	Association of Caribbean States (Vereinigung Karibischer Staaten)
AKP	Afrika, Karibik, Pazifik (Gruppe der Staaten)
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración (Lateinamerikanische Integrationsgemeinschaft)
ALBA	Bolivarian Alliance for the Peoples of our America (Bolivarische Allianz)
APS	Allgemeines Präferenzsystem
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Nationale Entwicklungsbank)
CARICOM	Caribbean Community (Karibische Gemeinschaft)
CARIFORUM	Forum of the Caribbean Group of African, Caribbean and Pacific (ACP) States (Forum der karibischen Gruppe afrikanischer, karibischer und pazifischer Staaten, AKP)
EEAS	European External Action Service (Europäischer Auswärtiger Dienst)
EIU	The Economist Intelligence Unit
EPA	Economic Partnership Agreement (Wirtschaftspartnerschaftsabkommen EU-AKP)
GATS	General Agreement on Trade in Services (Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)
GTAI	Germany Trade and Invest (Eigenname des deutschen Außenhandels- und Investitionsbüros)
HDI	Human Development Index (Index der menschlichen Entwicklung)
IFAD	International Fund for Agricultural Development (Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung)
ITC	International Trade Centre
MINCEX	Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (kubanisches Ministerium für Außenhandel und Auslandsinvestitionen)
PCC	Partido Comunista de Cuba (Kommunistische Partei Kubas)
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung)
UNDP	United Nations Development Program (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)