

Kuba in der Wirtschaftskrise

Versandet das begrenzte Reformprogramm Raúl Castros?

Günther Maihold

Die kubanische Wirtschaft steckt in einer tiefen Krise. Das »System Raúl Castro« steht vor einer Bewährungsprobe, reagiert auf den Konjunkturerinbruch jedoch ausschließlich mit Austeritätsprogrammen. Die Folge sind Versorgungsengpässe und Energie-rationierung. Doch auch die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit dem System wächst. Erstickt das Regime an seinem begrenzten Erneuerungswillen oder vermag die Krise Kräfte freizusetzen, um Reforminitiativen zu ergreifen? Bislang deutet vieles darauf hin, dass die Blockierer innerhalb des Partei- und Regierungsapparats angesichts der unsicheren Erträge und Kosten eines Reformprogramms ihre Position nicht aufgeben werden und machtpolitische Gesichtspunkte eine Vertagung des Wandels nahelegen.

Der mit dem Stabwechsel von Fidel Castro zu seinem Bruder Raúl Castro erhoffte Reformprozess in Kuba kommt nicht voran. Seit Juli 2006 führt Raúl Castro nun die Amtsgeschäfte, aber der erwartete Wandel ist ausgeblieben. Es wurden nur Ansätze einer Reform sichtbar, die sich nicht zu dem Gesamtbild einer Neugestaltung von Wirtschaft und Politik zusammenfügen. Ein Durchbruch im Sinne einer Öffnung ist nicht erkennbar, möglicherweise ist sie nicht durchsetzbar, weil sie machtpolitisch als zu risikoreich betrachtet wird. Da sich Raúl Castro im Gegensatz zu Fidel nicht auf charismatische Legitimität stützen kann, ist er auf Erfolge seiner Regierungstätigkeit angewiesen. Deren Bilanz dürfte jedoch angesichts der aufgelaufenen Krisensymptome eher negativ ausfallen: Die kubanische Wirtschaft bewegt sich weiterhin auf dem Niveau

der Mangelverwaltung, viele befürchten, dass für das Land erneut eine »wirtschaftliche Sonderperiode« anbrechen könnte, wie schon einmal nach dem Zusammenbruch des Ostblocks im Jahre 1991. Denn Kuba steht heute wieder vor denselben strukturellen Problemen wie zu Beginn der 90er Jahre: Versorgungsengpässe, Absturz der Exporterlöse und fehlender Zugang zu internationalen Finanzquellen. Das System reagiert darauf mit Durchhalteappellen. Die von Präsident Raúl Castro geforderte Rückbesinnung auf die Landwirtschaft, verbunden mit dem Aufruf, die agrarische Produktion anzukurbeln, ist ein Beispiel dafür.

Die Anatomie der Krise

Das Wirtschaftswachstum Kubas, das 2007 noch 12,5 Prozent betrug, schrumpfte 2008

auf 4,3 Prozent: Für das laufende Jahr wird im positiven Szenario von 2,5, im negativen von -0,5 Prozent ausgegangen. Für den Tourismus, die zentrale Devisenquelle des Landes, ist trotz steigender Besucherzahlen für das erste Trimester 2009 ein Rückgang der Einnahmen von 14 Prozent berechnet worden, die folgenden Monate könnten noch tiefere Einbrüche bringen. Mit dem Ende des Rohstoffbooms ist der Preis für Nickel auf den Weltmärkten um 80 Prozent gefallen, so dass sich die Erlöse bei zudem abnehmender Produktion kaum positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken. Die traditionell krisenanfällige Zuckerproduktion sank abermals gegenüber 2008 um 13 Prozent. Damit gerät die gesamte Zahlungs- und Devisenbilanz des Landes in eine Schieflage: Die Auslandsschuld in Höhe von 13,5 Milliarden Euro entspricht 380 Prozent der Exporte. 78 Prozent des Außenhandels entfallen auf Importe, nur 22 Prozent auf Exporte. Der Devisenmangel hat zu Zahlungsverzögerungen bei wichtigen staatlichen Unternehmen geführt. Devisentransfers sind auch aus Joint-Venture-Unternehmen nach wie vor genehmigungsbedürftig, Dollar-Konten wurden eingefroren. Die Versorgungssituation der Bevölkerung gestaltet sich zunehmend schwieriger: Obwohl Kuba im vergangenen Jahr 80 Prozent der Lebensmittel importiert und dafür 1,8 Milliarden Euro ausgegeben hat, sind Rationierungen und Zuteilungswirtschaft wieder an der Tagesordnung. Allein von den USA, dem Erzfeind, hat das Land im Jahr 2008 Nahrungsmittel im Wert von 650 Millionen US-Dollar bezogen.

Die Energieversorgung in Kuba hat sich erneut spürbar verschlechtert: Dass der Strom vorübergehend abgeschaltet wird, ist nach der Anweisung der Regierung, den Verbrauch um 12 Prozent zu kürzen, inzwischen tägliche Praxis. Dank der Erdöllieferungen aus Venezuela (auf dem Papier 150 000 Fass/Tag, de facto derzeit wohl nur 92 000 Fass) konnte das System in Havanna die letzte Dekade erfolgreich überstehen, der Verkauf von Öl und Benzin auf Spotmärkten brachte sogar zusätzliche Devisen.

Der internationale Preisverfall und offensichtliche Lieferprobleme auf venezolanischer Seite weisen jedoch auf eine schwierige Zukunft für Kuba hin. Die noch von Fidel Castro angekündigte Energierevolution mit dem Ziel, den Energieverbrauch zu senken und das nationale Stromnetz zu stabilisieren, ist damit in ihren Grundlagen erschüttert, denn die dezentralen Stromgeneratoren leiden gleichermaßen unter den Liefer- und Verteilungsproblemen wie die Gesamtökonomie. Trotz allem befindet sich Kuba nicht vor einem vergleichbaren Niedergang, wie ihn die »Sonderperiode« kennzeichnete: das Öl aus Venezuela und die Überweisungen der kubanischen Verwandten in den USA sichern zunächst das wirtschaftliche Überleben des Landes unter den Bedingungen eines strikten Sparkurses.

Austeritätsmaßnahmen statt erweiterter Reformpolitik

Es sind die internationale Finanzkrise, die massiven Infrastrukturschäden durch die letzten Hurrikans und das Embargo der USA, die die Regierung in Havanna für die schwierige wirtschaftliche Lage verantwortlich macht. Sie glaubt demnach, dass sie die Krise überstehen könne, ohne an den Parametern der zentralen Verwaltungswirtschaft etwas ändern zu müssen. Ein erstes, Anfang Juni verkündetes Maßnahmenpaket enthält vor allem Sparverordnungen. Dazu gehören die Stilllegung von Betrieben mit hohem Energieverbrauch, die erwähnten Stromabschaltungen, die Halbierung der mittäglichen Essensrationen in den Betrieben und der Zuteilungen auf Lebensmittelkarten für die individuelle Versorgung sowie Einschränkungen im öffentlichen Nahverkehr. Die Reduzierung der Importe von Konsumgütern und Rohstoffen soll zur Entlastung der Devisenbilanz beitragen, sie entzieht der nationalen Wirtschaft aber gleichzeitig dringend benötigtes Rohmaterial und Ersatzteile. Vor dem kubanischen Parlament kündigte Raúl Castro am 1. August 2009 ein zweites Paket mit weiterreichenden, bislang nicht spezifizierten Einsparungen im

Erziehungs- und Gesundheitswesen sowie bei allen haushaltsrelevanten Ausgaben an. Auf diese Weise seien ineffiziente Aufwendungen zu reduzieren und falsche Anreize, die nicht zu größerer Arbeitsproduktivität beitragen, zu beseitigen.

Bilanz der bisherigen Reformansätze

Das Reformprogramm von Raúl Castro war von vornherein auf Maßnahmen beschränkt, die die Leistungsfähigkeit des Systems erhöhen, aber seine Kontinuität nicht erschüttern sollten. Eine der Neuerungen, die unter seiner Regie etabliert wurden, war die Bezahlung der Arbeitnehmer nach ihrer Produktivität, eine seit anderthalb Jahren praktizierte Bestimmung, die gegenwärtig auf 18 Prozent der Arbeiterschaft angewendet wird. Allerdings findet dieses Anreizsystem bei den Angehörigen der technischen Elite des Landes wenig Beifall, da ihre Einkommenschancen gegenüber den Beschäftigten mit hohem messbarem Output sinken.

Der Agrarmisere des Landes wollte Raúl Castro mit der Zulassung von individuellen Pachtverhältnissen begegnen, denn ein Großteil der Anbaufläche wird kaum genutzt. Die Verteilung und Bewirtschaftung der brach liegenden landwirtschaftlichen Flächen kommt allerdings nur stockend voran: Von den seit 10 Monaten eingegangenen circa 110 000 Anträgen wurden zwar 82 Prozent positiv beschieden, so dass 690 000 Hektar Land, das heißt 39 Prozent der ungenutzten Fläche, verpachtet werden konnten; doch wird offenbar nur auf 225 000 Hektar gegenwärtig bereits wieder landwirtschaftlicher Anbau betrieben. 80 Prozent der neuen Pächter, so wird geschätzt, haben keine genügenden landwirtschaftlichen Kenntnisse oder keinen Zugang zu Krediten, Saatgut und Düngemitteln. Insofern verwundert es nicht, dass die Agrarproduktion im ersten Trimester des Jahres 2008 um 7,3 Prozent gesunken ist. Andere Maßnahmen zielen nun auf die Substitution der teuren Lebensmittelimporte durch einen verstärkten Anbau von Grundnahrungsmitteln wie Bohnen.

Personalrochaden und politische Stagnation

Obwohl der letzte Parteitag der Kommunistischen Partei Kubas zwölf Jahre zurückliegt, war es keine Überraschung, dass das Zentralkomitee der KP den für das 2. Halbjahr 2009 angesetzten Kongress am 31. Juli auf unbestimmte Zeit verschob. Die Ankündigung, dass dieser »der letzte sei, bei dem die historische Führung der Revolution an der Spitze stehe«, hat Spekulationen über Veränderungen in der Führungsstruktur wiederbelebt. Begleitet wurde diese Mitteilung aber von dem Argument, dass in Zeiten der Krise die Vorbereitung und Durchführung eines solchen Großereignisses wie das eines Parteitags nicht opportun sei. Darin darf ein deutlicher Hinweis gesehen werden, dass der Wechsel ein weiteres Mal vertagt ist. So setzt das politische Establishment unverändert auf Kontinuität und auf eine Steigerung der Effizienz der Regierungsarbeit unter dem Vorzeichen absoluter Loyalität. Dementsprechend beschied man sich wieder einmal mit Umbesetzungen in den Führungspositionen des Kabinetts: Im Juni trat mit Francisco Soberón der langjährige Chef der Zentralbank zurück. Er zählte zu den Gefolgsleuten Fidel Castros. Schon im Frühjahr hatten mit dem Vizepräsidenten des Staatsrats Carlos Lage und Außenminister Felipe Pérez-Roque zwei Minister ihr Amt verloren, die – wenn sie auch unterschiedlichen Strömungen zugerechnet werden – als exponierte »Fidelistas« anzusehen waren. Raúl Castro hat sich mit seinen Vertrauensleuten umgeben, denen eine Reformorientierung weithin fehlt. Der Regierungsapparat scheint damit nicht zu dem Wandel fähig, den er gegenüber der Partei predigt.

Die Reaktionen in der kubanischen Öffentlichkeit darauf sind widersprüchlich: In einer gemeinsamen »Botschaft an die Nation« haben 72 gesellschaftliche Organisationen »Kuba als gescheitertes Land« bezeichnet und an die Regierung appelliert, in einen offenen Dialog mit der Bevölkerung zu treten. Die unterzeichnenden Verbände versuchen, auf diese Weise der Unzufrieden-

heit Gehör zu verschaffen, die sich angesichts der neuerlichen Krisensituation bei den Bürgern breitmacht. Gleichzeitig wird von unverhüllter individueller Kritik an den neuerlichen Einschränkungen berichtet, die aber bislang nicht zu kollektiven Manifestationen des Unmuts geführt hat. Die Gefahr eines Aufbegehrens wie beim *Maleconazo* vor 15 Jahren am 5. August 1994, als sich Unzufriedene am Kai Havannas versammelten und Änderungen forderten, scheint gegenwärtig nicht gegeben zu sein. Das System spielt auf Zeit und kalkuliert mit dem Langmut der Bevölkerung.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

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
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Internationale Unterstützung, abwartende Haltung der USA und Europas

Um die Krise zu bewältigen, bemüht sich die kubanische Führung um Unterstützung von außen. Wichtigster Handelspartner ist Venezuela, das gegenwärtig zwar weiterhin 65 Prozent des Erdöls liefert und zudem für die 40 000 im eigenen Land tätigen kubanischen Lehrer, Ärzte und Berater 4 Milliarden Euro im Jahr zahlt. Jedoch hat sich die Vertrautheit der Beziehung zwischen Fidel Castro und Hugo Chávez nicht in gleicher Weise auf Raúl Castro übertragen. Dem Pragmatiker im Präsidentenamt ist offensichtlich schnell klar geworden, dass die venezolanische Unterstützung für Kuba zwar elementar, aber möglicherweise nicht dauerhaft ist, weshalb sich eine Diversifizierung der Partner empfiehlt. Für ihn stehen daher die Ausbeutung eigener Quellen und die Anbahnung von Kontakten zu Brasilien und Algerien als Energielieferanten oben auf der Agenda.

Demgegenüber hat sich das Verhältnis zu den USA vordergründig entkrampft: Damit, dass Präsident Barack Obama noch vor dem Amerika-Gipfel in Trinidad und Tobago im April 2009 die Restriktionen lockerte, die für Geldüberweisungen nach Kuba und Reisen dorthin galten, war ein erstes Signal für eine Entspannung der bilateralen Beziehungen gesetzt. Zwar erklärte die kubanische Seite ihre Bereitschaft zu einem Austausch ohne Vorbedingungen, der zu

Fragen der Migration und des Postverkehrs auch tatsächlich aufgenommen wurde; weitere sichtbare Zeichen der Öffnung sind aber bisher ausgeblieben. Wenngleich Raúl Castro immer wieder die Bereitschaft Kubas zu Verhandlungen auf »gleicher Augenhöhe« betont, durch die das kommunistische System indes nicht in Frage gestellt werden dürfte, so sind konkrete Initiativen doch nicht abzusehen. Nach wie vor erhebt der kubanische Staat eine 10-prozentige Steuer auf Dollarüberweisungen aus den USA. Zudem lassen sich die regelmäßig erscheinenden Kolumnen unter dem Titel »Reflexionen des Genossen Fidel« durchaus als Versuche des kranken Revolutionsführers lesen, den sich anbahnenden Dialog zu unterlaufen.

Die EU hat im Juni 2009 aus Anlass ihrer jährlichen Evaluierung der Gemeinsamen Position zu Kuba von 1996 die Wiederaufnahme des politischen Dialogs mit der kubanischen Führung begrüßt und hinzugesetzt, dass sie sich einen zielgerichteten Dialog auch mit Vertretern der Zivilgesellschaft und der »friedlichen demokratieorientierten Opposition« wünsche. Gleichzeitig stellt sie allerdings fest, dass Kuba im Bereich der Menschen- und Bürgerrechte und der politischen Reformen keine ausreichenden Fortschritte erzielt habe. Gleiches gelte für die Wirtschaft und die Aufgabe, die soziale Lage der Bevölkerung zu verbessern. Die EU bietet an, Kuba bei diesen Herausforderungen zu unterstützen.

Angesichts dessen, dass es in Kuba selbst kaum Reformimpulse gibt, sind die EU und ihre Mitgliedstaaten indes weiterhin darauf verwiesen, sich auf kleinteilige Projekt Kooperationen zu beschränken. Das sollte sie aber nicht hindern, parallel auf den Ausbau breiter Kontakte mit der kubanischen Zivilgesellschaft zu setzen. Nur wenn das bisherige, ganz auf Sparmaßnahmen gründende Krisenmanagement der Regierung nicht mehr ausreicht, könnte sich ein Fenster für Reformen auf der Insel öffnen. Dann wäre auch die Notwendigkeit gegeben, seitens externer Akteure erneut über ihre Kuba-Politik nachzudenken.