



# Von den Schwarzen Pantheren zum Zeltprotest auf dem Rothschild-Boulevard

Ursachen und Hintergründe der sozialen Proteste in Israel

**DR. ROBY NATHANSON**

November 2011

- Wohnungsnot, sinkende Einkommen (minus 3 Prozent in den vergangenen 10 Jahren) und Kaufkraftverlust haben das Bewußtsein für die soziale Lage und Ungleichheiten geschärft.
- Die Protestbewegung 2011 ähnelt der in den 1970ern: Die Demonstranten fordern soziale Reformen; die Trajtenberg- Kommission wird mit deren Ausformulierung beauftragt.
- Prof. Manuel Trajtenberg macht drei Gründe als Ursache des Protests aus: 1) die wirtschaftliche Not, 2) das Gefühl der Ungerechtigkeit und 3) die Entfremdung von den politischen Institutionen.
- Vonnöten sind eine Reform des Steuersystems, eine neue sozio-ökonomische Politik, Prioritätensetzung bei der Haushaltsstruktur sowie eine Kontrolle der faktischen Monopole.



Mehr als 450 000 Menschen demonstrierten am 3. September 2011 in ganz Israel. Dieser grösste Massenprotest in der Geschichte des Landes war der Höhepunkt einer ganzen Welle, die im Juli des Jahres begonnen hatte. Bereits kurz nach Beginn des Protests, der von Studenten mit Zelten auf dem Tel Aviver Rothschild-Boulevard ausgelöst worden war, kam es zur Gründung einer Kommission unter der Leitung von Prof. Manuel Trajtenberg, Wirtschaftswissenschaftler an der Universität Tel Aviv. Manuel Trajtenberg war zudem Vorsitzender des Wirtschafts- und Sozialrates der Regierung Olmert und damit deren wirtschaftspolitischer Chefberater gewesen. Er sollte nun der Regierung Netanjahu praktische Empfehlungen zur Verbesserung der sozialen Lage liefern. Es sieht allerdings nicht so aus, als reichten diese Maßnahmen aus, um die notwendigen Reformen auf den Weg zu bringen.

## Die Schwarzen Panther in den 70er Jahre

Soziale Proteste sind kein neues Phänomen in Israel. Die Demonstrationen im Sommer 2011 weisen viele Parallelen zu denen der 1970er Jahre auf. Damals stand auch die Wohnungsfrage im Vordergrund genauso wie die Feststellung, dass die Früchte des Wirtschaftswachstums nicht alle Schichten der Gesellschaft erreichten. Heute wissen wir, dass die sozioökonomischen Maßnahmen in Reaktion auf diese Proteste kein Allheilmittel waren; auch ließen sie das Wirtschaftswachstum längerfristig stagnieren. Die grundsätzliche Herausforderung heute lautet: Wie kann die Mittelschicht ihren Anteil am Wachstum bekommen, ohne dass die Wirtschaft dafür einen hohen Preis bezahlen muss?

Um die Fehler der Vergangenheit nicht zu wiederholen, müssen diese bei der Suche nach Lösungswegen aus der jetzigen Krise berücksichtigt werden. Auch in den 1970er Jahren gingen die sozialen Proteste mit einer Wachstumsphase einher. Von 1968 bis 1972 wuchs das Bruttoinlandsprodukt im Durchschnitt jährlich um 12 Prozent. Von dem wirtschaftlichen Erfolg jedoch profitierten nicht alle gleich. Die soziale Kluft, die sich bis dahin entlang ethnischer Linien abgezeichnet hatte, also zwischen jüdischen Einwanderern europäischer und orientalischer Herkunft, wurde tiefer. Der wachsende Unmut entlud sich schließlich 1971 in der Protestbewegung der »Schwarzen Panther«. Dabei handelte es sich vor allem um die Nachkommen von nordafrikanischen Immi-

granten, die – zum Teil gewaltsam – gegen die soziale Ungleichheit demonstrierten. Zu den Anführern gehörte Knessetmitglied Charlie Biton von der kommunistischen Hadash-Partei, aber seine grundsätzliche Botschaft fand auch Unterstützung in der rechten Oppositionspartei Likud.

## Die Wende von 1977

Die Protestbewegung der »Schwarzen Panther« trug 1977 zur politischen Wende bei. Erstmals in der Geschichte des Landes musste die bis dahin alleinregierende und stark europäisch geprägte MAPAI (ab 1981 Arbeitspartei genannt) die Macht abgeben. Mit den Stimmen vor allem der orientalischen Israelis wurde der Vorsitzende des konservativ-nationalen Likud, Menachem Begin, an die Spitze der Regierung gewählt, die postwendend die Sanierung einiger Wohngebiete ankündigte und das Gesetz zur Einkommenssicherung in die Diskussion brachte, das schließlich 1982 verabschiedet wurde. Doch hatten diese sozialpolitischen Veränderungen verheerende wirtschaftliche Folgen. Mit den bis Mitte der 1980er Jahre steigenden Sozialausgaben wuchs auch das Haushaltsdefizit, das bereits wegen der wachsenden Militärausgaben in Folge des Jom Kippur Krieg von 1973 gestiegen war. Die öffentlichen Ausgaben entsprachen einem immer größeren Prozentsatz des Bruttosozialproduktes. Gleichzeitig nahmen Außenhandelsdefizit und Auslandsverschuldung zu. Die Inflationsrate stieg kontinuierlich von 40 bis 50 % in den 1970er Jahren auf 100 bis 150 % in den 1980er Jahren. 1985 erreichte sie sogar 400 Prozent. Von den Folgen der Inflation waren besonders die ärmeren Schichten betroffen, die ihre Kaufkraft nicht aufrechterhalten konnten.

Die Große Koalition, die sich 1984 aus Arbeitspartei und Likud formierte, lieferte den nötigen politischen Konsens für die Umsetzung eines Wirtschaftsstabilisierungsplans im Juli 1985, der durch Änderungen der Marktstrukturen die Inflationsrate senkte. So wurden der Außenhandel liberalisiert und die Subvention von Grundnahrungsmitteln und öffentlichem Transport stark reduziert. Die Einschränkung staatlicher Eingriffe in den Markt sowie Veränderungen des Subventionswesens und des Steuersystems standen Mitte der 1980er Jahre im Mittelpunkt des politischen Geschehens. Die sozialen Proteste, die mit den Schwarzen Panthern Anfang der 1970er Jahre begonnen hatten, erreichten indes ihren Höhepunkt.



Die wesentlichen Probleme wurden von den getroffenen Maßnahmen nämlich nicht gelöst. Das Wohlstandsgefälle war bestehen geblieben.

Auch heute ist Israel gesamtwirtschaftlich stabil. Im vergangenen Jahrzehnt stieg das Bruttoinlandsprodukt (BIP), gemessen an Fixpreisen, um 41 %; das BIP pro Kopf stieg um 16 %. Das Außenhandelsdefizit sank seit 1985 von 80 % auf etwa 14 % in 2010. Die Zahlungsbilanz von 2010 weist einen Überschuss von rund 6,34 Milliarden US-Dollar auf, eine bisher einmalige Summe. Die israelische Wirtschaft hat bewiesen, dass sie selbst extremen Finanzkrisen wie der Weltwirtschaftskrise 2008 trotzen kann. Diese Krise war in Israel jedenfalls kaum zu spüren, da sich der Binnenmarkt schnell erholte und ein durchschnittliches jährliches BIP-Wachstum von 4,5 % in 2009 erreichte. Zudem gab es nur wenige Einschnitte auf dem Arbeitsmarkt.

## Soziale Folgen der Liberalisierung und die bedrohte Mittelschicht

Die israelische Wirtschaftspolitik hat in der Vergangenheit erfolgreich eine fiskalische Stabilisierung verfolgt, allerdings zu einem enormen gesellschaftlichen Preis, der sich über die Jahre angehäuft hat. In den vergangenen fünf Jahren ist der Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP, ohne Verteidigungsausgaben und Schuldentrückzahlungen, um 6 % gesunken. 2004 betrug er 34,9 % und lag damit leicht unterhalb des OECD-Durchschnitts von 35,4 %. Etwa 20 % der israelischen Familien leben trotz Transferleistungen unterhalb der Armutsgrenze. Der OECD-Durchschnitt liegt bei etwa 10 %. Darüberhinaus muss man berücksichtigen, dass die Bevölkerung Israels stetig wächst, was sowohl auf die Geburtenrate wie auch auf die Einwanderung zurückzuführen ist. Zählte man bei der Staatsgründung 1948 600.000 Einwohner, so sind es heute fast 8 Millionen. Gemäß dem Human Development Report der Vereinten Nationen betrug der Gini-Koeffizient Israels in den Jahren 2000 bis 2010 durchschnittlich 0,392 – das bedeutet den 5. Platz unter den OECD-Ländern.

Die kontinuierliche Senkung der öffentlichen Ausgaben jedoch vergrößerte die finanzielle Last auf die Gesamtbevölkerung. Ein besonders prägnantes Beispiel sind die Ausgaben der Haushalte im Gesundheitsbereich. Die Privatfinanzierung stieg von 32,4 % im Jahre 1995 auf

44,1 % in 2007. Unter den OECD-Ländern liegt Israel damit auf dem letzten Rang, knapp hinter den USA.

Letztendlich ist die steigende finanzielle Last auf die Bevölkerung eine Folge der Steuerpolitik, denn hier findet eine krasse Umverteilung statt. In den vergangenen Jahrzehnten ist die Gewerbesteuer in Israel dramatisch gesunken. Während sie 1986 bei 61 % lag, was die höchste Steuerrate der OECD darstellte, ist sie derzeit mit 24 % eine der niedrigsten in der OECD. Laut Plan soll sie bis 2016 weiter auf 18 % sinken. Das wäre dann nach Irland der niedrigste Wert in der OECD.

Im Gegensatz zur Gewerbesteuer sind die indirekten Steuern und Gebühren (etwa für Wasser, Strom, Benzin) in Israel relativ hoch. Die Mehrwertsteuer gilt für alle Güter und Dienstleistungen – außer für Obst und Gemüse. Sie belastet deshalb vor allem die Geringverdiener. So geben die ärmeren Schichten ganze 27 % ihres Einkommens für solche Mehrwertsteuerzahlungen aus. Für die Reichen (10 % der Bevölkerung) macht dieser Anteil nur 8 % ihres Einkommens aus. Die indirekten Steuern (die an sich regressiv sind) stiegen im Vergleich zu den öffentlichen Einnahmen von etwa 43 % im Jahre 2004 auf etwa 48 % in 2009, mit weiter steigenden Tendenz. Diese Rate ist höher als die aller EU-Länder, mit Ausnahme Bulgariens. Der durchschnittliche EU-Wert beträgt rund 33 %.

Die Besteuerung von Privatunternehmen in Israel ist niedrig und liegt bei 20 bis 25 %. Davon profitiert vor allem die aus 10 % der Bevölkerung bestehende Oberschicht, die ganze 26,4 % ihres Einkommens aus Eigenkapital bezieht und damit nur unzureichend besteuert wird. Der Staat nutzt somit die Instrumente nicht, die ihm zu einer gerechteren Umverteilung zur Verfügung ständen, wie auch ein OECD-Bericht vom Mai 2010 bestätigt hat. Das Ergebnis ist eine enorme Wohlstandskluft. Die Spitzenverdiener verdienen im Durchschnitt 7,3 Mal mehr als die Mindestlohnempfänger. In den EU15-Ländern liegt dieser Wert bei 4,9. Das Bruttoeinkommen der 100 reichsten Menschen in Israel ist gar 14 Mal größer als das Durchschnittseinkommen, im Vergleich zu 7,7 Mal im Jahre 2005. Das Durchschnittsgehalt liegt bei 8.000 NIS (Neue Israelische Schekel), der Mindestlohn bei 4.000 NIS.

2001 lag der Anteil der Bevölkerung, die knapp oberhalb der Armutsgrenze lebt, bei 26 %; 2007 waren es sogar 30 % der Bevölkerung. Das ist ein hoher Wert verglichen



mit den EU15-Ländern. Die Angst, unter die Armutsgrenze zu fallen, ist entsprechend groß und war ein wesentlicher Grund für die Protestbewegung.

Ein Blick auf die sehr hohen Wohnungspreise bestätigt diese Angst. 2006 benötigten Durchschnittsverdiener 91 Monatsgehälter für einen Wohnungskauf, drei Jahre später waren es ganze 107 Monatsgehälter, was einer Steigerung von 18 % entspricht. Nach Angaben des Beratungsunternehmens BDO, die auf Schätzungen des Zentralen Statistikamts basieren, stieg die Zahl im Zeitraum 1984-2010 von 70 auf 120 Monate (Diese Daten sind bisher nicht offiziell bestätigt).

Im vergangen Jahrzehnt ist das reale Einkommen in Israel um rund 3 % gesunken, während die Lebenshaltungskosten dramatisch gestiegen sind, wie beispielsweise der Anstieg der für einen Wohnungskauf benötigten Monatsgehälter zeigt. Ausgaben für Lebensmittel und Wohnung machen derzeit etwa die Hälfte der Ausgaben einer durchschnittlichen Familie aus. Deshalb muss es das Hauptziel der Politik sein, ein weiteres Absinken der Mittelschicht zu verhindern.

Ihre Kaufkraft leidet auch zunehmend unter der Macht der Monopole. Jahrzehntelang herrschte in Israel eine zentralisierte Marktwirtschaft. Erst Mitte der 1980er Jahre führten Marktinterventionen der Regierung zur Entstehung einer Privatwirtschaft. Doch aus einem von Regierung und Gewerkschaften kontrollierten Markt wurde ein von wenigen Unternehmen dominierter Markt. Die 16 größten Konzerne umfassen ganze 49 % des Gesamtmarktes inklusive der öffentlichen Unternehmen. Bisher wurden diese Kartelle von der Regierung nicht angestastet. Erst die jüngsten sozialen Proteste haben das Thema auf die Tagesordnung gesetzt.

### Die Vorschläge der Trajtenberg-Kommission

Die Trajtenberg-Kommission stellte ihren Bericht am 3. Oktober 2011 vor. Nach Einschätzung der Verfasser, hauptsächlich Wirtschaftsexperten, führten vor allem drei Gründe zu den Protesten: 1) die steigende wirtschaftliche Not, 2) das Gefühl der Ungerechten Einkommensverteilung sowie 3) die Entfremdung der Bürger von Entscheidungsträgern und politischen Institutionen. So sollen nun in den nächsten fünf Jahren 60 Milliarden NIS (Neu


Israelische Schekel) unter anderem für bessere Gehälter, Wohnverhältnisse und Bildung verwendet werden. Die Finanzierung soll z. T. aus dem Verteidigungsbudget wie aus neuen Steuerquellen erfolgen. So sollen beispielsweise Kapitalsteuern und Steuern bei Einkommen über 40.000 NIS (monatlich) angehoben werden. In der Knesset-Debatte vom 4. Oktober 2011 gab es heftige Kritik an der Trajtenberg-Kommission ebenso wie an alternativen Vorschlägen, die z. B. größere Steuerbelastungen für Besserverdiener vorsehen. Es wurde jedoch deutlich, dass es jetzt vor allem auf die konkrete Umsetzung der existierenden Vorschläge in sozialpolitische Maßnahmen ankommt.

Dazu braucht es aber auch den nötigen politischen Willen. Nur so kann es gelingen, durch Strukturänderungen des Budgets die notwendigen Ressourcen in den sozialen Bereich umzuleiten. Das wiederum kann nur durch eine gemeinsame Entscheidung von Regierung und Finanzausschuss in Abstimmung mit der Knesset geschehen.

Im Jahre 2010 wurde in Israel (und damit vermutlich einzigartig in der gesamten westlichen Welt) erstmals ein für zwei Jahre gültiges Budget bestätigt. Damit sollten Debatten über einen kurzfristigen Prioritätenwechsel vermieden werden. Dieser Schritt hat jedoch einen anti-demokratischen Charakter, weil er einer Planungswirtschaft gleicht und nötige Veränderungen im Krisenfall verhindern kann. Angesichts der heftigen sozialen Krise in Israel ist es aber notwendig, die Diskussion über den Haushalt erneut zu öffnen und eventuelle politische Entscheidungen für 2011 und 2012 zu debattieren.

### Neue Prioritätensetzung für das Staatsbudget

Im Rahmen einer solchen Diskussion muss es um eine Neusetzung der Prioritäten gehen. Im Zentrum stehen nationale und gesellschaftliche Fragen. Soziale Ausgaben müssten auf Kosten von Verteidigungs- und Siedlungsausgaben erhöht werden. Die Kosten für die öffentlich finanzierte Infrastruktur der Siedlungen im Westjordanland betragen bisher insgesamt 18 Milliarden US-Dollar. Hätte man diese Ressourcen im Sozialbereich investiert, wäre die gesellschaftliche Lage heutzutage eine vollkommen andere. Dieser explizite Zusammenhang wurde allerdings bisher auch in den Protesten weitgehend ausgeklammert, weil die Organisatoren fürchteten, politischen Lagern zugeteilt zu werden und die breite Unterstützung zu verlieren.



Allerdings fordern auch sie eine neue Prioritätensetzung, wobei sich das Haushaltsdefizit natürlich nicht vergrößern darf. Eine solche Diskussion würde in jedem Fall weitere Debatten nach sich ziehen, die dann weit mehr als die sozialen Bedürfnisse betreffen. Es sieht so aus, als gäbe es derzeit gar keinen anderen Ausweg, als sich diesen ebenfalls politischen Fragen ganz grundsätzlich zu stellen. Dazu gehören neben Armeeausgaben für den Schutz von Siedlungen auch die hohen Subventionen für ultraorthodoxe Familien, deren Oberhäuptern es auf diese Weise erlaubt wird, sich ganz dem Thora-Studium zu widmen. Daran schließt sich die Herausforderung an, solche streng religiösen Israelis stärker in den Arbeitsmarkt zu integrieren. In jedem Fall ist offensichtlich, dass in diesem Sommer hauptsächlich die säkulare Mittelschicht auf die Strasse gegangen ist. Dort dominiert das Gefühl, dass sie die Hauptlasten des Staates auf ihren Schultern trägt – einschließlich Reservedienst und hohe Steuerlasten – und im Gegenzug immer weniger dafür bekommt.

Zudem müsste das Steuersystem verändert werden. Das bedeutete eine Reduzierung der indirekten, regressiven Steuern während die direkten Steuern, inklusive der Gewerbesteuer, angehoben werden müssten. Außerdem sollte der Staat Erbschaftssteuern einführen, wie sie bereits in fast jedem entwickelten Land existieren. Auch müsste das Wohnungsproblem neu angegangen werden. Mindestens 50 000 Wohneinheiten sollten jedes Jahr junge Paaren zur Verfügung gestellt werden, um wenigstens die Mindestnachfrage zu decken. Da es sich

bei letzterem um ein Langzeitprojekt handelt, müsste aber zunächst ein Plan zur Kontrolle des Mietwohnungsmarktes geschaffen werden. Dazu gehörte auch ein besserer Mieterschutz.

## Ausblick: Wie soll es weitergehen?

Im Jahre 2011 geht es darum, den Spielraum des Finanzministeriums zu beschneiden, das über zu viel Entscheidungsmacht im Hinblick auf das Budget verfügt. Solche Veränderungen lassen sich nicht durch kosmetische Reformen herbeiführen. Deshalb kann die Trajtenberg-Kommission mit ihren Maßnahmen – die zudem umstritten sind und deren Umsetzung deshalb nicht sicher ist – in dieser Phase den sozialen Druck nur mildern, aber nicht langfristig die Probleme lösen.

Eine echte Reform wird nur auf politischer Ebene möglich sein, wobei breite Bevölkerungsschichten auf ehrliche und direkte Weise in den Entscheidungsprozess einbezogen werden müssen. Zweifelsohne steht das politische System in Israel derzeit vor einer doppelten Herausforderung: Die inneren Krisen müssen ebenso gelöst werden wie die äußeren; dazu gehört letztlich auch ein Friedensabkommen mit den Palästinensern. Dementsprechend wäre mehr soziale Gerechtigkeit kombiniert mit einer außen- und sicherheitspolitischen Lösung der richtige Ansatz, um Israel tatsächlich zu einem fortschrittlichen Staat zu machen.



## Über den Autor

**Dr. Roby Nathanson** ist Leiter des Macro Center for Political Economics in Tel Aviv/Israel. 1984-1995 war er Wirtschaftsberater und Leiter des Wirtschafts- und Sozialforschungsinstituts der Histadrut (allgemeine Gewerkschaft); 1995-1996 Leiter der Abteilung für Friedens- und Sozialforschung beim Büro des Premierministers.

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Naher/Mittlerer Osten und Nordafrika  
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Hajo Lanz | Leiter | Naher/Mittlerer Osten und Nordafrika

Tel.: ++49-30-269-35-7426 | Fax: ++49-30-269-35-9233  
<http://www.fes.de/international/nahost>

Bestellungen/Kontakt:  
[info.nahost@fes.de](mailto:info.nahost@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN 978-3-86872-948-1