

Wirtschaftlicher Umschwung und neue Lohnpolitik in Israel

Seit 1965 stand Israel im Zeichen einer „gezielten Rezessionspolitik“, die von der Regierung betrieben wurde, um drohenden Inflationserscheinungen zu begegnen. Die Konjunktur war 1964 nach Meinung des Finanzministers *Sapir* und des Präsidenten der Staatsbank *David Horowitz* überhitzt gewesen. Israel leidet seit der Staatsgründung an einem chronischen Defizit in der Handels- und Zahlungsbilanz, das die Hauptsorge für die Wirtschaftsplaner des Staates darstellt. 1964 war dieses Defizit auf 569,3 Millionen Dollar gegenüber 407 Millionen Dollar bei einem Import von etwas über einer Milliarde Dollar gestiegen. Der Präsident der Staatsbank, Horowitz, ein Nationalökonom von Weltruf, verlangte daraufhin dringend Maßnahmen zur Verlangsamung des überhitzten Wirtschaftstempos und ausgesprochen deflationistische Schritte.

Nach einigem Zögern kam die Regierung seinen Wünschen nach, und sie leitete eine Politik ein, die etwa der in England und in Deutschland entsprach. Die öffentlichen Aufwendungen wurden erheblich eingeschränkt, die Kreditbremse wurde weiter angezogen, steuerliche Maßnahmen wurden ergriffen, und die wirtschaftlichen Rezessionserscheinungen blieben auch nicht aus. Die Zunahme des Bruttonationalprodukts, die. Sich

bis 1964 im Jahresdurchschnitt immer auf sieben bis acht Prozent belaufen hatte, machte 1966 nur noch 0,6 % aus, je Kopf der Bevölkerung war sogar ein Rückgang um 1,9 % zu verzeichnen. Die Kritiker der wirtschaftlichen Entwicklung in den vergangenen Jahren hatten immer die zu schnelle Steigerung des privaten Verbrauchs als Übel bezeichnet: im Jahre 1965 war der Privatkonsum noch um 8,2% gestiegen, im Jahre 1966 betrug die Zunahme nach den Ermittlungen der israelischen Staatsbank nur noch 3,2 %. Kenner der wirtschaftlichen Praxis halten auch diese statistische Ziffer noch für zu hoch gegriffen.

In der Handels- und Zahlungsbilanz trat die erwartete Besserung ein. Wegen der verminderten wirtschaftlichen Aktivität ging der Überschuß bei den Einfuhren 1965 um 6% und 1966 sogar um 16% zurück. 1967 gestaltete sich die Situation sogar noch günstiger. Während das Defizit in der reinen Handelsbilanz (Waren ohne Dienste) 1966 noch 325 Millionen Dollar betragen und für 1967 von den Wirtschaftsplanern auf etwa 315 Millionen Dollar geschätzt worden war, machte es de facto nur etwa über 200 Millionen Dollar aus. Zurückhaltung bei Bestellungen infolge des Sechstagekrieges (im Juni) haben hier ihre Wirkung gezeigt; andererseits ist auch die Zuwachsrate der Ausfuhren auf 5 % gesunken, während sie früher immer 10 bis 15 % jährlich betragen hatte. Das Gesamtdefizit (einschließlich der Dienste) blieb für 1967 bei ungefähr 450 Millionen Dollar, und dies wegen hoher Sonderausgaben der Regierung im Zusammenhang mit dem Kriegseinsatz.

Regierung und Staatsbank hatten sich zur Rezessionspolitik entschlossen, weil sie Aufzehrung der Devisenreserven Israels (die sich auf etwa 630 Millionen Dollar beliefen) fürchteten. Der Präsident der Staatsbank, der kürzlich die Rezessionspolitik (hebräisch „Mitun“ = Verlangsamung genannt) energisch verteidigte, vertrat die Auffassung, daß auf diese Weise Israel 430 Millionen Dollar erspart worden wären, die sonst im Strudel der großen Importe und der Defizite verschwendet worden wären. Horowitz erklärte, Israel wäre den Aufgaben, die angesichts des Krieges im Juni 1967 entstanden, finanziell ungerüstet gegenübergetreten. Tatsächlich verfügte das Land im Juni weiter über 600 Millionen Dollar an Devisen. Nach Beendigung der Kriegsergebnisse war das Devisenpolster infolge der großzügigen Hilfe der außerhalb Israels lebenden Juden schon nach Abzug der eiligen Rüstungsausgaben sogar auf 780 Millionen Dollar angewachsen.

Es darf dabei nicht übersehen werden, daß Israel für die Rezession einen hohen Preis zahlen mußte. Er äußerte sich zum Beispiel in steigender Abwanderung von Angehörigen intellektueller Berufe, die im Lande keine ausreichende Beschäftigung fanden und von der Konjunktur in den USA und Kanada angezogen wurden. Damit wurde das künftige Leistungspotential Israels natürlich beeinträchtigt. Im Lande selbst erregte die schnell steigende Arbeitslosigkeit besondere Sorge. In den Konjunkturjahren 1963 und 1964 waren im Monatsdurchschnitt 3000 bis 4000 Vollerwerbslose bei den Arbeitsämtern registriert gewesen. Diese Zahlen gaben nicht den vollen Umfang der Erwerbslosigkeit wider, da manche Arbeitslose den Weg zu den Arbeitsämtern scheuten, aber sie waren ein wichtiger Konjunkturindikator. Seit 1965 begann die Zahl der registrierten Vollarbeitslosen ständig zu steigen, und sie erreichte im August 1967 mit über 40 000 den Höhepunkt.

Israel hat zwar alle möglichen Arten sozialer Einrichtungen, aber es kennt bis heute keine staatlich geregelte Arbeitslosenversicherung. Die Fürsorge für die Erwerbslosen wurde verständlicherweise zum Diskussionsthema Nr. 1, und das Arbeitsministerium half den Beschäftigungslosen durch Einsatz bei Notstandsarbeiten in staatlicher Regie. Meistens handelte es sich um Straßenbau, Aufforstung, Gartenarbeiten und Projekte, die zum Gebiet der Infrastruktur gehören. Die Zahl der Notstandsarbeiter erreichte zeitweise über 20 000. Außerdem wurden für Notfälle Erwerbslosenbeihilfen einge-

führt (die jedoch von der Bedürftigkeit abhängen), und im allgemeinen bekamen etwa 2000 Personen im letzten Jahre solche Beihilfen.

Der deprimierende Eindruck des schnellen Ansteigens der Arbeitslosigkeit, die weit über die Schätzungen hinausging, die es im Rahmen der Rezession gegeben hatte, führte schon Anfang 1967 ein Herumwerfen des Steuers herbei. Die Tatsache, daß das Brutto-sozialprodukt 1966 stagnierte, statt — wenn auch in geringerem Umfang — zu steigen, führte zur Reaktion, daß die Rezessionspolitik „zu erfolgreich“ gewesen sei. Vom Frühjahr 1967 ab begann der Staat wieder Entwicklungsprojekte in Angriff zu nehmen, die Staatsbank lockerte die Kreditbremsen, und innerhalb eines halben Jahres stieg der Zahlungsmittelumlauf um über 10 %. Die Auswirkungen dieser Lockerungsmaßnahmen waren jedoch nicht so schnell zu spüren, da die Depressionsstimmung, die ja erfahrungsgemäß bei solchen Entwicklungen eine sehr wesentliche Rolle spielt, nicht so leicht zu überwinden war. Dann kam noch der Junikrieg; er führte eine zusätzliche Lähmung in der Produktion und im Geschäftsleben herbei. Der Monat August 1967 konnte noch als typischer Rezessionsmonat betrachtet werden.

Seit dem Herbst 1967 ist jedoch ein deutlicher Umschwung in der israelischen Wirtschaft zu verzeichnen. Die schon im Frühjahr eingeleiteten Maßnahmen zur Ankurbelung der Wirtschaft wirken sich aus. Nach dem Krieg hat das israelische Sicherheitsministerium, das seine Materialien in hohem Maße auf heimische Produktion basieren will, der Industrie (besonders der Metallwirtschaft) große Aufträge erteilt, und in der Metallindustrie herrscht heute Hochkonjunktur. Auch andere Industriezweige sind von der neuen Entwicklung erfaßt worden. Im zweiten Halbjahr 1967 kamen etwa 10 000 Arbeiter zusätzlich in der Industrie unter, und für 1968 wird eine weitere Absorbierung von Arbeitskräften erwartet. Die Zahl der Arbeitslosen geht langsam zurück; sie belief sich am Jahresende nur noch auf knapp 30 000. 1968 wird — selbst bei Emrechnung der Jugendlichen, die ins Berufsleben eintreten — mit einem Rückgang auf 20 000 bis 25 000 Erwerbslose gerechnet.

Die Regierung hat sich bemüht, die ausländische Hilfe nicht nur für bloße Spenden oder Anleihezeichnungen auszunutzen. Ministerpräsident *Eschkol* versammelte eine Konferenz jüdischer Finanziere um sich, um sie zu wirtschaftlichen Investitionen zu veranlassen. Eine zweite Investitionstagung („Millionärkonferenz“ genannt) wird für das Frühjahr 1968 vorbereitet. Bereits jetzt ist sicher, daß auf Grund der Werbung auf der ersten Investitionskonferenz 18 neue Unternehmungen im Lande gegründet werden. Ministerpräsident *Eschkol* und Finanzminister *Sapir* hoffen, für 1968 das Investitionstempo noch beschleunigen zu können. Der Wirtschaftsberater des Finanzministeriums *Sandberg* sagte auf Grund der geplanten Aktionen eine Steigerung der Investitionen um 25 % und der Ausfuhren um wenigstens 12 % voraus. Andere Mitarbeiter des Finanzministeriums erwarten, daß das Bruttonationalprodukt 1968 wieder um wenigstens 8 % in die Höhe gehen wird, doch halten Kritiker diese Schätzung nicht für real und glauben nur an 5 % Steigerung.

Bei allem sind die Rezessionszeichen nicht völlig aus der Wirtschaft gewichen, und dies zeigt sich am besten auf dem Gebiet der Preisgestaltung. 1966 war der Verbraucherpreisindex noch um 9 % gestiegen, im Rezessionsjahr 1966 (wegen Preissteigerungen durch indirekte Steuern auf wichtige Verbrauchsgüter) noch um 8 %. Seit Mitte 1966 kam jedoch die Preisbewegung zum Stillstand, und das Jahr 1967 brachte nur noch ganz unwesentliche Veränderungen in der Preisentwicklung, die von Regierung und Bevölkerung seit Jahren erträumte Preisstabilität war zur Tatsache geworden, und die Preise veränderten sich sogar kaum, als Israel im November 1967 in Befolgung des britischen Beispiels das israelische Pfund um etwa 16 % abwertete. Bei dem großen Importbedarf der Wirtschaft Israels hätte theoretisch sofort eine Preissteigerung im Ausmaß von wenigstens 5 bis 7 % folgen müssen; tatsächlich gingen jedoch zunächst

nur die Preise für importierte Bücher und Zeitungen, für Auslandsreisen und einige wenige Artikel in die Höhe. Weitere werden wegen Aufbrauchens der Vorratslager folgen müssen, aber Importeure und Einzelhändler ziehen es wegen der auf vielen Gebieten noch relativ schwachen Nachfrage nach Konsumgütern vor, die vorhandenen Waren zum alten Preis abzugeben, um mehr zu verkaufen und mehr Bargeld zu erhalten.

Finanzminister Sapir und Staatsbankpräsident Horowitz hatten im Rahmen des erneuten Wirtschaftsaufschwunges immer wieder zur Vorsicht gemahnt, um das Auftreten von inflationistischen Erscheinungen zu verhindern. Der Präsident der Staatsbank hatte u. a. Einschränkung des privaten Verbrauchs und eine „restriktive Einkommenspolitik“ (d. h. Vermeidung von Lohnsteigerungen) als dringend notwendig bezeichnet. Bisher wurden in den letzten Jahren mehrmals die Grundlöhne der Arbeiter erhöht, ferner galt der Grundsatz der gleitenden Lohnskala, wenn der Preisindex innerhalb von sechs Monaten um wenigstens 3 % stieg, so war damit eine Teuerungszulage von 3 % fällig.

Dieses System der automatischen Teuerungszulage war in Israel jedoch seit Jahren heftig umkämpft. Während Ministerpräsident Eschkol und Finanzminister Sapir (beide Mapei) die Methode der automatischen Teuerungszulage ablehnten und als Hindernis für wirtschaftliche Gesundung bezeichneten, traten die zur Mapei gehörigen Führer der Histadrut (Gewerkschaft) für Beibehaltung des Systems der automatischen Zulage, wenn auch in beschränktem Umfang, ein. Auf Grund der Vorschläge des Leiters der Abteilung für Lohnpolitik in der Histadrut, *Jerucham Meschel*, wurden letzters Richtlinien angenommen, die folgendes vorsehen: 1968 und 1969 werden die Grundlöhne nicht erhöht. Die Teuerungszulage wird nur einmal im Jahre berechnet, wobei Januar 1967 als Basis mit 100 angenommen werden sollte. Wären die Preise im Jahre 1967 um wenigstens 3 % gestiegen, so wäre im Januar 1968 eine Teuerungszulage in gleicher Höhe (ohne Berücksichtigung früherer Veränderungen im Index) zu zahlen gewesen.

Finanzminister Sapir hatte sich heftig auch gegen diese Kompromißregelung gewandt und hatte völlige Aufgabe des Systems der automatischen Teuerungszulage gefordert. Nun ist der Preisindex im Dezember 1967 nur um 0,5 % (trotz der Abwertung) in die Höhe gegangen, so daß die 3 %-Grenze nicht erreicht wird und die Debatte gegenstandslos geworden ist. Die Gegner der automatischen Teuerungszulage wollen jedoch ihre Bemühungen um Beseitigung dieser Methode fortsetzen, damit sie auch Ende 1968 nicht zur Debatte stehen kann.

Der Leiter der Abteilung für Lohnpolitik hatte übrigens angekündigt, daß ab 1969 wesentliche Änderungen in der Lohnpolitik eintreten sollen. Es soll dann nicht mehr allgemeine Steigerungen der Grundlöhne, sondern nur noch Veränderungen entsprechend der Produktivität und unter Berücksichtigung der Situation der einzelnen Branchen geben. An die Stelle einer generalisierenden Lohnpolitik, die aus den Verhältnissen des kleinen Landes entstand, soll eine differenzierte Lohnbemessung treten, wobei Meschel — nach seinen eigenen Ausführungen — weitgehend unter dem Eindruck einer gewerkschaftlichen Studienreise nach den USA steht. Jedenfalls wird der erneute Wirtschaftsaufschwung in Israel von einer andersartigen Gewerkschafts- und Lohnpolitik begleitet werden, und die verantwortlichen Planer in Israel hoffen, daß es ihnen auf diese Weise gelingen kann, negative Erscheinungen in der Konjunktur und baldiges Auftreten neuer Inflationserscheinungen weitgehend zu verhindern.