

Berger, L.

**Article — Digitized Version**

## Probleme der Immigranten-Eingliederung in Israel

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Berger, L. (1962) : Probleme der Immigranten-Eingliederung in Israel, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 42, Iss. 6, pp. 270-272

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/133223>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

häufigen Kursänderungen; die Kurse werden in der Regel bei jedem Regierungswechsel neu festgelegt. Darüber hinaus verursacht die Einführung der differenzierten Wechselkurse Diskriminierungen und Härten, sowohl auf der Einfuhr- als auch auf der Ausfuhrseite. Trotz dieser Mängel bleibt sie vorerst für den Iran, wie auch für viele andere Entwicklungsländer, ein Mittel, die Last der Zahlungsbilanzdefizite zu vermindern und die Gefahren der inflationistischen Tendenzen, die von dieser Seite herrühren, zu beseitigen. Sie kann für den Iran befürwortet werden, und zwar selbst dann, wenn dieses System allmählich auf eine strenge Devisenbewirtschaftung hinauslaufen würde. Diese Möglichkeit ist für den Iran nicht ausgeschlossen, da die schon knappen Mittel (Devisen), selbst bei niedrigem Einheitskurs, nicht ausreichen, um die Nachfrage zu decken.

### *... durch Fiskalpolitik*

Im Gegensatz zur klassischen Notenbankpolitik hat die Fiskalpolitik für die Beeinflussung des Preisniveaus und für die Verhinderung einer inflationistischen Tendenz eine größere Bedeutung. Glaubt man aber, daß die Erhöhung von Steuern, Verringerung der öffentlichen Ausgaben, direkte Einschränkung der Kredite, die Lohnfestsetzung und direkte Maßnahmen der Preiskontrolle unproblematisch und einfach auf die Entwicklungsländer, insbesondere auf den Iran, anwendbar sind, befindet man sich im Irrtum. Eine generelle Steuererhöhung würde sehr wahrscheinlich den Verbrauch der Bevölkerung einschränken und damit möglicherweise preisdämpfend wirken. Aber wird, so muß man fragen, diese generelle Steuererhöhung in einem Land, in dem über 80% der Bevölkerung am Rande des Existenzminimums leben, nicht doch nur äußerst geringe Auswirkungen auf die Einnahmen des Staates haben und außerdem den Widerstand der Bevölkerung gegen die Regierung verstärken? Ist es überhaupt wirtschaftlich und sozial gerechtfertigt, den Verbrauch einer Bevölkerung zu vermindern, die infolge eines sehr geringen Einkommens nicht einmal ihre physischen Bedürfnisse decken kann? Ist es ferner gerechtfertigt, bei jährlich 15%iger Steigerung des Preisniveaus die Löhne, die ohnehin minimal sind und in der Höhe der Preissteigerung jährlich vermindert

werden, starr festzusetzen? Eine generelle Durchführung dieser Maßnahmen wäre weder sozial noch wirtschaftlich zu empfehlen.

Man kann aber den Weg einer progressiven Besteuerung, nach der die höheren Einkommensgruppen wesentlich stärker belastet werden als bisher, beschreiten. Für diese Maßnahme spricht besonders, als damit das immer stärker werdende Auseinanderklaffen der Einkommen verschiedener Schichten reduziert oder beseitigt werden kann. Von besonderer Wichtigkeit ist dieses Mittel insofern, als im Iran eine geringe Minderheit nicht nur über den höchsten Anteil des Gesamteinkommens verfügt, sondern ebenfalls zunehmend die Produktionsmittel, den Grund und Boden und die neuentstehende Privatindustrie in die Hand bekommt. Da aber diese Gruppe eine sehr starke Macht sowohl in der Regierung als auch im Parlament besitzt, ist oft jede wirtschaftspolitische Entscheidung, die ihren Interessen entgegenwirkt, von vornherein zum Scheitern verurteilt. Statt eine wirksame Bodenreform oder mindestens eine stärkere steuerliche Belastung der Großgrundbesitzer einzuführen, versucht die Regierung lediglich, die Staatsausgaben zu erhöhen, die aber in erster Linie zur Verstärkung der Verteidigungsmacht dienen.

Das Verhalten des Staates und der Bevölkerung sind bedeutsame Determinanten für die Beschleunigung oder Verlangsamung der Preisentwicklung. Von staatlicher Seite wird aber bei jedem — in letzter Zeit häufig gewordenen — Regierungswechsel experimentiert. Einer Politik der Expansion folgt kurz darauf eine radikale Kontraktionspolitik, worauf nach kurzer Zeit wieder zum ersten Extrem zurückgekehrt wird. Die gesamte Wirtschaft des Iran ist durch eine solche labile, ja „launische“ Wirtschaftspolitik in ernste Gefahr geraten. Das Ergebnis einer solch unbeständigen Wirtschaftspolitik ist eine Verschwendung der knappen Mittel. Insbesondere werden hierdurch soziale Ungerechtigkeiten geschaffen, die aber in zunehmendem Maße zu einem Unruheherd werden, der manche Explosionsgefahren birgt. Man kann für die wirtschaftliche Entwicklung des Iran nichts sehnlicher wünschen als eine den wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnissen des Landes angepaßte stabile Wirtschaftspolitik.

## Probleme der Immigranteneingliederung in Israel

Dr. L. Berger, Tel Aviv

Wenn man das Auf und Ab der Einwanderung in Israel betrachtet, kann man heute feststellen, daß es Zeiten gab, da die Schwierigkeiten, die die Absorbierung der Einwanderer bereitete, die Wirtschaft des Landes entscheidend bestimmten. Und es gab Zeiten, da die herrschende wirtschaftliche Konstellation für Ausmaß und Art der Absorbierung der Einwanderer entscheidend war. Im ersten Falle erhöhte die Immigration die Abhängigkeit Israels von der Auslandshilfe, während im zweiten Falle Israels wirt-

schaftliche Organisation den Grad der Abhängigkeit der Einwanderer von den öffentlichen Institutionen diktierte.

### *Wirtschaftliche Abhängigkeit und Einwanderungsquote*

Über eine Million Menschen, die bar aller materiellen Mittel waren, kamen im ersten Jahrzehnt seines Bestehens nach Israel. Ihre Absorbierung war passiv, d. h. sie beschränkte sich hauptsächlich darauf, sie zu

Konsumenten zu machen. Das machte den Einsatz beträchtlicher Summen für die Einfuhr von Verbrauchsgütern, aber auch von Produktionsmitteln und für Investitionen zur Entwicklung der Infrastruktur erforderlich. Diese konsumorientierte Absorbierung erhöhte die Abhängigkeit der Wirtschaft von auswärtiger Hilfe.

Prof. Dan Patinkin (Universität Jerusalem) veröffentlichte in seinem Überblick über die Wirtschaft Israels („The Israeli Economy in the First Decade“) folgende Tabelle über vier Indikatoren der wirtschaftlichen Abhängigkeit Israels:

**Indikatoren der wirtschaftlichen Abhängigkeit Israels**

Position	1950	1952	1954	1956	1958
Einfuhrüberschuß in Mill. \$ zu laufenden Preisen	281,8	306,8	238,0	356,6	333,4
Pro-Kopf-Einfuhrüberschuß in Mill. \$ zu laufenden Preisen	222	191	141	195	167
Bruttosozialprodukt als Prozentsatz der insgesamt genutzten Hilfsquellen (basiert auf laufenden Preisen)	82,5	80,2	83,3	79,8	85,5
Bruttosozialprodukt als Prozentsatz der insgesamt für den Verbrauch genutzten Hilfsquellen plus Abschreibungen	98,1	95,9	95,3	93,5	100,7

Wenn wir die statistischen Daten der Einwanderungsrate — 1950: 170 000, 1952: 25 000, 1954: 18 000, 1956: 27 000 — mit dieser Tabelle vergleichen, so bemerken wir, daß eine Abnahme in der Einwanderungsdynamik mit einer Zunahme der wirtschaftlichen Abhängigkeit verbunden ist. Hieraus geht klar hervor, daß das zunehmende Außenhandelsdefizit aus dem wachsenden Verbrauch und dem unbefriedigenden Produktionsstand im Vergleich zur Nutzung der Hilfsquellen resultierte, jedoch nicht aus einer Steigerung der Immigration. Das bedeutet, daß der Grad des Nachhinkens des wirtschaftlichen Wachstums in Israel sich nicht in direktem Verhältnis zur Steigerung der Einwanderung erhöhte, sondern in direktem Verhältnis zu seinem Versagen, diese Einwanderung während der vergangenen Jahre in ein Produktionssystem einzugliedern, das den Bedürfnissen seiner Wirtschaft angemessen ist.

Die Pro-Kopf-Einfuhr stieg in den Jahren 1954 bis 1958, also den Jahren der niedrigsten Einwanderungsquote. Daß kann nur durch das Absinken der wirtschaftlichen Produktivität pro Kopf der Bevölkerung erklärt werden, d. h. daß es mißlang, die Einwanderer aus früheren Jahren in der Wirtschaft zu absorbieren. Oder mit anderen Worten: die zwischen 1954 und 1958 sowie in den späteren Jahren ansteigenden Defizite wurden dadurch verursacht, daß es mißlang, die Einwanderer der Jahre 1950 und 1951 (insgesamt 330 000) zu absorbieren. Diese (vom Standpunkt der wirtschaftlichen Entwicklung) mißlungene Eingliederung hat vielen Jahren, selbst der Gegenwart, ihren Stempel aufgeprägt. Wenn wir die Indikatoren der wirtschaftlichen Abhängigkeit nach Prof. Patinkin fortführen, so

ergibt sich für 1960 ein Einfuhrüberschuß von 341,5 Mill. \$, und auch die anderen Daten weisen auf eine Verschlechterung der Lage hin.

Die Indikatoren der wirtschaftlichen Abhängigkeit können deshalb als ein Maßstab für den mangelnden Erfolg Israels angesehen werden, die Einwanderer in seine Wirtschaft einzugliedern. Das Defizit in der Waren- und Dienstleistungsbilanz des Landes stellt nichts anderes als ein Defizit in der Beschäftigungsstruktur seiner Bevölkerung dar. Das beruht auf der Konzeption, daß der Lebensunterhalt durch erhöhte Auslandshilfe, nicht durch eine ausgeglichene Entwicklung der Wirtschaft sichergestellt werden sollte. Materielle Hilfe des Auslandes in Form von Schenkungen und Krediten nimmt in Israel die Gestalt eines öffentlichen Fonds an, der dem Staat zur Verfügung steht.

#### **Abhängigkeit der Einwanderer von öffentlichen Fonds**

Israels Abhängigkeit von auswärtigen Faktoren, die durch seinen Fehlschlag entstand, die Einwanderer wirtschaftlich zu absorbieren, hat nun wiederum zu einer wirtschaftlichen Abhängigkeit der Einwanderer von den Körperschaften geführt, die über diese Fonds verfügen. Die Gefahren, die darin liegen, auf diese Weise private Unternehmungen und Unternehmungsgestalt durch einen öffentlichen Fonds ersetzen, wurden von allen Experten für den Einsatz von Auslandshilfe in Entwicklungsländern herausgestellt.

Um die wirtschaftliche Abhängigkeit der Bevölkerung von der Staatskasse mit der wirtschaftlichen Abhängigkeit Israels vom Ausland vergleichen zu können, muß man nur folgende Größen berücksichtigen: das Wachstum der staatlichen Investitionen; die Zunahme der Verschuldung von Einzelpersonen und Firmen gegenüber dem Staat (Anleihen des Entwicklungsbudgets für Wohnungsbau, Industrie und Landwirtschaft); die Abnahme der selbständig Beschäftigten im Vergleich zur Gesamtzahl der Beschäftigten; und schließlich die Wachstumsrate der verschiedenen Subventionen.

Was bedeuten nun diese Tatsachen? Der Anteil des Staates an den Investitionen in der Wirtschaft Israels hat nach Prof. Patinkins Berechnungen in der bereits erwähnten Veröffentlichung 50 % überschritten, während die entsprechenden Zahlen für andere Länder beispielsweise betragen: Frankreich etwa 11 %, Großbritannien 38 % und Burma 43 %. Man muß sich auch vergegenwärtigen, daß es in Israel neben dem Staat noch andere öffentliche Institutionen gibt, die Investitionen durchführen: die Organisation der Gewerkschaften und die Jewish Agency. Die private Verschuldung gegenüber dem Staat kann folgenden Daten entnommen werden: 1952/53 finanzierte der Staat 15,7 % der Investitionen im Wohnungsbau, 1957/58 dagegen 42,1 %. Die Verschuldung der verarbeitenden Industrie erhöhte sich zwischen 1954/55 und 1960/61 auf das 500fache! Im Jahre 1955 waren 22,1 % der arbeitenden Bevölkerung selbständig tätig, ihr Anteil fiel im Jahre 1960 auf 19,3 %. Die staatlichen Subventionen an den privaten Sektor beliefen sich 1955 auf 43 Mill. I£ und 1960 auf 208 Mill. I£, ein Anstieg um 400 %.

In Israel und im Ausland hat sich die Aufmerksamkeit auf die zunehmende Abhängigkeit der israelischen Bevölkerung von öffentlichen Fonds gerichtet. Dieses Thema wurde auf internationalen soziologischen Kongressen erörtert.<sup>1)</sup> Eine der indirekten wirtschaftlichen und soziologischen Folgen der mißlungenen Absorbierung ist die Auswanderung aus Israel. In einer Untersuchung über die Ursachen für die Auswanderung<sup>2)</sup> wird darauf hingewiesen, daß eine bedeutende Anzahl von Auswanderern früher selbständig Beschäftigte waren, die durch die wirtschaftlichen Bedingungen Israels gezwungen waren, eine besoldete Beschäftigung anzunehmen.

#### **Koordinierung der volkswirtschaftlichen und persönlichen Interessen**

Man muß jedoch auch die besonderen Schwierigkeiten berücksichtigen, denen Israel begegnet, wenn es bei dem Eingliederungsprozeß die persönlichen Interessen der Einwanderer mit den Interessen der Volkswirtschaft in Einklang zu bringen hat. In den meisten Entwicklungsländern ist es der Zweck der Entwicklung, das Sozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung mit möglichst niedrigen Kosten zu erhöhen. Israel hat ein zusätzliches Ziel: die Zahlungsbilanz zu verbessern und damit seine wirtschaftliche Abhängigkeit zu verringern. Das macht eine selektive Produktionssteigerung erforderlich. Diese doppelte Aufgabe Israels muß hauptsächlich von den Einwanderern gelöst werden, da sie die einzigen sind, die bei der Wahl ihrer Beschäftigung beeinflusst werden können. Ein Versuch, die ansässigen Landeseinwohner bei dieser Wahl zu beeinflussen, würde wahrscheinlich zu sozialen und wirtschaftlichen Krisen führen.

Der richtige Rahmen für eine wirtschaftliche Eingliederung der Einwanderer muß deshalb in einer Koordinierung der makroökonomischen Interessen (der Volkswirtschaft Israels) und den mikroökonomischen Interessen (des Individuums) gefunden werden. Es müssen Bedingungen geschaffen werden, die denjenigen Einwanderern Gewinne sichern, die das meiste zu einer Verringerung der Einfuhr oder einer Steigerung der Ausfuhr beitragen.

Die Erfahrungen des letzten Jahrzehnts zeigen, daß, obwohl das Sozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung um etwa 50 % stieg, nur 16 % dieser Steigerung einen direkten Einfluß auf die Verbesserung der Zahlungsbilanz hatten. Mangelnde Selektion bei der Erhöhung der Produktion muß für dieses unzureichende Ergebnis verantwortlich gemacht werden. Es wurde nach-

gewiesen, daß die Investitionen, die in diesem Zeitraum für eine Expansion der Produktion vorgenommen wurden, nicht dem im Ausland gültigen Standard entsprachen. Das führt zu einem weiteren Schluß: Das Prinzip der wirtschaftlichen Eingliederung muß auch auf die Investitionen angewandt werden — nämlich nicht nur auf die Art der ausgewählten Produkte, sondern auch auf den Maßstab und die Methoden ihrer Produktion.

#### **Wirtschaftliche Planung ohne Zwangsmaßnahmen**

Die Wirtschaft muß dynamischer gestaltet und mit den Wellen neuer Einwanderer koordiniert werden. Es muß dafür gesorgt werden, daß in Übereinstimmung mit den Prinzipien einer ausgeglichenen Absorbierung jede zusätzliche Einheit von Kapital oder Arbeit das Sozialprodukt wenigstens entsprechend erhöht. All das muß unter dem Blickpunkt einer Selektion erfolgen, die durch die obersten Bedürfnisse der Volkswirtschaft erforderlich wird.

Offensichtlich ist es notwendig, die wirtschaftliche Eingliederung der Einwanderer zu lenken. Das soll aber nicht als eine Aufforderung dazu verstanden werden, die Einwanderer zwangsweise in die verschiedenen Beschäftigungszweige zu lenken. Wir haben aus früheren Erfahrungen gelernt, daß eine zwangsweise Lenkung des Verbrauchs und Kontrolle der Handelsbilanz oder zwangsweise Planung für Industrie und Landwirtschaft allgemein hohe Preise und geringe Produktivität zur Folge hatten. In der Zeit, da Lenkungs- und Kontrollmaßnahmen herrschten, wuchs die Zahl der Beschäftigten schneller als das Sozialprodukt und führte zu einer Inflation. Beträchtliche Summen, die für direkte und indirekte Subventionen ausgegeben wurden, lenkten die Einwanderer von wirtschaftlich gesunden Richtungen ab, die eine Marktwirtschaft begünstigt. Infolge des ungünstigen Verhältnisses zwischen Produktion und Beschäftigtenzahl, zwischen Investitionskosten und Produktionswert entstand ein Bedarf nach ständiger Subventionierung. Diese Subventionen, die entweder den Produzenten gezahlt wurden, um den Preis der Produkte zu senken, oder direkt dem Verbraucher zugute kamen, schufen einen magischen Zirkel von Haushalts- oder Zahlungsbilanzdefiziten.

Eine gesunde Konzeption von der Absorbierung der Einwanderer muß nicht nur den statischen Zustand der Wirtschaft als Ausgangspunkt berücksichtigen, sondern auch die Veränderungen voraussehen, die während der ersten Stadien des Eingliederungsplanes und in seiner endgültigen Konsequenz erfolgen. Wirtschaftliches Planen ohne eine derartige Perspektive leidet an dem Mangel einer genauen Abschätzung der gegenseitigen Abhängigkeit von Eingliederung und wirtschaftlicher Struktur als Ganzem.

<sup>1)</sup> Vgl. Ben-David: „Formation of a Salaried Professional Class in Israel“, Dritter Internationaler Soziologischer Kongreß 1956, sowie die Untersuchung „Public Subventions in Israel“ auf dem Kongreß der Association for political Sciences in Haifa 1957.

<sup>2)</sup> „Research into the Causes of Emigration“, hrsg. vom Department of Sociology der Hebräischen Universität, 1959.