



Bingöl Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi
Bingol University
Journal of Economics and Administrative Sciences
Cilt/Volume: 7, Sayı/Issue: 2
Yıl/Year: 2023, s. 119-137
DOI: 10.33399/biibfad.1356271
ISSN: 2651-3234/E-ISSN: 2651-3307
Bingöl/Türkiye



Makale Bilgisi /Article Info
Geliş/Received: 06/09/2023 Kabul/ Accepted: 06/11/2023

1945'ten Günümüze Almanya'nın Göç ve İşgücü Piyasasına Entegrasyon Politikalarının Tarihsel Dönüşümü*

Historical Transformation of Germany's Immigration and Labor Market Integration Policies from 1945 to the Present

Nurdan BOZKURT ÇAKIR**
Çiğdem NAS***

Öz

Almanya, gelişmiş ekonomisi ve son yıllarda özellikle vasıflı işgücünü teşvik etmek amacıyla gerçekleştirdiği mevzuat düzenlemeleriyle, düzenli ve düzensiz göçmenler için cazip bir hedef ülke haline gelmiştir. Göçmenlerin önemli bir kısmının işgücüne katılacağı gerçeğinden hareketle, Almanya'nın göç politikalarının göçmenlerin işgücü piyasası entegrasyonuna nasıl etki edeceği önem taşımaktadır. Son yıllarda en çarpıcı göç akışının gerçekleştiği 2015 yılında, Suriye'deki savaştan kaçan ve diğer bölgelerden gelen yüzbinlerce göçmenin Almanya'ya girişleriyle birlikte, Almanya Avrupa'da en fazla mülteciye ev sahipliği yapan ülke haline gelmiştir. Makalede Almanya'nın 1945'ten günümüze sürdürdüğü göç politikaları ve işgücü piyasasına entegrasyon politikaları incelenmektedir. Çalışmada literatürdeki birincil ve ikincil kaynaklardan yararlanılmış, gerçekleşen politika süreçleri tarihsel sırayla ele alınmıştır. Almanya, göç ülkesi olduğunun kabul etmeye başladığı 2000'lerden itibaren çeşitli düzenlemeler ile ülkeye özellikle vasıflı işgücü göçünü teşvik etmektedir. Öte yandan son yıllarda 2015'teki sığınma politikalarına geri dönüş olmayacağı, sığınmacı göçünün azaltılmaya çalışıldığı görülmektedir. Böylece Almanya, 2015 sonrasında, nitelikli işgücü göçüne ve var olan göçmen işgücünün piyasaya entegrasyonuna öncelik verdiği, diğer gruplara ise kısıtlayıcı politikalar uyguladığı bir göç politikasına geçiş yapmıştır.

Anahtar Kelimeler: Almanya göç politikaları, Almanya'da göçmenlerin işgücü piyasası entegrasyonu, uluslararası göç

JEL Kodları: O15; F22; J61; R23

Abstract

Germany has become an attractive destination country for regular and irregular immigrants, with its developed economy and legislative changes in recent years to encourage skilled labor. Based on the fact that a significant proportion of immigrants will participate in the labor force, it is important how Germany's immigration policies will affect the integration of immigrants into the labor market. The most dramatic recent influx into the country was in 2015, when

* Bu çalışma, "Suriyeli Göçmenlerin Emek Piyasasına Entegrasyonuna Yönelik Politikalar: Türkiye-Almanya Karşılaştırması" isimli doktora tezinden türetilmiştir.

** Doktora Öğrencisi, Yıldız Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, nurdann.bozkurt@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1854-4597>

*** Doç. Dr., Yıldız Teknik Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, cnas@ikv.org.tr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6846-2728>

hundreds of thousands of immigrants from other regions who had fled the war in Syria entered the country. Thereby, Germany has become the country hosting the most refugees in Europe. In the article, Germany's immigration and labor market integration policies from 1945 to the present are discussed. In this study, primary and secondary sources in the literature are utilized and the policy processes that took place are discussed in historical order. Since the 2000s, as Germany embraced its status as a country of immigration, it has been encouraging the immigration of especially skilled labor to the country with various regulations. On the other hand, in recent years, it has been observed that there will be no return to the asylum policies of 2015, efforts are being made to reduce refugee migration. Thus, after 2015, Germany transitioned to an immigration policy that prioritizes skilled labor migration and the integration of the existing migrant labor force into the market, while applying restrictive policies to other groups.

Keywords: German immigration policies, labor market integration of immigrants in Germany, international migration

JEL Codes: O15; F22; J61; R23

1. GİRİŞ

OECD'nin 2023 Uluslararası Göç Görünümü Raporu (International Migration Outlook 2023)'na göre, Almanya, OECD ülkeleri içinde ABD'den sonra kalıcı tipte en çok göç edilen ikinci ülkedir. Rapora göre Almanya'ya kalıcı göç 2022'de 2021'e kıyasla yüzde 20,6 oranında artış göstermiştir (OECD, 2023). Almanya'nın bu kadar popüler bir hedef ülke olmasında göç tarihinin payı büyüktür. Kavramsal olarak göç, Uluslararası Göç Örgütü'ne (IOM) göre, "Uluslararası bir sınırı geçerek veya bir devlet içerisinde yer değiştirmek"tir (IOM, 2019: 22). Yaşadığımız çağ, savaşlar, çatışmalar, iklimsel, ekonomik, siyasi nedenler gibi birçok sebep nedeniyle sürekli ülke içinde ve ülke dışına göç hareketlerine sahne olmaktadır. Uluslararası göçün nedenlerine bakıldığında ise göçün birincil amacı, genel olarak daha iyi koşullarda yaşamaktır.

Uluslararası Göç Örgütü'nün (IOM) 2022'de yayımladığı rapora göre dünyada hesaplanan toplam göçmen sayısı yaklaşık 281 milyondur. Bu sayı, dünya nüfusunun yaklaşık olarak yüzde 3,6'sına tekabül etmektedir (IOM, 2022: 4). Ancak, kişinin kendisi ve/veya birlikte olduğu kişiler yaşamlarını sürdürebilmek için aynı zamanda emek gücü olarak piyasada yer almak zorundadırlar. Yazında göçmenler, göç sebeplerine odaklanılarak, sığınmacı, mülteci ya da ekonomik göçmen vb. isimlerle tasnif edilmektedirler. Başlangıçta göçün sebebi ekonomik nedenler olmasa dahi nihai durumda göçmenlerin çoğu emek piyasasında yer almakta ve kısacası göçmen, bir şekilde ekonomik göçmene dönüşmektedir (Akalin, 2012: 89-90). Bu çalışmada, göç politikaları ve işgücü piyasasına entegrasyon politikaları birlikte analiz edilmiştir. Bunun sebebi yukarıda açıklandığı gibi göçmenlerin göç ettikleri yerde yaşamlarını sürdürebilmeleri için işgücü piyasasında yer almak zorunda olmalarıdır. İşgücü piyasasına entegrasyon politikaları, göçmenlerin gittikleri ülkedeki ekonomik ve sosyal durumlarını önemli ölçüde etkilemektedir.

Almanya'nın göç politikaları incelendiğinde, 1950'lerin ortasından başlayarak 1970'lere kadarki dönem, misafir işçi alımları dönemidir. Bu dönemde Almanya politikalarını göçmenlerin geçiciliği üzerine kurmuş, entegrasyon politikaları dışlanmıştır. 1970'lerde çıkan Petrol Krizi ve ardından gelen ekonomik bunalım sonucunda misafir işçi alımları durdurulmuş, hatta göçmenlerin geri dönüşünü özendirmeye yönelik politikalar ve buna ilişkin hukuki düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 1980'ler ve 1990'lar ise Sosyalist sistemin çöküşü ve bu devletlerden ülkeye göç ve artan milliyetçilik ile ortaya çıkan sivil savaşlarda mağdur olan nüfusun Almanya'ya göçü ile geçmiştir. Bu göç dalgalarıyla diğer yandan Almanya içinde artan göçmen nefreti ve buna ilişkin suçlar artış göstermiştir. Aldığı göçlere rağmen, Almanya bu yıllarda hükümet tarafından bir göç ülkesi olarak görülmemiştir.

2000'ler Almanya göç politikalarında yeni bir dönemdir, "destek ve beklenti" adlı bir politikaya geçilmiş, ilk kez bir göç ülkesi olduğu kabul edilmiş ve göçmen haklarına yönelik önemli hukuki düzenlemeler yapılmıştır (Topçu, 2017: 80). Suriye Savaşı sonrasında Avrupa'ya doğru olan sığınmacı göçüne karşılık 2015 yılında başlayan açık kapı politikası ise, ülkeye toplu göçmen girişine yol açmış, Almanya bürokrasisi süreci yönetmekte zorlansa da 2016 yılında çıkarılan yasayla göçmenlerin entegrasyonu birincil amaç olmuş ve özellikle işgücü piyasasına entegrasyon hızlandırılmaya çalışılmıştır. 2000 öncesinde ya da Suriye iç savaşı sonrasında Almanya'ya göç eden göçmenlerin önemli bir kısmı işgücü piyasasına katılmıştır (Brücker,

Kosyakova, ve Schuß, 2020: 8). Ülke 1990'lardan sonra göçmenlerin işgücü piyasası entegrasyonuna yönelik daha sıkı önlemler almış, yalnızca gönüllü göçmenlerin değil, sığınmacıların da çalışma yasaklarının sürelerinin kısaltılması gibi uygulamalar ile işgücüne piyasasına geçişini kolaylaştırmayı amaçlamıştır.

Bu çalışmada, Almanya'nın 1945 sonrası göç ve işgücü piyasasına entegrasyon politikaları hakkında geçirdiği tarihsel dönüşüme bakarak bir değerlendirme yapılması amaçlanmıştır. Bu politikaların günümüze kadarki değişiminin irdelenerek bu alandaki ihtiyacı karşılamak üzere literatüre katkı sağlaması hedeflenmiştir. Bu nedenle Almanya'nın geçmişten günümüze uluslararası göç politikası bulgularına ulaşabilmek amacıyla literatürdeki birincil ve ikincil kaynaklardan yararlanılmış, metin analizleri ile politikaların geçirdiği dönüşüm incelenmiştir.

2. 1945 SONRASI ALMANYA'NIN GÖÇ VE İŞGÜCÜ PİYASASINA ENTEGRASYON POLİTİKALARI

Castles, Haas ve Miller, (2014: 100) küreselleşmenin ve özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra gerçekleşen hızlı ekonomik büyümenin başlamasıyla birlikte dünyayı şaşırtan, yeni bir 'göç çağı' yaşandığını belirtmektedir. 21. Yüzyılın göç çağı olarak anılmasında en büyük rolü oynayan aktörler şüphesiz Avrupa ülkeleridir. Bu ülkelerin, ikamet ettikleri ülkenin dışında doğmuş olan sakinlerinin sayısında son 40 yıl içerisinde keskin artışlar yaşanmıştır (Penninx, 2010: 21). Almanya da, hem kıtadaki hem de son yıllarda dünyadaki en önde gelen göç ülkelerinden biri haline gelmiştir. Federal İstatistik bürosunun (Destatis) paylaştığı verilere göre, 2022'de Alman nüfusunun yaklaşık olarak 20,2 milyonu yani nüfusun yüzde 24,3'ü göç geçmişine sahip olmuştur. Yani mevcut durumda Almanya'da yaklaşık her dört kişiden biri göçmen kökenlidir (Destatis, 2023). Almanya'da, göçmen entegrasyonunun önemi de yıllar geçtikçe daha iyi anlaşılan bir konu olmuştur.

Almanya, İkinci Dünya Savaşı sonrasında dış politikasını askeri unsurlardan arındırarak sivilleşmesi ve istikrarlı ekonomik gelişmesi ile birlikte, Avrupa ekonomisi içerisinde ekonomik ve politik anlamda öncü bir ülke haline gelmiştir. Göç politikaları bağlamında ise son yıllarda kendi uluslararası göç mevzuatını, AB göç politikalarına uygun bir hukuki zemine oturtmuştur. Aydın'a göre (2017: 544) "Almanya, bu tutumu ile AB'yi etkileyen bir konuma erişmiştir".

2.1. İkinci Dünya Savaşı Sonrası Dönemde Yabancı İşçi Alımları

1945'te savaşın sona ermesiyle birlikte, Almanya ve Orta Avrupa bölgesinin belki de daha önce hiç şahit olmadığı bir hareketliliğe sahne olmuştur. ABD, Birleşik Krallık ve Fransa'nın Batı Almanya'nın 1955'te tam bağımsızlığını tanınmasıyla birlikte bu hareketlilik daha da artmıştır (Fulbrook, 2019: 205). Almanya'nın, İkinci Dünya Savaşı sonrası döneme kadar göç politikası olduğundan bahsetmek pek mümkün değildir. Almanya savaşta neden olduğu maddi ve manevi büyük yıkımın da etkisiyle, savaş sonrasında uluslararası özür mahiyeti taşıyabilecek bir eylemde bulunmuş; 1951 Cenevre Sözleşmesi'nden bile önce savaş mağduru olan kişilere Almanya'ya sığınma hakkı tanımıştır (Topçu, 2017: 75). 1949 Anayasası'nda ve hala günümüzün Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası'nda (Grundgesetz - Basic Law) bulunan 16. Maddenin a bendinin 1. fıkrasına göre: "Siyasi nedenlerle kovuşturulanlar, sığınma hakkında sahiptir" (Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası, 2012: 21).

1955-1964 arasında, Batı Almanya gücünü yeniden kazanmasıyla, Batı Avrupa göç rejimine önderlik edecek konuma gelmiş ve kendi önceliklerine uyan bir rejim ortaya koymuştur. Almanya'nın kaynakları muazzam biçimde artmış, işgücü kıtlığı oluşmuştur. Almanya bu rejim ile sömürge nüfuslarını hariç tutarak, ev sahibi ülkelerdeki artan işgücü talebini göç ile karşılamıştır. Batı Avrupa işgücü ihtiyacını sömürge ülkelerinden gelen nüfus ile karşılarken, Batı Almanya anlaşma yaptığı ülkelerden gelen misafir işçi göçü ile karşılamıştır. 1950'de Batı Almanya'nın işsizlik oranı aktif nüfusun yüzde 11'i iken, 1954'te yüzde 7'ye ve 1955'te yüzde 5'e düşmüştür. Almanya'nın Batı sınırlarında bu rakamlar daha da düşerek neredeyse tam istihdama yaklaşmıştır. Savaş nedeniyle doğum oranlarındaki düşüş ve askerlik hizmetinin tekrar başlatılması gibi sebepler nedeniyle yakın zamanda işgücü arzında bir artış beklentisi de düşüktür. Savaş sonrası oluşan bu

süreç sonucunda, Batı Almanya Ekonomi Bakanı Ludwig Erhard, işgücü kıtlığının, Batı Almanya ekonomik genişlemesini yavaşlatacağı gerekçesiyle dışarıdan göçü savunmuş, 20 Aralık 1955'te İtalya ile bir 'ikili işe alım anlaşması' (Anwerbeabkommen) imzalanmıştır. Göçmenlere giriş vizesi, oturma izni ve çalışma izni vermiştir ancak bu izinler yalnızca bir yıl için ve tek bir işveren için geçerli olmuştur (Comte, 2018: 42-44).

İtalya'dan sonra 1960'ta İspanya ve Yunanistan, 1968'de Yugoslavya ile ikili sözleşmeler yapılmıştır (Elrick, 2007: 2). 1961 yılında Türkiye, 1963'te Fas, 1964'te Portekiz ile ikili işgücü alım anlaşması gerçekleştirilmiştir (Aydın, 2016: 3). 1968'e gelindiğinde Batı Almanya'da yaşayan 1,9 milyon göçmenden 1 milyonu istihdam edilerek işgücü piyasasında yer almıştır. İşçi sözleşmelerinin iptal edildiği (Anwerbestopp) 1973 yılına kadar geçen beş yıllık sürede göçmen işçilerin sayısı en yüksek seviyesi olan 2,6 milyona ulaşmıştır. En yüksek grup olan Türkiye'den gelenlerin sayısı 605 bin olarak gerçekleşmiştir. Yine aynı beş yıllık sürede yabancıların sayısı katlanarak iki kattan fazla artmış ve 4 milyona ulaşmıştır. Aşağıda 1973 yılına gelindiğinde Almanya'daki göçmen işçilerin geldikleri ülkelere göre dağılımı tablo halinde verilmiştir (Elrick, 2007: 2)

Tablo 1: Misafir İşçi Alım Anlaşmalarının İptal Edildiği 1973 Yılında Almanya'daki Göçmen İşçilerin Sayıları ve Geldikleri Ülkelere Göre Dağılımı

Göçmenlerin Geldiği Ülkeler	Göçmen Sayısı
Türkiye	605,000
Yugoslavya	535,000
İtalya	450,000
Yunanistan	250,000
İspanya	190,000
Diğer	570,000
Toplam	2,600,000

Not: (Elrick, 2007: 2) (Tablo yazarlar tarafından oluşturulmuştur)

1950'lerin başlarından ilk sistemli Yabancılar Yasası'nın (Ausländergesetz, 1965) çıktığı 1965'e kadarki süredeki geçen yasal düzenlemeler, bireysel hakların genişletilmesi yönünde olmamıştır. Yasayla kısıtlı olan çalışma ve oturma izinleri uzatılmış ancak idari ve siyasi düzeyde devletin devamlılığının sağlanması ve ekonomik aktörlerinin çıkarları öncelenerek, yabancıların çıkarlarının ikinci düzeyde kalması nedeniyle, entegrasyon gibi göçün daha sosyal yönleri tartışılmamıştır. 1965'teki yasaya kadar geçerliliğini sürdürmüş olan 1938 tarihli Yabancı Polisi Kararnamesi'ndeki, yabancıların "kendilerine gösterilen misafirperverliği kanıtlamak zorunda olması" ibaresi yeni yasada kaldırılmış ve "Federal Almanya Cumhuriyeti'nin çıkarlarına" dönüştürülmüştür. Aile birleşimi hakkı ise gayet bürokratik bir şekilde Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) korumasında yer alan; rotasyon politikasında ısrar edilerek entegrasyonu güçleştiren bir unsur olarak kalmıştır. 1960'ların ekonomik olarak işlevselleşmiş göç politikası için anahtar kelime rotasyon ilkesi olmuştur. Bu ilkeye göre, işçiler işgücü piyasasının ihtiyacına göre çalıştırılmakta ve geri gönderilmektedir (Okyayuz, 2012: 232-234).

İşçilerin adeta bir robotmuşçasına işlerini yapması ve işleri bitince de ülkelerine dönmesi beklentisi gerçekçilikten uzak bir varsayım olarak kalmıştır. Bu duruma ilişkin en bilinen ifade, Max Frisch'in "İşgücü çağırıldı fakat insanlar geldi" sözüdür (Çalışır ve Akşen, 2021: 19). Politika yapımcıları ve halk, yabancı işçilerin kalıcı olması durumunu öngörememiş, işçilerin kısıtlı kalışlarından bir süre sonra evlerine dönmelerini beklemişlerdir. Sözde 'rotasyon modeli' de, sisteme sürekli yeni işçilere eğitim vermek zorunda kaldıkları gerekçesiyle işverenlerin tepkisine yol açmıştır. Buna karşılık, oturma izinlerinin yenilenmesi 1971 yılında kolaylaştırılmış, misafir işçilerin ikamet statüsü güçlendirilmiş ve çoğu işçi ailelerini yanlarına getirebilme imkânına kavuşmuştur. Mayıs 1972'ye kadar, tüm misafir işçilerin yüzde 40'ı yani yaklaşık 900 bin kişi - buna Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) üyesi 400 bin İtalyan da dahildir-, bu genişletilmiş yasal statüden faydalanmıştır (Elrick, 2007: 2). 1972'ye gelindiğinde Batı Almanya'daki yabancı işçi sayısı 2,35

milyon olarak hesaplanmıştır, bu da çalışabilen nüfusun yüzde 10,8'ine tekabül etmiştir (Comte, 2018: 76).

2.2. Petrol Krizi ve İşçi Alımlarının Durdurulması

1973 Petrol Krizi, Almanya'nın göç politikalarında bir paradigma değişikliğine neden olmuştur. İlk misafir işçi alımının yapıldığı 1955 yılından sonra göçmen işgücüne yıllar içerisinde düzenli bir talep gerçekleşmiştir. Ancak Petrol Krizi ile birlikte Batı Avrupa ülkeleri, yaşanan ani ekonomik şok karşısında önlemler almaya başlamıştır. 1973 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) üyesi olmayan ülkelere işçi alımının durdurulması (Anwerbestopp) uygulamasına geçen Batı Almanya da, "misafir işçi dönemini" sonlandırmıştır (OECD, 2013: 62).

Batı Almanya'da devlet, bu kez misafir işçilerin sayılarını azaltmaya niyetlenmiştir. Almanya'nın göç politikasının yeni paradigmasının temel unsuru olarak, geri dönmeyi özendirici resmi politikaya geçiş yapılmıştır (Borkert & Bosswick, 2007: 5). Ancak, misafir işçiler var olan statülerini korumak, hatta ailelerini de ülkeye getirterek Almanya'da kalıcı olmak istemişlerdir. Batı Almanya devleti ülkenin terk edilmesi yönünde teşvik politikaları uygulamış, misafir işçileri geri dönmelerine teşvik etmeye çalışmıştır. İşçilerin yalnızca küçük bir kısmı ülkeden ayrılmaya karar vermiştir (Boyer and Pardini, 2013: 4).

Yeni işçilerin gelişinin yasaklandığı dönemde, Batı Almanya'da yaklaşık 4 milyon yabancı kökenli kişi yaşamaktaydı. İlerleyen yıllarda bu sayı aile birleşimleri nedeniyle artmaya devam etmiştir. 1970'lerin sonuna kadar, Batı Almanya'ya göç az miktarda gerçekleşmiş ve genellikle sığınmacılardan oluşmuştur (Schneider, 2012: 26). 1973'ten sonra göç için kısıtlı sayıda yasal yol kalmıştır; AET üyesi ülkelere, diğer yüksek gelirli ülkelere gelen veya önemli bir işgücü göçü beklenmeyen seçilmiş diğer ülkelere az sayıda göçmen Batı Almanya'da çalışma fırsatı bulabilmiştir (OECD, 2013: 62).

1978 yılında, artık göçmenlerin kalıcılığının yavaş yavaş kabul edinilmeye başlanması ile birlikte, Federal Anayasa Mahkemesi, ikametgâh ve sürekli çalışmanın kanıtlanması, temiz bir adli sicil ve temel Almanca bilgisi şartlarını sağlayanlar için temelde oturma hakkı güvence altına alınmıştır. Buna göre göçmenler, beş yıl süreli ikametten sonra süresiz ikamet talep etme hakkı ve sekiz yıldan sonra da sınır dışı edilmeye karşı neredeyse tam koruma sağlayan tam oturma hakkını talep edebilmişlerdir (Hoffman, 1999: 363).

2.3. 1980'ler ve Farklılaşan Göç Akışları

1980'li yılları hem Avrupa hem de Almanya yeni sığınmacı hareketleri ile geçirmiştir. Dünyadaki çatışma ortamının artması sonucu ortaya çıkan yeni yerinden edilmiş, savaş mağduru nüfus, yaşayacak yerler arayışıyla başta Avrupa ülkeleri olmak üzere çeşitli ülkelere göç etmişlerdir. Afganistan, İran, Somali ve Irak'tan kaçanlar, Türkiye ve farklı ülkeler üzerinden Avrupa'ya geçmişlerdir. Almanya'da ise yabancıların entegrasyonunun daha sesli bir şekilde tartışıldığı o dönemde, gelen göç dalgaları ile birlikte yine kısıtlayıcı tedbirler devreye girmiştir. 1974-1982 arasında Helmut Schmidt başkanlığındaki Sosyal Demokrat Parti (SPD) ve Hür Demokrat Parti (FDP) koalisyonu yönetiminden, 1982'den 1998'e kadar sürecek olan Helmut Kohl başbakanlığındaki Hristiyan Demokrat Parti/ Hristiyan Sosyal Birliği (CDU/CSU) ile FDP koalisyonu dönemine geçilmiştir. 1980'ler, göç ülkesi Almanya'nın bir yandan göç aldığı ancak göç ülkesi olma durumunu reddettiği çelişkili bir durumda geçmiştir (Topçu, 2017: 77-78). 1983'te ise geri dönüş isteğinde olan göçmenlere yönelik olduğu belirtilen ve maddi yardım desteği içeren bir 'Geri Dönüş Yardım Yasası' çıkarılmıştır. Burada amaç, CDU genel başkan yardımcısı Alfred Dregger'in meclis kürsüsünde bahsettiği üzere, başta Türkiye kökenli göçmenlerin sayısını azaltmaktır (Çalışır ve Akşen, 2021: 25).

1982'de iktidara gelen muhafazakâr liberal koalisyon, 1965 Yabancılar Kanunu'nda değişiklik yapmış, böylece 1990'a kadar yabancı işçilerin yarısını evlerine göndermeyi hedeflemiştir. Komisyon raporunda, ülkeyi terk eden yabancılar için işsizlik ödeneği verilmesi gibi genişletilmiş teşvikler yer almış ve aile birleşimine yönelik ciddi kısıtlamalar getirilmiştir. İlk gelenlerin

çocuklarının aileleriyle kalmalarına 6-16 yaş arasında izin verilmiştir; bu çocukların oturum izni alması zorunludur. Oturma izni olmaksızın kalındığı tespit edilirse ülkelerine geri gönderilecektir. Ayrıca ikinci jenerasyon ve sonrası için Almanya'ya gelebilmek oldukça zorlaşmıştır. 29 Kasım 1983'te Federal hükümetin hazırladığı bir diğer yasa ise yine göçmen işçileri evlerine göndermeyi hedeflemiştir: Yabancı İşçilerin Evlerine Dönmesini Destekleyen Yasa. Yugoslavya, Portekiz, İspanya, Türkiye, Tunus, Fas ve Kore'den gelmiş olan işçiler, eğer isterlerse bir 'dönüş desteği' alabileceklerdir. Buna göre, işçilere 10,500 DM (Alman Markı) karşılığında ve ortalama yedi aylık da işsizlik periyodu geçirileceği öngörüsü ile bu süre boyunca aylık 1500 DM verilecektir (Kühne, 2000: 46-47).

1983'te ilan edilen bu seçici yerinden etme politikasının açıklanan resmi argümanı ise, ana vatanlarına dönen işçilerin Almanya'da kaldıkları süre boyunca edindikleri vasıf ve tecrübelerden kaynak ülkelerin faydalanacağı olmuştur ancak kaynak ülkelerdeki yetersiz çalışma ve yaşama koşulları ile Alman hükümetinin açıkladığı aile birleşimi politikası sonucunda, beklenildiği kadar büyük ölçekli dönüşler gerçekleşmemiştir. Bunun aksine göçmenlerin kalma eğilimleri söz konusu zamanda daha çok artmıştır (Blotevogel, Müller-ter Jung and Wood, 1993: 88).

2.4. 1990'lar ve Göçü Kısıtlayıcı Politikalar

Doğu Bloğu ülkelerinde 1988'de başlayan eylemler ve gerçekleşen bir dizi devrimin en çarpıcı gelişmesi şüphesiz 1989'un Kasım ayında Berlin Duvarı'nın yıkılışı ve ardından 1990 yılında Almanya'nın yeniden birleşmesi olmuştur (Fulbrook, 2019: 248). Doğu Bloğu'nun yıkılmasının ardından yaşanan göçler başta Almanya'yı ve dolayısıyla Avrupa ülkelerini yeni göç politikaları oluşturmaya itmiştir. 1992 yılı en fazla göç akışına tanık edilen yıldır; Portekiz, İspanya, İtalya'ya göç artmış, en çok sayıda sığınma başvurusu ise Almanya'ya gerçekleşmiştir (Koçak ve Gündüz, 2016: 68). Almanya'ya 1991'de 256,112 kişi sığınma başvurusunda bulunmuş, bu sayı 1992'de yüzde 71 artarak 438,191'e yükselmiş, 1993'te ise 300,00'e gerilemiştir (Leise, 2007). Yine Yugoslavya'daki iç savaş da yüzbinlerce sığınmacı yaratmıştır. Bu dönemin en büyük özelliği, göç eden sayısının milyonları bulması ile birlikte göçmen kaçakçılığının resmen uluslararası gelir kaynağı haline gelmesidir (Koçak ve Gündüz, 2016: 68).

Almanya da nüfusu giderek artan yabancılara yönelik, politika arayışları içerisinde olmuştur. Hristiyan Demokratların İçişleri Bakanı Wolfgang Schäuble'nin döneminde, 1990 yılında yapılan "Yabancılar Yasası Reformu" ile 1965 yılında yapılan Yabancılar Kanunu'nda değişikliğe gidilmiş, Cenevre Sözleşmesi'ne göre mülteci tanıma yetkisi, Yabancılar Dairesi'nden alınarak Federal Ofise devredilmiştir (Schneider, 2012: 29). Yabancılar Kanunu'nun bu yeni düzenlemesi Almanya Federal Meclisi'nden (Bundestag) tüm itirazlara rağmen geçmiş, bu yasayla yabancıların kesin ikamet statüsü alması, ancak düzenli olarak sürekli bir işi varsa mümkün olabilecek hale gelmiştir. Bunun yanında yabancılara daha fazla güvenlik sağlayan oturum izninin özel bir versiyonuna (Aufenthaltserlaubnis) sahip olabilmek için ise yabancının sosyal yardımlı konutlardan daha az olamayacak kadar yeterli bir yaşam alanına sahip olması gerekmiştir. Kanun, 'yaşam alanının yeterliliği' gibi yerine getirilmesi çok zor koşullar belirleyerek, diğer aile üyelerinin Almanya'ya gelmesini de oldukça güçleştirmiştir. Yine 16 yaşından küçük çocuklar için vize veya oturum izni zorunlu tutulmuştur böylece küçük çocuklar Almanya'ya ancak iki ebeveyni de orada yaşıyorsa gidebilmiştir. En az 60 ay sigorta primi ödenmiş olan kişiler oturum izni alabilecektir. Bunun yanında bazı olumlu sayılabilecek gelişmeler de kısıtlayıcı koşullarla uygulanmıştır: işçinin eşi ve çocukları, kendi ikamet haklarına, gençler ve emekliler ise gidip gelme opsiyonuna sahip olmuş ve gençlerin entegrasyonu kolaylaştırılmıştır (Kühne, 2000: 48-49).

Politik arenada da artan yabancı karşıtı söylemlerin de sayesinde, 1990'ların başları, yabancı karşıtı gösterilerin ve düşmanlığın fazlasıyla arttığı bir dönem olmuştur. 1992'nin Kasım ayında Almanya'nın Mölln kentinde Neonaziler tarafından bir Türk göçmen ailenin evinin kundaklanması sonucu üç kişi hayatını kaybetmiştir. Bu saldırı Neonazilerin yaptığı ilk kundaklama olayı olmuştur (TRT, 2021). Bu olayları takip eden yıllarda, yüzlerce nefret suçu işlenmiştir. İrkçı söylemlerle artan yabancı düşmanlığı neticesinde, sığınma hakkını kısıtlayan kanun 1993'te Mecliste kabul edilmiştir.

Buna göre göçmenler, AB ülkelerinden, ya da Almanya'nın komşusu olan ülkeler üzerinden Almanya'ya giriş yapması halinde, sığınma hakkı başvurusunda bulunamamıştır (Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası, 2012, Madde 16, Fıkra 2).

2.5.2000'ler: Göç Politikalarında Yeni Dönem

2000 yılı Almanya'nın göç politikalarında yeni bir dönemin başladığı yıldır. 2000'lerin başlarında 1998 ile 2005 arasında görev yapmış olan SPD'den Schröder'in hükümeti, Almanya'nın bir göç ülkesi olduğunu kabul ederek, yeni bir göçmenlik yasasını hayata geçirmek için öncü bir duruş sergilemiştir ve Yeni Vatandaşlık Yasası (Staatsangehörigkeitsgesetz) çıkartmışlardır (Constant & Tien, 2011: 7)

Federal Almanya vatandaşlığı, 1913 yılından itibaren soy bağı ilkesi ile tanımlanmıştır, 2000 yılında yürürlüğe giren yeni düzenlemeyle birlikte yabancıların sonradan Alman vatandaşlığını alabilmesi hakkında soy ilkesi geçerli olmakla beraber, doğum yeri ilkesi daha fazla görünür hale gelmiştir. Böylece, öncesinde göçmen çocuklarının doğum yeri Almanya olmasına karşın vatandaşlık alması oldukça zor iken, artık ebeveynlerden birinin ülkede yasal olarak sekiz yıldır ikamet ediyor olması ve son iki yıldır da süresiz oturma izni alması halinde vatandaşlığa başvurabilmişlerdir. Bununla beraber çifte vatandaşlık hakkı yerine vatandaşlık seçimi dönemi başlamış, iki seçenektan birinin seçilmesi ilkesi getirilmiştir (Tauscher, 2016: 7). Vatandaşlığa geçişte yabancıların en az 8 yıldır Almanya'da ikamet ediyor olması koşulu, bir Alman ile evli olan kişilerde 5 yıla, mülteci başvurusu onaylanan ve Almanya devletinin korumasında olan kişiler için ise 6 yıla düşürülmüştür. 60 yaşından büyük yabancıların ise vatandaşlığa başvuru yapabilmeleri için en az 12 yıldır Almanya'da ikamet ediyor olması gerekmektedir (Yaprak, 2021: 53).

Vatandaşlık Yasası'nın ardından Almanya'da göç politikalarına ilişkin reform hareketleri neticesinde önemli değişiklikler olmuştur. Bütün Alman politik partilerinde bir pragmatik konum değişikliği meydana gelmiş, Hristiyan Demokratlar (CDU/CSU), SPD, Yeşiller, Liberal Parti birdenbire "Almanya'nın göçmenlere ihtiyacı olduğunu ve Almanya'ya göçün yapılandırılması gerektiğini" ilan etmişlerdir (Schmidt, 2004: 225). Politikadaki bu temel değişiklik, Ağustos 2000'de bilgi ve iletişim teknolojileri alanında çalışan uzmanlara geçici çalışma izni verilmesini öngören "Green Card" (Yeşil Kart) uygulamasının tanıtılması ile kurumsallaşmıştır. 1973 yılından beri ilk kez, üçüncü ülkelerden gelen işçilere yönelik uygulanan çalışma yasağı sorgulanmaya başlanılmıştır. Programa göre AB üyesi olmayan ülkelere gelecek yabancıların yılda en az 45,000 dolar maaş ile beş yıla kadar yaşamalarına ve çalışmalarına izin verilmiştir. Mevcut olan 20,000 kişilik kontenjanın 12,000'i Nisan 2002'ye kadar çoğu Doğu Avrupa ve Hindistan'dan gelen bilgisayar uzmanlarına verilmiştir (Martin, 2002: 22-23).

2005 yılında yapılan seçimlerde, CDU/CSU'nun çoğunlukta ancak SPD'nin de koalisyonda olduğu yeni hükümet kurulmuş ve Angela Merkel Şansölye olmuştur. Bu hükümet göçe karşı yeni bir bakış açısıyla hareket etmiş, göç ve mültecilik alanında çalışan devlet personeli değiştirilmiş, kurumsal olarak değişiklikler yapılmış ve 'Göç Bakanlığı'nın kurulmuştur. Heinz Kühn'ün ilk başkanı olduğu 'Göç Sorumluluğu' makamının ardından yeni bir makam olan 'Göç Bakanlığı', kurumsal ve yapısal birçok değişikliğe imza atmıştır. CDU/CSU ve SPD koalisyonu, "Destek ve Beklenti" (Fördern und Fordern) adı verilen, Almanya'da var olan göçmenlerin desteklenmesine yönelik politikalar geliştirirken, bunun karşılığında devletin de göçmenlerden beklentileri olacağını vurgulandığı bir politika oluşturmuşlardır (Topçu, 2017: 80).

1 Ocak 2005'te ise geniş kapsamlı bir Göç Yasası (Zuwanderungsgesetz) yürürlüğe girmiştir (DW, 2005). Göç Yasası kapsamında entegrasyon, devletin görevi olarak tanımlanmış, Federal Göç ve Mülteciler Dairesi (BAMF), entegrasyonu desteklemek için alınan önlemlerin uygulanmasından sorumlu kurum olmuştur. Yasa'da göçmenlerin toplamda 600 saat dil kursu, 100 saatlik de Almanya ile ilgili hukuksal sistem, tarihi ve kültürü gibi bilgiler içeren entegrasyon kurslarına katılması zorunlu tutulmuştur (Hanewinkel and Oltmer, 2017: 1-2).

Yeni Göç Yasası'nda, yüksek vasıflı göçmenlerin işgücü kıtlığına yanıt olarak, Almanya'ya iş aramak amacıyla gelen göçmen işçilere oturum izni, üç yıla kadar çalışma talebine tabii olmak koşuluyla verilebilir hale getirilmiştir. İşçinin istihdamı için verilen oturum izni onayı, ancak göçmen çalıştırmanın işgücü piyasası üzerinde olumsuz bir etkisinin olmaması ve var olan pozisyonları dolduracak hiçbir Alman'ın olmaması halinde gerçekleşebilmiştir. Aynı işveren ile en az bir yıl çalıştıktan yeni bir işgücü piyasası testi yapılmadan izinler uzatılabilmektedir (Constant and Tien, 2011: 9). Ayrıca en az 1 milyon Euro yatırım yapan ve en az 10 kişiyi istihdam eden işyeri sahiplerine de daimi ikamet seçeneği sunulmaktadır (Borkert and Bosswick, 2007: 9).

2009 yılında ise Avrupa Birliği de "Blue Card" (Mavi Kart) direktifini devreye sokmuştur. Yüksek vasıflı üçüncü ülke vatandaşlarının AB'ye gelerek çalışabilmesinin önünü açmak ve AB'yi onlara daha çekici hale getirmek amacıyla direktif ortaya çıkmıştır (Giesing and Laurentsyeva, 2017:38). Almanya, Mavi Kart uygulamasına geçebilmek için gerekli yasal düzenlemeleri 2012 yılında tamamlayabilmiş ve 1 Ağustos 2012 'den itibaren yürürlüğe koymuştur (Akdemir ve Tekeli, 2017: 82). Almanya, Mavi Kart verme oranında AB ülkeleri içerisinde birinci sıradadır. BAMF'ın 2019 yılı verilerine göre Mavi Kart programıyla Almanya'ya gelen yüksek nitelikli işgücünün sayısı artarak devam etmiştir. AB Mavi Kart'ın kullanma sunulmasının ardından geçen sürede Almanya Mavi Kart vermede yüzde 82 oranıyla diğer bütün AB ülkelerinden çok ileride bir konum elde etmiştir (BAMFa, 2020). 2021'de ilk kez düzenlenen Mavi Kart sayısı da 25 bin olarak gerçekleşmiştir (BAMF, 2022).

Almanya, 2013 ve 2014 'te yapılan iki kanuni düzenleme ile sığınmacılar için de çalışma yasalarının süresini azaltmıştır. 1982'de iki yıl olan çalışma yasağı 2013'te 9 aya 2014'te de 3 aya indirilmiş ve sığınmacıların işgücü piyasasına entegrasyonunu kolaylaştırmak amaçlanmıştır. Sığınmacıların bağlı buldukları eyaletten ayrılabilmesine ilişkin de bazı esneklikler getirilmiştir. Tüm bu uygulamalar Almanya'ya sığınmacı göçünü artırmıştır (Schwenken, 2021: 146).

2.6.2015 Sonrası Göç Politikaları

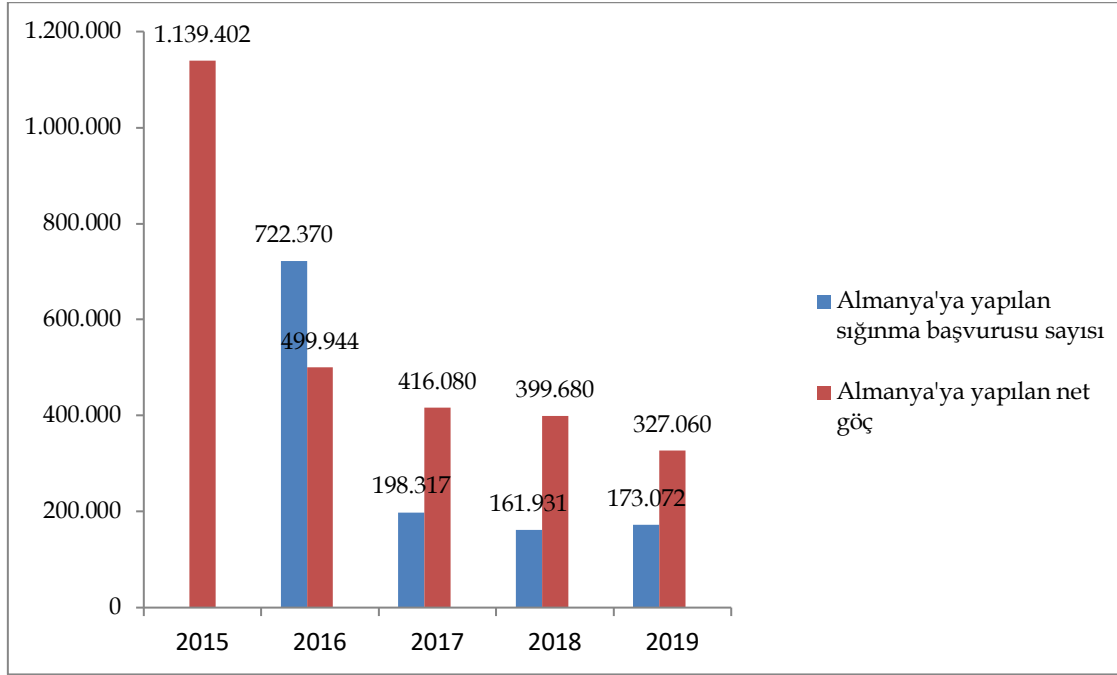
2011 yılında Suriye'de çıkan iç savaş son yılların en büyük göçmen akışına yol açmış, BMMYK verilerine göre, şu ana kadar, 6,7 milyon yerinden edilmiş nüfus (UNHRC, 2023) ve 5,2 milyon mülteci nüfusu yaratmıştır (UNHRC, 2023a). 2014'ten sonra Avrupa'ya göç eden mültecilerin en çok sığınma başvurusunda buldukları ülke Almanya olmuştur. İnsani krizin giderek büyümesi ve sınırlardaki mültecilerin giderek artması üzerine 2015'in Ağustos ayında, Şansölye Angela Merkel Dublin Sözleşmesi'ni¹ askıya aldığı belirterek sığınmacılara yönelik açık kapı politikası uygulamaya başlamıştır. Merkel'in politikası ve "Başarabiliriz" (Wir schaffen das) sözü, hem partisi CDU'nun (Hristiyan Demokrat Birliği) içinden hem de parlamentodan oldukça sert eleştiriler almasına sebep olmuştur. Eylül 2015'te Almanya ve Avusturya, Macaristan sınırında sıkışmış olan sığınmacıları ülkelere almaya başlamış, Alman gönüllüleri ellerinde "Willkommen" (Hoşgeldiniz) yazan pankartlarla sığınmacıları karşılamaya başlamışlardır. Almanya'nın "hoş geldin kültürü", tüm dünya basınında yer almış ve ülke daha da cazip bir hedef ülke hale gelmiştir (Dockery, 2017).

Almanya'nın Macaristan kapısını açmasıyla, 2015 yılında 890,000 göçmen, sığınmacı olarak Almanya'ya gelmiştir (BAMF, 2019: 8). Sığınmacıların 326,900'ünü Suriye'den gelenler oluşturmuştur (BAMF, 2016: 3). Ancak, başta BAMF olmak üzere Alman makamlarının idari

¹ Dublin III Yönetmeliği: İltica başvurusunun işleme alınacağı Avrupa ülkesini belirlemektedir. İlke olarak iltica başvurusundan sorumlu olan devlet, Avrupa Birliği'ne ilk gelinen veya sığınmacıya ilk giriş vizesi verilen ülkedir. İlk olarak 1990 yılında Dublin Tüzüğü olarak on ülke ile hayata geçirilmiş, sonrasında 2003 yılında Dublin II Tüzüğü bu yönetmeliğin yerine geçmiştir. 2013'de onaylanan Dublin III Yönetmeliği ile Danimarka hariç tüm üye devletler için geçerli hale gelmiştir.

kapasite eksiklikleri nedeniyle 476,649 tanesi resmi olarak sığınma başvurusunda bulunabilmiştir (Mayer, 2016: 10). 2016'da da başta Suriye, Afganistan ve Irak'tan gelen sığınmacıların çoğunluğunu yine Suriyeliler oluşturmuştur, 2016'da kayıt altına alınan başvuruların yüzde 36,9'u Suriyelilerin iken bu oran 2017'de yüzde 24,7 olarak gerçekleşmiştir (BAMF, 2019: 8). Aşağıdaki grafikte Almanya'ya yapılan sığınma başvurusu ve gerçekleşen net göç sayıları yıllara göre verilmiştir. 2015'te gerçekleşen yoğun sığınma başvurularının sonuçlanması 2016 yılında tamamlandığı için 2016 yılından itibaren gösterilmektedir.

Grafik 1: Almanya'ya 2015-2019 Yılları Arasında Yapılan Sığınma Başvuruları ve Net Göç Sayıları



Not: (Grafik BAMF verileri kullanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur)

Yukarıdaki grafikte görüldüğü gibi net göçmen sayısı (ülkeye gelen ve ülkeden giden göçmen sayıları arasındaki fark), 2015'ten 2019'a kadar düzenli olarak azalmıştır. (BAMFb, 2020: 12). Bunda AB ile Türkiye arasında imzalanan Mutabakatın payı büyüktür. AB, Almanya'nın aksine savaşın ilk yıllarından itibaren süren ve kapasitesinin üzerine çıkan düzensiz göçü yönetmek istemiş, bunun için daha pragmatik bir tutumla mültecilere ilişkin normatif duruşundan ödün vermiştir (Nas, 2019: 46). Bu amaçla öncelikle Türkiye ile 16 Aralık 2013'te Türkiye AB Geri Kabul Anlaşması'nı, sonrasında da 18 Mart 2016'da Türkiye-AB Zirvesi Bildirisi (TR-AB Mutabakatı) imzalanmış; bunun neticesinde, kıtaya göçün önüne geçilerek, Avrupa'ya ve doğal olarak Almanya'ya yapılan sığınma başvurularında 2017'den itibaren önemli bir düşüş kaydedilmiştir. Covid-19 pandemisi ve sınır kontrollerinin güçlendirilmesiyle, ilk kez sığınma başvurusunda bulunanların sayısı 2020'de dramatik bir şekilde düşmeye devam etmiştir. BAMF'tan gelen açıklamaya göre, bir önceki yıla göre yüzde 31,5 azalan başvuru sayısı 76,061 olarak gerçekleşmiştir. 2021 yılında da 190,816 sığınma başvurusu gelmiştir (BAMF, 2021).

Almanya'ya 2015 ile 2018 yılları arasındaki süreçte 2 milyondan fazla göçmenin kabul edilmesine yönelik politikaya eleştiriler de olmuştur. Merkel'in sığınmacı politikasının acele bir karar olduğu, iç politik ortamda, hükümetin kontrolünden çıktığı şeklinde yorumlanmıştır (Hekimler, 2018: 19). Halkın tepkisi ise sandıkta aşırı sağ partilerin oyunun artması şeklinde olmuştur.

Başta Suriyeliler olmak üzere yüzbinlerce sığınmacının kabul edildiği 2015 yılının ardından 2016 yılında sığınmacı ve mültecilerin entegrasyonuna yönelik Entegrasyon Yasası (Integrationsgesetz) (Bundesamt für Justiz, 2008) çıkartılmıştır. Almanya, tarihinde ilk defa kanun

düzeyinde bir entegrasyon adımı atmış ve 2005'teki Göç Yasası'yla birlikte kabul ettiği Almanya'nın bir göç ülkesi olduğu ve göçmenlerin kalıcılığı hususundan sonra yeni bir ilerleme kaydetmiştir.

Yeni yasaya göre sığınmacıların ve mültecilerin Almanya'ya gelir gelmez bir entegrasyon sürecine girmeleri oldukça önemsenmekte, sığınmacıların başvuruları değerlendirilmeye henüz alınmamış olsa dahi ilk üç ay içerisinde entegrasyon kurslarına başlamış olmaları gerekmektedir. Sığınmacı ve mültecilerin Almanca dilini öğrenmesi, istiyorsa meslek eğitimine başlaması veya kendi işinin sahibi olmak isteyenlerin yasal düzenlemeye uygun olarak girişimlerine izin verilmesi yasada yer almıştır. Sığınmacılar dilerse Almanya'da 15 ay ikamet ettikten sonra -devletin de sağlayacağı bir mali yardımla- meslek eğitim kurslarına başvuru yapabilecek ve kabul alması halinde kurs boyunca oturma iznine sahip olacaklardır. Meslek eğitimini başarıyla tamamlayanların bir işe yerleşmesiyle, oturma izni iki yıla çıkartılmaktadır. Yeni yasada kalıcı oturma iznine başvurmak için sığınmacı veya mültecilerin beş yıl boyunca Almanya'da yaşamış olması gerekmektedir; bunun yanında yeterli düzeyde Almanca bilmesi, geçimini tamamen ya da büyük ölçüde sağlayabilecek bir kazançla sahip olması da aranmaktadır (Yıldız, 2017: 56-57). Bunun yanında sığınma başvurusu reddedilmiş ve geçici oturma (duldung) ile ülkede kalanlar için entegrasyon kurslarına katılımda bekleme süresi 3 aydan 6 haftaya indirilmiştir (Konle-Seidl, 2018: 33).

Almanya'nın nüfusunun giderek yaşlanması ve oluşan işgücü açığı problemlerine yönelik, Federal Hükümeti'nin sıklıkla dile getirdiği öneri, göçmen sayısının ve doğum oranlarının artırılmasını teşvik etmek şeklinde olmuştur. 2013 ve 2017 yılında iki ayrı Demografi Zirvesi gerçekleştirilmiş, bu kapsamda birçok çalıştay, çeşitli seminerler ve konferanslar yapılmıştır (Tanrıku, 2018: 105). İkinci Demografi Zirvesi'nde konuşan Merkel, 2025 yılına kadar Almanya'da 6 milyon kişinin, işgücü piyasasının dışında kalacağını belirtmiş, Almanya'nın hoşgörü kültürüyle dünyaya açılarak kapalı ve zor bir ülke olduğu algısının değişmesi gerektiğini vurgulamıştır (DW, 2017).

Öte yandan, 2020 yılında yapılan yeni düzenlemeyle birlikte, Almanya'ya gelerek 17 Mart 2016'dan sonra ikincil koruma alan kişilerin, -mevcut aile üyelerinin düzenli göçünü engellemek amacıyla- iki yıl süreyle aile birleşimi askıya alınmıştır. Sığınmacı sayısını bu yolla azaltmayı amaçlayan politika yapımcıları, gerekçe olarak da mevcut barınma ve entegrasyonun sürdürülmesini göstermişlerdir. Bu madde, Suriye gibi hala çatışmaların devam ettiği bölgelerden gelen kişilerin özellikle partnerlerini ve çocuklarını getirememesi anlamına geldiğinden partiler arasında oldukça çekişmeli tartışmalara sahne olmuştur. Esasında bu uygulama, entegrasyona da darbe vurmaktadır (Hohenlohe-Oehringen, 2017: 11)

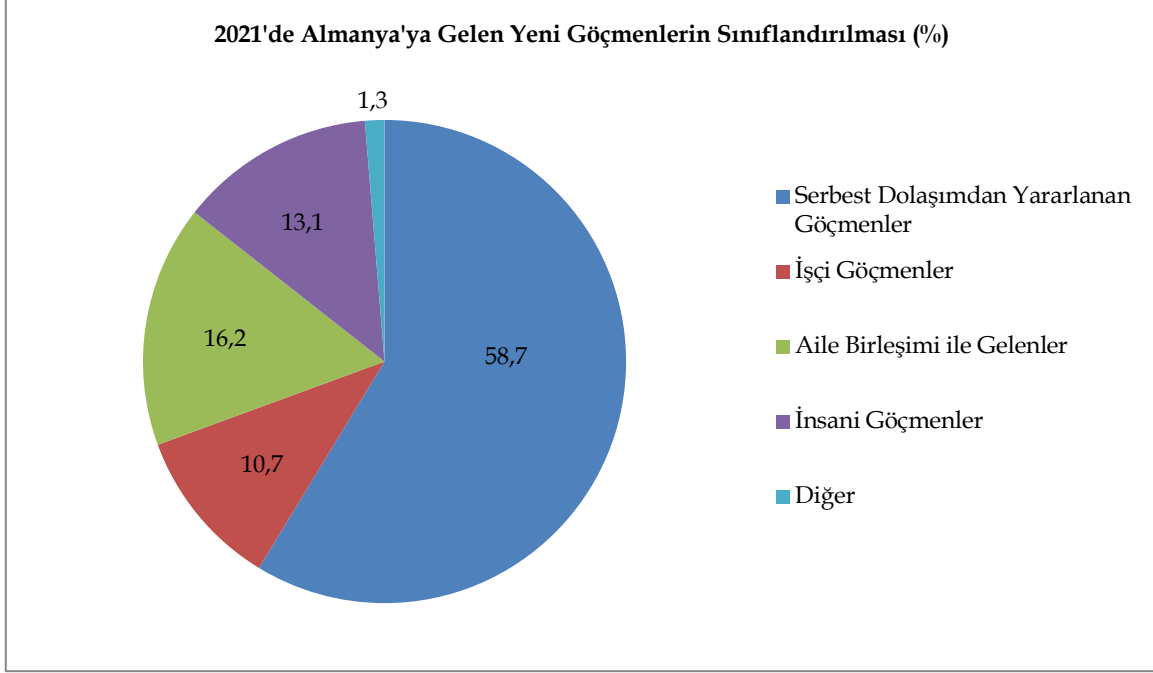
1 Mart 2020'de ise, Almanya'nın nitelikli işgücü ihtiyacına cevap verebilmek amacıyla, "Nitelikli İşgücü Göçü Yasası" (Fachkräfteinwanderungsgesetz - FEG) yürürlüğe girmiştir. Avrupa Birliği ülkeleri dışından olan kalifiye işgücünün ülkeye gelişini kolaylaştırmak amacıyla hazırlanmış olan yasa, yenilikçi özellikler de taşımaktadır. Örneğin, yasayla yalnızca üniversite mezunları değil, meslek eğitimi ve/veya tecrübesi olan kişiler de Almanya'ya çalışma amacıyla gelebilecektir. Yasada, Alman makamları tarafından diplomaları, mesleki yeterlilikleri tanınmış olan göçmenlere, Almanya'da iş arayabilmeleri için, haftada 10 saate kadar istihdam edilmelerine de izin veren, altı aylık bir vize imkânı da sunulmuştur. Ayrıca yasayla birlikte 2005 Göç Yasası'nda bulunan Alman ve AB vatandaşlarının öncelikli istihdamı şartı da kaldırılmıştır. Nitelikli İşgücü Göçü yasası kapsamında Almanya'ya göç etmek isteyenler için çevrimiçi rehberlik hizmeti sunan 'Make it in Germany' isimli bir platform da bulunmaktadır (DW Türkçe, 2020).

Almanya'da son on yıl içerisinde ülkeye gelen sığınmacı ve mülteciler üzerinden yapılan bir araştırmaya göre, 2013'ten sonra gelen 18-64 yaş arası mültecilerin işgücü piyasasına entegrasyonunun, Almanya'ya 1990'larda gelen mültecilere göre daha hızlı gerçekleştiği belirtilmektedir. IAB-BAMF-SOEP'in 2013 sonrasında gelen mülteciler üzerinde yürüttükleri araştırmada, mültecilerin, geldiklerinden sonra ilk 46 ay içerisinde, yaklaşık yarısı düzenli bir istihdama başlamışlardır. 1990'larda gelen grup için bu 50 ay olarak gerçekleşmiştir (Brücker,

Kosyakova, Schuß, 2020:8). Bunun yanında Federal İstatistik Bürosu'nun verilerine göre 2023 yılının çalışma amaçlı geçici ikamet izni alanların bir önceki yıla göre yüzde 19 artmış, AB Mavi Kart geçici işgücü göçünde önemli bir araç olmuştur. Mesleki eğitim almış yabancı vasıflı işçi sayısı ise yüzde 44 artmıştır (Destatis, 2023a).

Almanya'nın son yıllarda gerçekleştirdiği hukuki düzenlemelerin de etkisiyle, 2021 yılında kalıcı veya uzun vadeli kalış amacıyla gelen göçmen sayısı (serbest hareketlilik ve statü değişiklikleri dâhil olmak üzere) 532.000 olarak gerçekleşmiş, 2020 yılına göre yüzde 6,4 lük bir artış olmuştur. Aşağıdaki grafikte 2021 yılında gelen yeni göçmenlerin sınıflandırılmasına yer verilmiştir (OECD, 2023).

Grafik 2: 2021'de Almanya'ya Gelen Yeni Göçmenlerin Sınıflandırılması (%)



Not: (Grafik OECD verileri kullanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur)

Grafikten görülebileceği gibi yapılan düzenlemelerin kalıcı göçmenlerin gelişini teşvik ettiği söylenebilmektedir. Bunun yanında AB içi işe alım sayısı, 2020'de kaydedilen sayıya göre 2021'de yüzde 5 artarak 430.000 olarak gerçekleşmiştir. Öte yandan ilk kez sığınma başvurusunda bulunanların sayısı 2022'de yüzde 47 oranında artmış, yaklaşık olarak 218.000 olmuştur. Sığınmacıların en büyük bölümünü 71.000 kişi ile Suriye'den gelenler oluştururken, Afganistan'dan gelenler 31.000 ile ikinci, Türkiye'den gelenler 17.000 ile üçüncü grubu oluşturmuştur (OECD, 2023).

Almanya'nın göç politikası olarak gerçekleştirdiği son düzenleme ise Haziran 2023 tarihinde onaylanan ve 1 Mart 2024 tarihinde yürürlüğe girecek olan Yeni Nitelikli Göç Yasası'dır. (Fachkräfteeinwanderungsgesetz) Bu yasayla 'fırsat kartı' (Chancenkarte) adı altında bir uygulamaya geçilerek, üçüncü ülke vatandaşlarının da Almanya'da iş araması kolaylaştırılacaktır. Chancenkarte ile Almanya yıllardır tartışılan göçmen kabulünde puan sistemine geçişi de gerçekleştirmiştir. Buna göre göçmenlerin ülkeye girebilmeleri, 10 üzerinden en az 6 puan almaları ile mümkün olabilecektir. Ayrıca Haziran 2024'ten itibaren geçerli olacak değişiklik ile de üniversite mezuniyeti ve 2 yıl mesleki yeterlik ile birlikte A1 seviye Almanca ya da B2 seviye İngilizce yeterliği ile başvuru yapabileceklerdir (The Federal Government, 2023). Bu düzenlemeler ile Almanya, ihtiyacı olan nitelikli işgücünü sağlayabileceği üçüncü ülkelere kolaylık tanıyarak, yeni göçmenler içinde bu ülkelerden gelenlerin oranını artırmayı hedeflemektedir.

Almanya'nın AB ülkeleri içerisinde de en fazla talep gören ülke olmasında gelişmiş ekonomisinin payı büyüktür. Covid-19 virüsünün yarattığı global ekonomik durgunluktan sonra 2021 itibariyle toparlanmaya başlayan Alman ekonomisi, 2021'de yüzde 2,6 büyümüştür. 2020'de

AB ülkelerinin toplam Gayri Safi Yurt İçi Hasılası'nın yüzde 25,1'ini tek başına Almanya oluşturmuştur (European Commission, 2021). Ancak Rusya'nın Ukrayna'yı işgali ve ardından gelen enerji krizi nedeniyle, 2022 büyümesi yüzde 0,2 olarak gerçekleşmiştir. 2024 yılında ise yüzde 1,4 büyümesi beklenmektedir (European Commission, 2023). Almanya Federal İş Ajansının Ağustos 2023 verilerine göre mevcut durumda Almanya'da işsizlik oranı yüzde 5,8, işsiz sayısı ise 3 milyon 485 bin olarak gerçekleşmiştir (Bundesagentur für Arbeit, 2023).

3. SONUÇ

Almanya, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, dönemsel ihtiyaçlarına göre göçmenlere bazen kapılarını açmış bazen de kısıtlayıcı politikalar uygulayarak göçü engellemeye çalışmıştır. Var olan göçmenlerin entegrasyonuna ise uzun bir dönem öncelik verilmemiş, politika ajandasında yer almamıştır. Hatta göçmenlerin kalıcı olmaması adına geri dönüşü özendirici politikalar uygulanmıştır. 1950'lerden 2000'lere kadarki süreçte göç politikaları, ekonomik ihtiyaçlar ile global konjonktür etkileri arasında istikrarsız bir seyir izlemiştir. Göçmenlerin geri döndürülmesi ilkesine dayanan rotasyon modelinden, entegrasyon politikalarına geçiş kolay olmamıştır.

Göçmenlerin kalıcılığının ve göç ülkesi olduğunun kabulü ancak 2000'lere gelindiğinde gerçekleşebilmiştir. Yeni Vatandaşlık Yasası ve Göç Yasası gibi kanun düzenlemeleri, bununla birlikte göç için devletin entegrasyon sorumluluğunu üstlenerek BAMF gibi kurumlar oluşturması göç yönetiminin işlerliği hem de göçmen ülkesi kabulünün meşruluğu açısından önemli bir aşama olmuştur. İşgücü piyasasına entegrasyonu kolaylaştırmak için de ek adımlar atılmış, gelen göçmenlerin oryantasyon ve ardından piyasaya geçişi hızlandırılmıştır.

Merkel'in açık kapı politikası yeniden göçmen düşmanlığını ve toplumsal tepkiyi artırmış, siyasi açıdan da aşırı sağ görüşlerin yükselmesine yol açmıştır. Öte yandan bürokratik sistem, yeni gelen göçmenlerin kayıt altına alınmasından entegrasyonuna zorlu bir süreç geçirmiştir. Toplumsal ve politik tepkiyle birlikte, Almanya'nın iltica politikası yeniden düzenlenmiş; 2020'de, 2016'dan sonra sığınma alan sığınmacıların aile birleşimi iki yıl süreyle askıya alınmış, bu konu sivil toplum örgütleri ve bazı partiler tarafından oldukça eleştirilmiştir.

Son yıllarda ise yasal düzenlemeler üzerinden, Almanya'nın yaşlanan nüfusu ile oluşan işgücü açığını kapatmaya yönelik, ülkeyi özellikle nitelikli göçmenler için cazip hale getirmeyi hedefleyen adımlar atılmış, Entegrasyon Yasası, Nitelikli İşgücü Göçü Yasası gibi hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Nitelikli İşgücü Göçü Yasası'nda önceki yasalarda yer alan, iş başvuruları değerlendirilirken Alman ve AB vatandaşlarının öncelikli olması durumu kaldırılmış, bu da üçüncü ülkelerden gelen göçmenlerin işgücü piyasasına katılımını kolaylaştırmıştır. 1 Mart 2024 tarihinde yürürlüğe girecek olan Yeni Nitelikli Göç Yasası fırsat kartı uygulamasını başlatarak yine üçüncü ülke vatandaşlarının da Almanya'da iş sahibi olmasını teşvik etmeyi amaçlamaktadır.

Almanya'nın gelişmiş ekonomisi, özellikle Suriye Savaşı'ndan sonra mültecilere yönelik gösterdiği hoş geldin kültürü, düzenli olarak nitelikli göçmen alma yolunda attığı adımlar, hem göçmenlerin en çok tercih ettiği hedef ülkelerden biri olmasını, hem de diğer kıtalardan da düzenli veya düzensiz sürekli göç almasını sağlamaktadır. Mevcut durumda, 'Almanya'nın hoşgörü kültürü' dünyaya tanıtılmak istenirken, diğer yandan sığınmacı göçü azaltılmaya, vasıflı işgücü göçü ise artırılmaya çalışılmaktadır. Mülteci göçüne yönelik ise 2015 dönemi sığınma politikalarına asla dönüş olmayacağı belirtilmektedir. Dolayısıyla Almanya, öncelik verdiği göçmen gruplarını teşvik ettiği, geliş ve entegrasyonu kolaylaştırdığı, diğer gruplara ise daha kısıtlayıcı önlemler aldığı bir göç politikasına geçiş yapmıştır. Bu yaklaşımda ana amaç, işgücü açığı nedeniyle hem yeni göçmenlerin gelişini kolaylaştırmak hem de var olan göçmenlerin işgücü piyasasına entegrasyonunun daha hızlı ve kolay hale getirmektir.

Kaynakça

- Akalın, A. (2018). Açık, döner, mühürlü kapılar: 20. Yüzyılda batı/doğu ekseninde emek göçünün seyri, Şirin Öner, N. A. & İhlamur-Öner, S. G. (Ed.), *Küreselleşme Çağında Göç Kavramları, Tartışmalar* içinde (89-106), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Akdemir, E. & Tekeli, S. (2017). AB mavi kart uygulamasının Türkiye işgücü piyasasına olası etkileri, *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi*, 25(1), 75-101.
- Ausländergesetz, Vom. 28, (April 1965), Erişim Adresi [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//*\[@attr_id=%27bgbl165i0353.pdf%27\]#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl165i0353.pdf%27%5D__1636095400089](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//*[@attr_id=%27bgbl165i0353.pdf%27]#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl165i0353.pdf%27%5D__1636095400089) (Erişim tarihi: 20.03.2021).
- Aydın, A. (2017). Avrupa Birliği'nin uluslararası göç politikaları bağlamında Almanya ve Almanya'daki mülteciler, *Belgi Dergisi*, 2(14), 538-551.
- Aydın, Y. (2016). The Germany-Turkey migration corridor refitting policies for a transnational age, Washington DC: Migration Policy Institute.
- Blotvogel, H. H. & Müller-ter Jung, U. & Wood, G. (1993). From itinerant worker to immigrant? The geography of guestworkers in Germany, King, R (Ed.), *Mass Migration in Europe, The legacy and the Future* içinde (83-100), New York: Belhaven Press.
- Borkert, M. & Bosswick, W. (2007). Migration policy-making in Germany - between national reluctance and local pragmatism?, *IMISCOE Working Paper No.20*.
- Boyer, S. P. & Pardini, V. (2013). Current immigration and integration debates in Germany and United States: what we can learn from each other?, Washington: Heinrich Böll Stiftung North America.
- Brücker, H. & Kosyakova, Y. & Schuß, E. (2020). IAB -Kurzbericht integration in arbeitsmarkt und bildungssystem macht weitere fortschritte, Institut für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung, 8 , Erişim adresi, <https://doku.iab.de/kurzber/2020/kb0420.pdf> (Erişim tarihi: 18.07.2022).
- Bundesamt für Justiz, Act on residence, economic activity and integration of foreigners in the federal territory, Madde 104, Paragraf 13, Erişim adresi, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/englisch_aufenthg.html (Erişim tarihi: 23.05.2022)
- Castles, S., Haas H. & Miller, J. M., (2014). The age of migration international population Movements in the Modern World , 5. Baskı, New York: Palgrave Macmillan.
- Comte, E. (2018). The history of the european migration regime Germany's strategic hegemony, Oxon: Routledge.
- Constant, A. F. ve Tien, B. N. (2011), Germany's immigration policy and labor shortages, *IZA Research Report*, no.41, October 2011.
- Çalışır, O & Akşen, B. (2021). Hayat yolları (Lebenswege), Bremen: Carl Schünemann-Verlag, Focke Müzesi, Bremen Devlet Sanat ve Kültür Tarihi Müzesi.
- Destatis Statistisches Bundesamt, (2023a), (April 27, 2023), Sharp rise in labour migration in 2022, , Erişim adresi, https://www.destatis.de/EN/Press/2023/04/PE23_165_125.html (Erişim tarihi: 30.08.2023).
- Destatis Statistisches Bundesamt, (April 23, 2023). 24.3% of the population had a history of immigration in 2022, Erişim adresi https://www.destatis.de/EN/Press/2023/04/PE23_158_125.html (Erişim tarihi: 30.08.2023).

- Dockery, W. (2017, 4 Eylül). Two years since Germany opens its borders to refugees: a chronology, Erişim adresi <https://www.dw.com/en/two-years-since-germany-opened-its-borders-to-refugees-a-chronology/a-40327634> (Erişim tarihi: 20.09.2022)
- DW, (2005, 1 Ocak), First German immigration law takes effect, Erişim adresi, <https://www.dw.com/en/first-german-immigration-law-takes-effect/a-1442681> (Erişim Tarihi: 25 Nisan 2023)
- DW, (2013, 14 Mayıs). Demografik dönüşümle gelen açılım, Erişim adresi, <https://www.dw.com/tr/almanya-demografik-d%C3%B6n%C5%9F%C3%BCmle-d%C3%BCnyaya-a%C3%A7%C4%B1%C4%B1yor/a-16812514> (Erişim tarihi: 26.04.2022)
- DW Türkçe (2020, 5 Mayıs), Almanya nitelikli işgücüne kapılarını açıyor, Erişim adresi, <https://www.dw.com/tr/almanya-nitelikli-i%C5%9F-g%C3%BCc%C3%BCne-1-martta-kap%C4%B1lar%C4%B1n%C4%B1-a%C3%A7%C4%B1yor/a-52255915>, (Erişim tarihi: 04.03.2022)
- Elrick, J. (2007). Focus migration country profiles: Germany, Hamburg: Hamburg Institute of International Economics, HWWI, No.1, 2007.
- European Commission (2023, 15 Mayıs). Economic forecast for Germany, Erişim adresi, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-performance-country/germany/economic-forecast-germany_en (01.09.2023)
- Eurostat (2021, 20 Aralık), Which EU countries had the highest GDP in 2020?, Erişim adresi, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20211220-1>, (27.05.2022).
- Fachkräfteeinwanderungsgesetz - FEG, Erişim adresi, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/anwendungshinweise-fachkraefteeinwanderungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Erişim tarihi: 25.03.2022)
- Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası, 2012, Madde 16, Fıkra 2.
- Federal Office for Migration and Refugees (BAMF), 2016/2017 Migration report: key results, Erişim adresi, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2016-2017-zentrale-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile&v=13 (Erişim tarihi: 12.05.2022).
- Federal Office for Migration and Refugees (BAMF), 2015 Migration report: central conclusions, Erişim adresi, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015-zentrale-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile&v=13 (Erişim tarihi: 12.05.2022).
- Federal Office for Migration and Refugees (BAMF), Migrationsberichte 2019, Erişim adresi, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=18 (Erişim tarihi: 09.08.2022).
- Federal Office for Migration and Refugees (BAMF), Asylgeschäftsstatistik nach HKL 12/2021 kumuliert, 2021, Erişim adresi, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/Asylgeschaeftsstatistik/hkl-antrags-entscheidungs-bestandsstatistikl-kumuliert-2021.pdf;jsessionid=BA7CA7E57C667C69408F3F19DFB37482.intranet672?__blob=publicationFile&v=26 (Erişim tarihi: 18.08.2022).

- Federal Office for Migration and Refugees (BAMF), (10 January 2021). Number of first-time asylum applications dropped significantly in 2020, Erişim adresi, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/EN/2021/01/asylzahlen-jahr-2020-en.html> (Erişim tarihi: 11.09.2022).
- Federal Office for Migration and Refugees (BAMF), (2022). Figures on the EU blue card, Erişim adresi, <https://www.bamf.de/EN/Themen/Statistik/BlaueKarteEU/blaukarteeu-node.html> (Erişim tarihi: 12.12.2022)
- Federal Office for Migration and Refugees (BAMF), (2020, 24 Temmuz), Pressemitteilung nummer 12/2020, Erişim adresi, http://docs.dpaq.de/16624-pm12_bamf_zuwanderunghochqualifizierter.pdf (Erişim tarihi: 03 Mart 2023)
- Fulbrook, M. (2019). A concise history of Germany, Cambridge: Cambridge University Press.
- Giesing, Y. & Laurentyeva, N. (2017). The EU blue card time to reform?, *ifo DICE Report 2/17 (Summer): The Gender Pay Gap*, ifo Institute, Volume 15, 38-43.
- Hanewinkel, V. ve Oltmer, J. (2017). Focus migration country profile Germany, Institute for Migration Research and Intercultural Studies (IMIS) of the University of Osnabrück.
- Hekimler, O. (2018). Üstesinden gelebilir (mi)yiz: federal Almanya'nın yeni sığınmacı politikası ve yansımaları, *Ulusa: Uluslararası Çalışmalar Dergisi*, 2(1), 17-40.
- Hoffman, C. (1999). Immigration and nationhood in the federal republic in Germany, Brady, J. S. & Crawford, B. & Wiliarty, S. E. (Eds.), *The Postwar Transformation of Germany, Democracy, Prosperity, and Nationhood içinde* (357-377), Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Hohenlohe-Oehringen, D. (2017), Dealing with the refugee crisis: the recent asylum law reforms in Germany- from asylum procedure acceleration to fostering integration, *MPIL Research Paper Series*, No. 2017-06, Max Plank Institute.
- Integrationsgesetz, Vom 31, (Juli 2016), Erişim adresi, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=/*%255B@attr_id=%2527bgbl116s1939.pdf%2527%255D#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl116s1939.pdf%27%5D_1651274240803 (Erişim tarihi: 22.05.2022)
- IOM UN Migration (2021, Aralık 1). The world migration report 2022, Erişim adresi <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022> (Erişim tarihi: 20.08.2022).
- IOM, Göç terimleri sözlüğü, Erişim adresi [https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/files/goc_terimleri_sozlugu\(1\).pdf](https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/files/goc_terimleri_sozlugu(1).pdf) (Erişim Tarihi: 20.08.2023).
- Koçak, O. & Gündüz, D. (2016). Avrupa birliği göç politikası ve göçmenlerin sosyal olarak içerilmesine etkisi, *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(12), 66-91.
- Konle-Seidl, R. (2018). Integration of refugees in Austria, Germany and Sweden: comparative analysis, European parliament, Erişim adresi, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/614200/IPOL_STU\(2018\)614200_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/614200/IPOL_STU(2018)614200_EN.pdf) (Erişim tarihi: 06.01.2023)
- Kühne, P. (2000). The federal republic of Germany: ambivalent promotion of immigrant's interests, Penninx, R & Roosblad, J. (Eds), *Trade Unions, Immigration and Immigrant in Europe, A Comparative Study of The Attitudes and Actions of Trade Unions in Seven West European Countries içinde*, New York: Berghahn Books.
- Leise, E. (April 5, 2007). Germany to regularize "tolerated" asylum Seekers, migration policy Institute, Erişim Adresi <https://www.migrationpolicy.org/article/germany-regularize-tolerated-asylum-seekers> (Erişim Tarihi: 22.10.2023).

- Martin, P. H. (2002). Germany: managing migration in the 21st Century, *Working Paper Comparative Immigration and Integration Program-1*, May 2002.
- Mayer, M. M. (2016). Germany's response to the refugee situation: remarkable leadership or fait accompli?, *Newpolitik*, Washington: Bertelsmann Foundation, Erişim adresi https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Publication_Newpolitik_BFNA_2016.pdf (Erişim tarihi: 30.06.2022).
- Mediendienst Integration (2022). Number of asylum applications in Germany, mediendienst integration, Erişim adresi, <https://mediendienst-integration.de/english/facts-figures.html> (Erişim tarihi: 06.06.2022).
- Nas, Ç. (2019). The EU's approach to the Syrian crisis: Turkey as a partner?, *Uluslararası İlişkiler*, Vol. 16, No. 62, 2019, pp. 45-64, DOI: 10.33458/uidergisi.588912
- OECD, (2013). Evolution of labour migration policy, recruiting immigrant workers : Germany, Paris: OECD Publishing.
- OECD, (2023). International migration outlook 2019, Erişim adresi, https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2023_b0f40584-en (Erişim Tarihi: 20 Ekim 2023).
- Okyayuz, M. (2012). Continuity and change immigration policies in Germany from the sixties to present, Paçacı Elitok, S. & Straubhaar, T. (Eds.) *Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities içinde* (229-258), Hamburg: Hamburg University Press.
- Penninx, R. (2010). European research on international migration and settlement of immigrants: a state of the art and suggestions for improvement, Audebert, C. & Dorai, M. K. (Eds.) *Migration in a Globalised World New Research Issues and Prospects içinde*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schneider, J. (2012). The organisation of asylum and migration policies in Germany, Federal Office for Migration and Refugees (BAMF).
- Schmidt, D. (2003). The New German immigration law, ERA Forum 4, pp. 20-28, <https://doi.org/10.1007/s12027-003-0004-3>
- Schwenken, H. (2021). Differential inclusion: the labour market integration of asylum-seekers and refugees in Germany, B. Galgoczi (Ed.), *Betwixt and Between: Integrating Refugees into the Labour Market içinde* (135-163), Brussels: ETUI.
- Staatsangehörigkeitsgesetz (Nationality Act), (22 July 1913), (Reich Law Gazette I p. 583 Federal Law Gazette III 102-1), https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stag/englisch_stag.html (Erişim Tarihi: 29 Eylül 2022)
- Şirin Öner, N. A. (2018). Göç çalışmalarında temel kavramlar, Şirin Öner, N. A. & İhlamur-Öner, S. G. (Ed.), *Küreselleşme Çağında Göç Kavramlar, Tartışmalar içinde*, (13-27), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Tanrıkulu, F. (2018). Yaşlanan Alman nüfusu ve artan Göçmen ihtiyacı arasındaki ilişkinin değerlendirilmesi: yükselen ırkçılık, yabancı düşmanlığı ve ayrımcılık, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 93-122. <http://dx.doi.org/10.26650/jspc.2018.75.0010> (Erişim tarihi: 09.04.2022)
- Tauscher, S. (2016). Almanya'da vatandaşlık rejimi ve Almanya'da yabancı hakları, İstanbul: SETA Analiz, Sayı 165.
- The Federal Government (2023), The new skilled immigration act at a glance, <https://www.make-it-in-germany.com/en/visa-residence/skilled-immigration-act>

- Topçu, E. (2017). Göç ülkesi Türkiye: göç politikaları çerçevesinde Türkiye-Almanya Karşılaştırması, Aydoğan, M. (Ed.) *Qua Vadis Türkiye? Ekonomik, Siyasal, Sosyal ve Güvenlik Boyutlarıyla Türkiye'nin Gelecekteki Konumu içinde* (63-94), Bursa: TESAM Yayınları.
- TRT Haber, (2021, Kasım 23). Almanya'daki Mölln faciasının 29. yılı, Erişim adresi, <https://www.trthaber.com/haber/dunya/almanyadaki-molln-faciasinin-29uncu-yili-628934.html> (Erişim Tarihi: 16.06.2022).
- UNHCR, (2023, 30 Nisan), Erişim adresi, <https://data.unhcr.org/en/country/syr> (Erişim tarihi: 02.09.2023).
- UNHCR, (2023a, 31 Ağustos), Syria regional refugee response, Erişim adresi, https://data.unhcr.org/en/situations/syria?_gl=1*cq1y85*_ga*MjU0MzIxMzU2LjE2MjQwOTcxMDg.*_ga_X2YZPJ1XWR*MTY5MzY5MTM4NC44LjEuMTY5MzY5MTQ2MS4wLjAuMA.*_rup_ga*OTA3MDI3NzM0LjE2ODYzMzM4Nzg.*_rup_ga_EVDQTJ4LMY*MTY5MzY5MTM4NC4xNy4xLjE2OTM2OTE0NjYuMC4wLjA.#_ga=2.228138207.339502813.1693691385-254391356.1624097108 (Erişim tarihi: 02.09.2023).
- Yaprak, A. (2021). Göç ve entegrasyon Almanya'nın göç politikaları, Konya: Palet Yayınları.
- Yıldız, A. (2017). Göç ve entegrasyon politikalarında vatandaşlık, *Göç Araştırmaları Dergisi*, 3(1), 35-67.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde BİİBFAD Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir. Ayrıca çalışma etik kurul onayı gerektirmemektedir.

Yazar Katkıları: 1. yazarın katkı oranı yaklaşık olarak %60, 2. yazarın katkı oranı ise %40'tır

Teşekkür: Gösterdikleri yoğun ilgi ve emeklerinde dolayı BİİBFAD Dergisi Editör Kurulu'na ve sağladıkları katkılarında dolayı hakemlere teşekkür ederiz.

EXTENDED ABSTRACT

In this study, it is aimed to examine the transformation of Germany's immigration and labor market integration policies in the historical process and the results of these policies and their effects on the integration of immigrants into the labor market. In the study, primary and secondary sources in the literature are used, and the actual policy processes are discussed in historical order.

In the age we live in, we witness continuous immigration movements caused by conflicts, wars, economic, political, climatic and many other reasons. According to the data announced by the IOM (2022), the total number of immigrants in the world is approximately 281 million. People immigrate every day from one country to another for different reasons. OECD data show that Germany ranks second after the USA in the ranking of the countries most immigrated in the world (OECD, 2023).

The labor shortage experienced by Germany after the Second World War was the beginning of a regular and systematic labor immigration policy that the country has resorted to in recent years. The period from the mid-1950s to the 1970s was marked by guestworker recruitment and the exclusion of integration through inadequate legal regulations, in which Germany based its policies on the temporariness of immigrants. There was a period where the worker recruitment was stopped in the 1970s and there were policies to encourage immigrants to return and in 1980s and 1990s there was an immigration of the war victim population to Germany as a result of the increasing conflict environments, the formation of new waves of immigration, on the other hand, increased immigrant hatred and the rejection of being a country of immigration.

The 2000s are a new era in Germany's immigration policies, a policy called 'support and expectation' has been adopted. It has been accepted as a country of immigration for the first time and important legal regulations have been made for immigrant rights (Topçu, 2017, p. 80). On the other hand, in these years when steps towards integration are expected from immigrants, policies encouraging regular labor immigration such as Blue Card initiative and Skilled Labor Law have been started and steps have been taken to meet the need for skilled labor. The open-door policy, which started in 2015 in response to refugee immigration to Europe after the Syrian War, led to mass immigrant entry into the country, and although the German bureaucracy had difficulty in managing the process, the integration of immigrants was the primary goal with the law enacted in 2016 and especially the integration into the labor market was tried to be accelerated. Germany's advanced economy, especially its welcoming culture towards refugees after the Syrian War, and the steps it has taken towards regularly receiving qualified immigrants, make it one of the most preferred destination countries for immigrants and ensure that it receives regular or irregular continuous immigration from other continents. However, Merkel's open-door policy has again increased anti-immigrant and social reaction, and has led to an increase in right-wing views politically. Along with the social and political reaction, Germany's asylum policy has been reorganized; in 2020, the family reunification of asylum seekers who received asylum after 2016 was suspended for two years, and this issue has been criticized by non-governmental organizations and some parties.

During recent years, steps have been taken to make the country especially attractive for qualified immigrants and legal regulations such as the Integration Law and the Qualified Labor Migration Law have been made to close the labor force deficit caused by Germany's aging population. In the Skilled Labor Immigration Act, the priority of German and EU citizens in the evaluation of job applications in previous laws was removed, which facilitated the participation of immigrants from third countries in the labor market.

However, in the current situation, while 'Germany's culture of tolerance' is wanted to be introduced to the world, on the other hand, refugee immigration is tried to be reduced and skilled labor immigration is tried to be increased. As for refugee immigration, it is stated that there will never be a return to asylum policies of 2015. Therefore, Germany has switched to an immigration policy in which it encourages the immigrant groups it prioritizes, facilitates arrival and integration, and takes more restrictive measures against other groups. The main purpose of this approach is to

make the integration of existing and new immigrants into the labor market faster and easier due to the labor shortage.