T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SOSYOLOJİ ANABİLİM DALI
SİYASET SOSYOLOJİSİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ALMANYA'NIN TÜRK GÖÇMENLERE YÖNELİK GÖÇ POLİTİKALARI (1961-1989): DÖNEMLER VE SİYASİ PARTİLER AÇISINDAN BİR İNCELEME

Beyza KÖKSAL

2501190920

TEZ DANIŞMANI

Doç. Dr. Mehmet Ali AKYURT

İSTANBUL – 2023

ÖZ

ALMANYA'NIN TÜRK GÖÇMENLERE YÖNELİK GÖÇ POLİTİKALARI (1961-1989): DÖNEMLER VE SİYASİ PARTİLER AÇISINDAN BİR İNCELEME

Beyza KÖKSAL

Almanya'nın misafir işçi programları ile başlayan yabancı işgücü istihdamı, zaman içerisinde büyük bir göçmen nüfusunun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Devlet kontrolünde başlayan planlı yabancı işgücü alımları, zaman içerisinde öngörülemeyen bir seyir almış ve önüne geçilemeyen aile birleşimleri ile sığınmacı göç hareketleri sonucunda Almanya'yı bir göç ülkesi haline getirmiştir. Almanya'nın izlediği göç politikaları ve bu politikalarda etkili olan aktörlerin Türk göçmenlere yönelik tutumları da süreç içinde önemli değişimler geçirmiş ve zaman içerisinde kabullenişe dönüşmüştür. Yaklaşık otuz yıllık bir döneme (1961-1989) odaklanan bu çalışmada, Alman siyasileri ile kamuoyunun Türk göçmenler karşısındaki tutumlarının süreç içindeki dönüşümü tartışılmaktadır. Konuya ilişkin Almanca, Türkçe ve İngilizce araştırmaları tarayıp nitel içerik analizine tabi tutan çalışma, sistematik literatür değerlendirmesi niteliği taşımaktadır.

Üç ana bölümden oluşan çalışmanın ilk bölümünde göç politikası kavramının tanımlarına ve farklı ülkelerdeki uygulanma pratikleri ile sınıflandırmalarına yer verilmiştir. İkinci bölüm Almanya'nın göç politikası tarihinde 1950'ler ile 1960'ları ekonomik gelişme ve işgücü ihtiyacı vurgusuyla, 1970'leri ekonomik krizi takiben işçi alımlarının durdurulması üzerinden; 1980'leri de yabancı yurttaşlar ve kalıcılık tartışmalarını merkeze alarak incelemektedir. Aktörlere ve aralarındaki tartışmalara odaklanan üçüncü ve son bölümde ise, göç politikalarının planlanmasında ve yapımında etkili olan aktörlere, bu aktörlerin arka planı ikinci bölümde verilen ekonomik, sosyal ve siyasi gelişmelerdeki yerleri, tutumları ve eylemlerine yer verilmektedir. Bu bölümde Sosyal Demokrat Parti (SPD), Hristiyan Demokrat Birliği (CDU), Hristiyan Sosyal Birliği (CSU), Hür Demokrat Parti (FDP) ve Yeşiller Partisi'nin (Die Grünen) göçmenlere yönelik tutum ve politikaları, iktidarda veya muhalefette bulunmaları ve ekonomik gelişmelerle ilişkilendirilmiştir. Ayrıca sosyal yardım dernekleri, sendikalar, işveren dernekleri, yerel yönetim gibi göç politikalarında etkili olan diğer aktörlere ve tutumlarına da yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: göç politikası, yabancı politikası, Alman siyasi partileri, Almanya göç politikası, Türk göçmenler.

ABSTRACT

GERMANY'S MIGRATION POLICIES TOWARDS TURKISH IMMIGRANTS (1961-1989): A STUDY IN TERMS OF PERIODS AND POLITICAL PARTIES

Beyza KÖKSAL

The employment of foreign labor, which started with Germany's guest worker programs, has led to the formation of a large immigrant population over time. The planned foreign labor recruitment, which started under state control, took an unpredictable course over time and as a result of unavoidable family reunification and refugee migration flows, Germany became a country of immigration. The immigration policies followed by Germany and the attitudes of the actors effective in these policies toward Turkish immigrants have also significant changes and turned into acceptance over time. In this study, which focuses on a period of approximately thirty years (1961-1989), the transformation of the attitudes of German politicians and public toward Turkish immigrants is discussed. The study analyses German, Turkish and English literature of the subject and uses systematic literature review with qualitative content analyses.

This study consists of three main parts. In the first part, definitions of the immigration policy, practices in different countries and classifications of immigration policy are suggested. In the second part, the history of Germany's immigration policy is explained in three sub-titles: 1950s and 1960s: Economic development period and labor need, 1970s: Economic depression and recruitment cessation, 1980s: Foreign citizens and permanence debates. In the third and final chapter, called Actors and Discussions, the actors who are influential in the planning and making of immigration policies and their attitudes, actions and positions in the background of economic, social and political developments given in the second chapter are discussed. In this context, the immigration policies of the Social Democratic Party of Germany (SPD), Christian Democratic Party of Germany (CDU), Christian Social Union (CSU), Free Democratic Party (FDP), The Greens political parties are analyzed in four sections. A correlation has been established between the parties which are in power or in opposition and their attitudes and policies towards immigrants. In addition to political parties, other actors such as social aid associations, trade unions, employers' associations, local governments and their attitudes are also studied.

Keywords: migration policy, alien policy, German political parties, German migration policy, Turkish immigrants.

ÖNSÖZ

Bu tez ile Türk işçi göçünün Alman siyasi aktörleri ve kamuoyu tarafından nasıl algılandığı, hangi politika enstrümanları ile tepki verildiği ve göç sürecine yönelik tutumlarının baştan sonra hangi evrelerden geçtiği ele alınmış, Alman göç politikasının tarihi gelişimi ve politik aktörler başta olmak üzere göçmenlere yönelik algısının dönüşümüne yer verilmiştir.

Öncelikle tez konusunu belirlerken benim donanımıma ve göç literatürüne katkıda bulunulması hususlarına dikkat ederek bana yardımcı olan Prof. Dr. İsmail COŞKUN'a, tüm yüksek lisans eğitimim boyunca anlattıkları konular, önerdikleri kaynaklar ve öğrettikleri her şey ile ufkumu açan ve beni tez yazma sürecine hazırlayan Siyaset Sosyolojisi bilim dalındaki tüm hocalarıma, son olarak ilk günden itibaren okuduğum her çalışmada, yazdığım her sayfada, sorduğum her soruda her zaman yanımda olup beni destekleyen ve Almanca kaynakların çözümlenmesindeki imtihanlarımda bana yardımcı olan danışmanım Doç. Dr. Mehmet Ali AKYURT'a teşekkürlerimi sunuyorum.

Beyza KÖKSAL

ANKARA, 2023

İÇİNDEKİLER

ÖZ ..... **ii**

ABSTRACT ..... **iv**

ÖNSÖZ ..... **vi**

TABLOLAR LİSTESİ ..... **x**

KISALTMALAR LİSTESİ ..... **xi**

GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE: GÖÇ POLİTİKASINA DAİR KAVRAMLAR

1.1. Göç Politikası Kavramı **1**

1.2. Göçün Özneleri: Yabancılar, Mülteciler ve Sığınmacılar **5**

1.3. Aile Birleşimi **6**

1.4. Entegrasyon **7**

1.5. Çokkültürlülük **8**

1.6. Sınırlama Politikaları **9**

1.7. Göç Politikası Modelleri **11**

İKİNCİ BÖLÜM

ALMANYA'NIN TÜRK GÖÇMENLERE YÖNELİK POLİTİKALARININ DÖNÜŞÜMÜ: DÖNEMDEN DÖNEME SÜREKLİLİK VE KOPUŞ

2.1. 1950'ler ve 1960'lar: Ekonomik Gelişme Dönemi ve İş Gücü İhtiyacı **15**

2.1.1. Misafir İşçi Programı 16

2.1.2. 1962 Federal Çalışma ve Sosyal Düzen Bakanlığı Raporu 20

2.1.3. Devlet Planlama Teşkilatı 1963 Federal Almanya Araştırması 25

2.1.4. Misafirlikten Göçmenliğe 26

2.1.5. Değerlendirme 27

2.2. 1970'ler: Ekonomik Buhran Dönemi ve İşçi Alımı Durdurulması **28**

2.2.1. Kamuoyun Tartışmaları ve Hükümetin Tutumu 31

2.2.2. 1973 Yılı Yabancı İşçi Alımının Durdurulması 33

2.2.3. Tartışmalar: Entegrasyon mu, Geri Dönüş mü? 35

2.2.4. Yasadışı Göç 37
2.2.5. Entegrasyon 38
2.2.6. Değerlendirme 39
2.3. 1980'ler: Yabancı Yurttaşlar ve Kalıcılık Tartışmaları 40
2.3.1. Aile Birleşimi Politikası 43
2.3.2. 25 Haziran 1980 Vize Zorunluluğu ve Sığınmacılar 44
2.3.3. 1983 Geri Dönüşü Teşvik Yasası (Rückkehrhilfegesetz) 45
2.3.4. Entegrasyon Politikaları 47
2.3.5. Değerlendirme 49

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SİYASİ PARTİLERİN TÜRK GÖÇMENLERE YÖNELİK GÖÇ POLİTİKALARI

3.1. Almanya Sosyal Demokrat Partisi (SPD) 52
3.1.1. Muhalefet Olarak Sosyal Demokratlar (1949-1965) 54
3.1.2. Almanya'da İlk SPD İktidarı (1966-1982) 55
3.1.3. Yabancı Politikasında Dönüşüm (1982-1989) 69
3.1.4. Değerlendirme 73
3.2. CDU/CSU: Birlik Partileri 75
3.2.1. Muhalefet Olarak Birlik Partileri (1969-1982) 80
3.2.2. Helmut Kohl İktidarı (1982-1998) 82
3.2.3. 1983 Geri Dönüş Teşvik Yasası 87
3.2.4. Yabancı Politikasının Başarısı 90
3.2.5. Değerlendirme 92
3.3. Bir Koalisyon Kurucu Aktör Olarak Hür Demokrat Parti (FDP) 94
3.3.1. İlk Kez Muhalefet Partisi: 1966-1969 Yıllarında FDP 95
3.3.2. Sosyal-Liberal Koalisyon: 1969-1982 96
3.3.3. Muhafazakâr-Liberal Yabancı Politikasında Denge Unsuru: 1980'li Yıllarda FDP 107
3.3.4. Değerlendirme 111
3.4. Yeşiller Partisi 113
3.4.1. Yabancı Politikası Anlayışı Olarak Çokkültürlülük ve Dezavantajlı Azınlık Grupları 114
3.4.2. Almanya'nın Sorumluluğu Olarak Sığınmacılar 118

3.4.3. Değerlendirme 119
3.5. Parti Dışı Aktörler 120
3.5.1. Dernekler 120
3.5.2. İşçi Dayanışması Sosyal Yardım Derneği (Die Arbeiterwohlfahrt) 122
3.5.3. Alman Sendikalar Birliği ve Sendikalar 123
3.5.4. Alman Belediyeler Birliği (Deutsche Städtetag) 126
3.5.5. Değerlendirme 127
SONUÇ 129
KAYNAKÇA 135

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 2.1: 1955-1980 Yılları Arasında Almanya'da Bulunan Yabancı İşçi Sayıları...18
Tablo 2.2: 1954-1962 Yılları Arası İstihdam Edilen Yabancı İşçi Sayıları.....……21
Tablo 2.3: 1963 Yılında Türk İşçilerin Almanya'da Kaldıkları Konut Türleri……26
Tablo 2.4: 1970-1974 Yılları Arasında Almanya'da Çalışan Yabancı İşçi Sayıları....34
Tablo 2.5: 1976-1980 Yılları Arasında Almanya'ya Yapılan Sığınma Başvuruları....45
Tablo 2.6: Almanya'da Bulunan Türk Çocuklarının Sayılarının 1960-1975 Yılları Arası Değişimi..……..……..……..60
Tablo 3.1: SPD'nin Yabancı Politikası Gelişimi……....74
Tablo 3.2: Ülkelere ve İstihdam Edilme Şekillerine Göre Yabancı İşçiler..……...78
Tablo 3.3: Birlik Partilerinin Yabancı Politikası Gelişimi……...93
Tablo 3.4: FDP'nin Yabancı Politikası Gelişimi……...112
Tablo 3.5: Yeşillerin Yabancı Politikası Gelişimi……....119

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

AB : Avrupa Birliği (European Union, EU)

AET : Avrupa Ekonomik Topluluğu (European Economic Community, EEC)

AT : Avrupa Toplulukları (European Communities, EC)

BM : Birleşmiş Milletler

CDU : Christlich Demokratische Union (Alman Hıristiyan Demokrat Birliği)

CSU : Christlich Soziale Union (Hıristiyan Sosyal Birliği)

DM : Alman Markı (Deutsche Mark)

FDP : Frei Demokratische Partei (Bağımsız Demokratik Parti)

SPD :Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Almanya Sosyal Demokrat Partisi)

GİRİŞ

Günümüz küreselleşen dünyasında insan hakları, ulus devletlerin güvenlik politikaları, kültürel çatışmalar ve entegrasyon tartışmaları çerçevesinde sık sık karşımıza çıkan göç konusu hem devletlerin sınır ve göç yönetimi, hem uluslararası ilişkiler hem de toplumsal etkileşimler ve dönüşümler açısından bugün siyaset bilimi ve sosyoloji çalışma alanları açısından son derece önemli ve güncel bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda Türk işçilerin Almanya'ya göçü, 1960'lardan itibaren hem Türk hem de Alman akademisyen ve yazarlar tarafından başta Türk göçmenlerin göç süreçleri, karşılaştıkları zorluklar ve sorunlar, Türk-Alman kültürel çatışmaları, ikinci ve da sonraki kuşakların durumu, entegrasyon ve vatandaşlık konuları olmak üzere birçok çalışma gerçekleştirilmiş önemli bir konudur.

Yabancı işgücü göçünün Alman toplumunda başlatmış olduğu dönüşüm ve bu durumun Almanya'nın göç politikaları üzerindeki etkisine dair literatürde farklı çalışmalar mevcuttur. Alman siyasi partilerinin yabancı politikaları üzerinden Almanya'nın göç politikalarını ele alan Klaudia Tietze'nin **"Einwanderung und die deutschen Parteien"**[1] doktora tezi, Alman siyasi partilerinin 1955-2006 yılları arasında göç konusundaki tutumları hakkında son derece detaylı bilgilere yer veren başlıca kaynaklar arasında gelmektedir. Sosyal Demokrat Parti (SPD), Hristiyan Demokrat Birliği (CDU), Hristiyan Sosyal Birliği (CSU), Hür Demokrat Parti (FDP) ve Yeşiller Partisi (**Die Grünen**) programlarını inceleyerek göç politikalarını analiz eden Tietze, çalışmasında yabancı işçilere, eski Alman topraklarından göç eden Alman göçmenlere ve sığınmacılara yer vermiştir. Çalışmasının konusunun Almanya'nın bir göç ülkesi olup olmadığı değil, göçmenlerin parti programları kapsamında kabul görüp görmedikleri etrafında şekillendiğini belirten Tietze; parti programları, federal ve eyalet düzeyinde meclislerde sunulan soru önergeleri ve yasa tasarıları, partilerin basın açıklamaları ve siyasetçilerin basılı medyada yer alan demeçlerini doküman analizi yöntemi ile incelemiştir. Bu anlamda siyasi partilerin göçmenlere tutumu

[1] Klaudia Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien Akzeptanz und Abwehr von Migranten im Widerstreit in der Programmatik von SPD, FDP, den Grünen und CDU/CSU** [Göç Alma ve Alman Partiler: SPD, FDP, Yeşiller Partisi ve CDU/CSU Parti Programlarında Göçmenlerin Kabulü ve Reddine İlişkin Tartışmalar], Berlin, LIT Verlag, 2008.

hakkında detaylı bilgi sahibi olmak adına kapsamlı bir çalışma olarak karşımıza çıkmaktadır.

Martin Ohlert (2014) **"Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur Integrationsleitbild und –politik der im 17. Deuschen Bundestag vertretenen Parteien"**[2] isimli doktora tezi ile çokkültürlülük ve baskın kültür kavramları çerçevesinde entegrasyon politikalarına ışık tutmaktadır. 17. Alman Federal Meclisinde (2009-2013) yer alan siyasi partilerin 1950'ler ile 1998 sonrası dönemden sonrası olmak üzere entegrasyon anlayışları ve politikalarını ele alan Ohlert, böylece Sosyal Demokrat Parti (SPD), Hristiyan Demokrat Birliği (CDU), Hristiyan Sosyal Birliği (CSU), Hür Demokrat Parti (FDP), Yeşiller Partisi (**Die Grünen**) ve Sol Parti (**Die Linke**) partilerinin parti programları, yasa tasarıları, diğer politika alanlarına etkileri, parti içi fikir inşası süreci ve tartışmalar ampirik politika alanı analizi yöntemi ile incelemiştir. Entegrasyon politikasının, yabancı politikasının bir parçası olarak gelişim gösterdiğini belirten Ohlert, artık kendi ayrı bir politika alanına sahip olduğunu ve bunun sonucunda kamuoyunda "yabancı politikaları" değil; "entegrasyon politikalarının" tartışılmakta olduğunun altını çizmektedir.

Sakine Yıldız "Erkaufte Rückkehr? Die Abwanderung türkischer ›Gastarbeiter/innen‹ aus Westdeutschland von 1973 bis 1984"[3] başlıklı doktora tezi ile CDU/CSU-FDP koalisyon hükümetinin geri dönüşü teşvik politikasını ele almaktadır. Alman aktörlerin, özellikle Türk işçilerin geri dönüşlerini teşvik etme politikalarına yönelik farklı tutumları ile bu aktörlerin Alman yabancı politikasına, Türk-Alman ilişkilerine ve Türk işçilerin geri dönme kararı almalarındaki etkileri ele alınmıştır. İktidar partileri ve muhalefet partilerinin yanı sıra özellikle Çalışma Bakanlığı ve İçişleri Bakanlıklarının geri dönüşü teşvik politikaları üzerinde durulmuştur. Çalışmanın ayırt edici bir özelliği göç politikalarının eyalet düzeyinde de ele alınışı, bu bağlamda Baden-Württemberg eyaletinin göç politikası pratiklerine

[2] Martin Ohlert, **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur Integrationsleitbild und –politik der im 17. Deuschen Bundestag vertretenen Parteien** [Çokkültürlülük ve Hâkim Kültür Arasında: 17. Alman Federal Meclisinde Bulunan Partilerin Entegrasyon Politikası ve Entegrasyon Modeli], Bonn, Springer VS, 2014.

[3] Sakine Yıldız, "Erkaufte Rückkehr? Die Abwanderung türkischer ›Gastarbeiter/innen‹ aus Westdeutschland von 1973 bis 1984" [Satın Alınmış Geri Dönüş? 1973-1984 arasında Türk "Misafir İşçilerin" Batı Almanya'dan Göç Edişi], Doktora Tezi, Osnabrück Üniversitesi, Kültür Bilimleri ve Sosyal Bilimler Ana Dalı, 2017.

detaylıca yer verilmesi ve Türk göçmenler ile geri dönüş kararı almaları hakkında röportajlar gerçekleştirilmesidir.

Ulrich Herbert'in "**Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland**"[4] çalışması, 1880-2000 tarihleri arasında Almanya'nın göç politikası tarihi hakkında kapsamlı bilgi sahibi olmak adına bir başucu eseri olarak ortaya çıkmaktadır. 1880-1914 yılları arasında Alman İmparatorluğunda işçi olarak çalışan Polonyalı işçilerden Weimar Cumhuriyeti ve Nasyonal Sosyalist Almanya dönemlerindeki iş piyasası ve zorunlu çalıştırılan işçilerin durumuna, II. Dünya Savaşı sonrası dönemde ekonomik gelişme dönemi ve misafir işçi programlarından Almanya'nın birleşmesi sonrası göç politikalarına kadar tüm dönemler ele alınmaktadır.

Stephen Castles ve Mark J. Miller'ın **"Göçler Çağı: Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri"**[5] çalışması ise küresel göçler ve bu göçlerin toplum üzerindeki etkilerine ve ülke pratiklerine yer vermektedir. İlk olarak 1993 yılında yayımlanan kitap; uluslararası göçün, uluslararası siyasi etkileyerek nasıl ulus devletlerin göç politikaları üzerinde etkili olduğunu ortaya koymaktadır. Göçmenlerin göç ettikleri ülkelerde yerleşimci hale gelerek toplumun etnik çeşitliliğini arttırması ve bunun sonucunda sosyal, kültürel, politik dönüşümlere yol açması incelenmiş; göç ve etnik farklılıklar arasındaki ilişki araştırılmıştır. Sonuç bu çalışma, uluslararası göç ve çokkültürlü toplumların oluşumu üzerinde kapsamlı bilgiler veren bir çalışma olarak nitelendirilebilir.

Almanya'nın göç politikaları hakkında Türkçe literatürde bilgi veren önemli çalışmalar olarak Nermin Abadan-Unat'ın ilk kez 2002 yılında yayımlanan **"Bitmeyen Göç: Konuk İşçilikten Ulusötesi Yurttaşlığa"**[6] eseri, Türk dış göçü ve uluslararası göç üzerine yazılmış önemli bir kaynak olarak karşımıza çıkmaktadır. Türk dış göçünün aşmalarını 1950'ler ile 2000'li yıllar arasında ele alan Abadan-Unat, çalışmasında ayrıca hem Almanya'da hem de Türkiye'de Türk işçiler üzerine gerçekleştirmiş olduğu alan araştırmalarına yer vermiştir. Yine Mehmet Okyayuz'un

---

[4] Ulrich Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge** [Almanya'da Yabancı Politikasının Tarihi: Mevsimlik İşçiler, Zorunlu Çalıştırılanlar, Misafir İşçiler, Mülteciler], Münih, 5. Baskı, Verlag C.H. Beck oHG, 2001.

[5] Stephen Castels, Mark J. Miller, **Göçler Çağı: Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri**, Çev. Bülent Uğur Bal, İbrahim Akbulut, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2008.

[6] Nermin Abadan Unat, **Bitmeyen Göç Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa**, İstanbul Bilgi Ünversitesi, 2017.

“Federal Almanya’nın Yabancılar Politikası”[7] adlı çalışması, Almanya’nın göç politikaları üzerine yazılmış olan başlıca Türkçe eserler arasında gelmektedir. Okyayuz çalışmasında; yabancıların Alman iş piyasasına alımı, yabancıların istihdamlarının konsolidasyonu, yabancı politikası kavramlarına sosyal iç etmenlerin etkisi, Yabancı Yasası hazırlık dönemi ve Yabancı Yasası sonrası dönem olmak üzere 1955-1999 yılları arasındaki yabancı politikası gelişmelerini beş evre altında analiz etmektedir. Siyaset-ekonomi ve siyaset-hukuk ilişkileri bağlamında yabancı politikası gelişimini inceleyen Okyayuz, ekonomik ortamın değişiminin yabancı politikası üzerindeki etkisi ile genel Alman hukuk sistemi ile yabancı hukuku arasındaki ilişkiye değinmektedir.

Yukarıda yer verilen çalışmalardan Tietze ve Ohlert’in tezleri siyasi partilerin göç politikaları ve entegrasyon politikalarını analiz etseler de, Türk göçmenlere yönelik politikalara ve tutumlara odaklanmaması sebebi ile bu çalışma ile farklılık göstermektedir. Aynı şekilde Herbert, Almanya’nın göç politika tarihi ve Castles ile Miller ise küresel göç olgusu ile ilgili kapsamlı bilgiler vermekle birlikte, her iki çalışma da Türk göçmenlere odaklanmamaktadır. Diğer taraftan özellikle Türk göçmenlere yönelik olarak ele aldığı geri dönüş teşvik politikalarında Yıldız’ın tezi daha kısıtlı bir zaman diliminde tek bir politika alanı üzerinde durmaktadır. Bu çalışmada ise sınırlama politikaları dâhilinde ele alınan geri dönüş teşvik politikaları, göç politikalarının bir parçası olarak yer verilmektedir. Yine Abadan-Unat’ın çalışması Türk dış göçüne ve bu göç sürecinin Türkiye ayağına odaklanırken, bu çalışmada Türk işgücü göçünün Almanya tarafına ve Alman aktörlerin bakış açılarına yer verilmiştir. Aynı şekilde Almanya’nın yabancı politikasını, yabancı hukuku üzerinden çözümleme yaparak ele alan Okyayuz’un çalışması ile Alman siyasi partilerinin ve diğer aktörlerin politikaları üzerinden çözümleme yapan bu tez araştırma yöntemi ve kapsamı bakımından farklılıklar göstermektedir.[8]

---

[7] Mehmet Okyayuz, **Federal Almanya’nın Yabancılar Politikası**, Ankara, Doruk Yayımcılık, 1. Basım, 1999.

[8] Almanya’nın tarihi ve siyasi sistemine genel bir bakış açısı kazanmak için: Mary Fulbrook, **Almanya’nın Kısa Tarihi**, çev. Sabri Gürses, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, 2018.
Türk işçi göçü tarihi hakkında bilgi edinmek için: Karin Hunn, “Kulturelle Begegnungen zwischen Konflikt und Synthese: Anmerkungen zur Geschichte der Einwanderung aus der Türkei” [Çatışma ve Sentez Arasındaki Kültürel Karşılaşmalar: Türkiye’den Gelen Göçün Tarihine İlişkin Notlar], Friedrich Ebert Stiftung, 2016, (çevrimiçi) https://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/50369.pdf, 20 Nisan 2022.
Sendikaların göçmenlere yönelik tutum ve politikaları için: Oliver Trede, “Misstrauen, Regulation und Integration: Gewerkschaften und „Gastarbeiter in der Bundesrepublik in den

İlgili literatür incelendiğinde Alman aktörlerin özellikle Türk göçmenlere yönelik tutum ve politikalarına odaklanan bir çalışma olmadığı görülmektedir. Söz konusu eksikliğin kapatılmasını hedefleyen bu tezde başta Türk işçiler olmak üzere Almanya'ya çalışmak üzere göç etmiş olan yabancı işçilerin bu süreçte karşılaşmış oldukları devletin ve Alman kamuoyunda yer alan diğer aktörlerin tutumu ile bunlar sonucunda şekillenen göç politikaları ele alınacaktır. Böyle temel araştırma sorusu "Almanya'da 1961-1989 yılları arasında yabancı politikası ve yabancılara yönelik tutumlar nasıl bir seyir izlemiştir?" şeklinde ortaya çıkmaktadır. Tezde cevaplanmaya çalışılan alt araştırma soruları ise şunlardır:

"1961-1989 yılları arasında Almanya'nın göç politikalarındaki önemli kırılma noktaları/dönüm noktaları nelerdir?"

"Dönemler arası göç politikalarında ve göçmenlere yönelik tutumlarda farklılaşmalar var mıdır?"

"Yabancıların sayısı, kalıcı yerleşme durumları, kültürel farklılık durumu gibi değişkenler Alman aktörlerin yabancılara yönelik tutumlarında ne derece etkili olmuştur?"

1950er bis 1970er Jahren" [Güvensizlik, Düzenlemeler ve Entegrasyon: 1950'li ve 1970'li Yıllar Arasında Almanya'da Sendikalar ve Misafir İşçiler], **Das Gastarbeiter System Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa**, Ed. Jochen Oltmer, Axel Kreienbrink und Carlos Sanz Diaz. München, Oldenbourg Verlag, 2012. Stephen Castles, Godula Kosack, "How the Trade Unions Try to Control and Integrate Immigrant Workers in the German Federal Republic" [Sendikalar, Göçmen İşçileri Almanya Federal Cumhuriyetinde Nasıl Kontrol ve Entegre Etmeye Çalışmışlardır?], **Race**, 15(4), 1974. Almanya'da belediyeler ve misafir işçiler için: Mark E. Spicka, "Guest Workers, Social Order, and West German Municipalities 1960–7" [1960-1970 Misafir İşçiler, Sosyal Düzen ve Batı Alman Belediyeleri", **Journal of Contemporary History** 0(0) 1–21, 2018,
Almanya'da siyasi partiler ve parti sistemleri için: Oliver Schmidtke, "The 'Party for Immigrants'? Social Democrats' Struggle with an Inconvenient Electoral" [Göçmenler için Bir Parti? Sosyal Demokratların Sıkıntılı Bir Seçim İle Mücadelesi] , **German Politics Issue**, Haziran 3, 2016 (Çevrimiçi) http://dx.doi.org/10.1080/09644008.2016.1182992, 20 Ağustos 2022. Ulrich von Alemann, "Die deutschen Parteien seit 1945" [1945 itibariyle Alman Siyasi Partileri], **Bundeszentrale für politische Bildung**, Haziran 25, 2018, (Çevrimiçi) https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/42047/die-deutschen-parteien-seit-1945/, 26 Ağustos 2022. Ulrich von Alemann, Philipp Erbentraut, Jens Walther, **Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung** [Almanya'nın Siyasi Parti Sistemine Giriş], Springer VS, 5. Auflage, 2018.
Misafir işçi sistemi, aile birleşimleri ve göçmen kuşakları için: Başak Bilecen, "Guest Worker Families in Europe" [Avrupa'da Misafir İşçi Aileleri]. **Encyclopedia of Family Studies**, Ed. Constance Shehan, New York, Wiley Blackwell, 2016 ve Lale Yalçın-Heckmann, "Kimlikler Üzerinde Pazarlık: Almaya'daki Farklı Türk Göçmen Kuşaklarının Medyadaki Yansımaları", **Kültür Fragmanları: Türkiye'de Gündelik Hayat,** Metis Yayınları, 2012.

“Ekonomik refah dönemleri ile ekonomik bunalım dönemlerinde göç politikaları ve göçmenlere yönelik tutum farklılık göstermekte midir?”

“Göçmenlerin Almanya’ya göç ediş biçimleri (ikili anlaşmalar yoluyla resmi kanallarla, aile birleşimleriyle, sığınmacı olarak, kayıt dışı olarak) göçmenlere yönelik aktörlerin tutumlarını etkilemekte midir?”

“Siyasi partilerin iktidarda olma veya muhalefette olma durumlarına göre göç politikalarında farklılaşmalar meydana gelmekte midir?”

“Göç politikaları ve göçmenlere yönelik kamuoyunun tutumu karşılıklı olarak birbirini nasıl etkilemektedir?”

Tezin odak noktası olarak Türk göçmenlerin Almanya’ya göçünü başlatan 1961 Türkiye-Almanya İşgücü Anlaşması, 1949-1990 yılları arasında Batı Almanya olarak da anılan Almanya Federal Cumhuriyeti tarafından imzalanmış ve uygulanmıştır. Böylece Demokratik Alman Cumhuriyeti, diğer adıyla Doğu Almanya tez kapsamına alınmamış ve tezin kapsadığı zaman aralığı, söz konusu işgücü anlaşmasının imzalanmasından itibaren Almanya’nın birleşmesine kadar süren dönem olarak 1961-1989 yılları arası olarak belirlenmiştir. Almanya’nın göç politikalarında önemli bir dönüm noktası olarak Türkiye ile işgücü anlaşması imzalaması ve bir diğer önemli tarihi gelişme olarak Doğu Almanya ile birleşmesi dönem aralığını ele alan; Batı Alman aktörlerin Türk göçmenlere yönelik tutumları ve göç politikaları özelinde gerçekleştirilmiş bir çalışma olmaması da, bu tarihlerin seçilmesinde etkili olmuştur. 1961-1989 tarihleri aynı zamanda Berlin Duvarının inşa edildiği ve yıkıldığı yıllara tekabül etmektedir. Buna göre, Berlin Duvarının inşa edilmesi (Ağustos 1961) ile birlikte Doğu Almanya’dan Batı Almanya’ya işgücü akışı kesilerek bunun sonucunda Türkiye-Almanya İşgücü Anlaşmasının (Ekim 1961) imzalanma süreci hızlanmıştır. Berlin Duvarının yıkılması (Kasım 1989) ise Doğu ve Batı Almanya’nın birleşmesinin bir sembolü olarak kabul edilmektedir. Buna göre tez kapsamında yaklaşık otuz yıllık bir süreç ele alınacaktır. Araştırma, yöntem olarak literatür taraması ve nitel içerik analizine dayanmaktadır.

Bir araştırma yöntemi olarak literatür taraması yöntemi; belirli bir konuda o zamana kadar yapılmış olan çalışmaları, mevcut bilgi birikimini ve uygulamaları

ortaya koyarak bunların incelenmesini ve literatüre katkısını değerlendirmeyi içerir.[9] Literatür taramasının amacı, incelenen alandaki en son durumu ortaya koymak ve mevcut çalışmaların gözden geçirilmesiyle ileride gerçekleştirilecek araştırmalarda faydalı olabilecek alanlar belirleyebilmektir.[10]

Literatür taraması yöntemi;

- Bir araştırma konusunun, sorusunun veya hipotezinin şekillenmesi,
- Araştırmanın katkıda bulunacağı literatürün belirlenmesi ve araştırmanın söz konusu literatür çerçevesinde bağlamsallaştırılması,
- Terminoloji ve teorik kavramlar ile ilgili bir anlayış geliştirilmesi,
- Faydalı olabilecek araştırma yöntemleri önerilmesi,
- Sonuçların analiz edilmesi ve yorumlanması açılardan önemlidir.[11]

Ayrıca literatür taraması yönteminin avantajlarına ilişkin Knopf şunlara yer vermiştir:[12]

1. Aşina olmadığınız bir konuya ilişkin genel bir bakış sağlar.
2. Neyin bu zamana kadar iyi yapıldığı ve neyin yapılmadığını ortaya çıkararak "tekerleği tekrar keşfetmenizin" önüne geçer.
3. Kendi araştırmanızda kullanabileceğiniz yeni fikirler edinmenizi sağlayabilir.
4. Var olan araştırmadaki kusurların veya problemlerin nerede olduğunu belirlemenize yardımcı olur.
5. Daha geniş bir bağlamda araştırmanızı konumlandırabilmenizi sağlar. Böylece araştırmanızdan hangi yeni sonuçların çıkabileceğini gösterebilirsiniz.

Buna göre literatür taraması yönteminin iki önemli adımından söz etmek mümkündür. Bir konuda daha önce gerçekleştirilmiş olan çalışmalardaki fikirleri veya iddiaları kısaca özetlemenin yanı sıra; elde edilen bilginin ne kadar bütüncül ve güvenilir olduğuna ilişkin (neyin doğru, neyin yanlış, neyin yeteriz ve eksik olduğuna dair) bir kanı getirilmesi beklenmektedir.[13]

---

[9] Jeffrey W. Knopf, "Doing a Literature Review", **Political Science & Politics**, 39(01), 2006, 129.
[10] Jennifer Rowley, Frances Slack,"Conducting a literature review", **Management Research News**, Vol. 27 Iss 6, 2004, s.32.
[11] İbid.
[12] Knopf, "Doing a Literature Review", s. 127.
[13] İbid.

Rowley ve Slack'e göre, literatür taramasının oluşturulmasında beş adımdan söz edilebilir:[14] belgelerin taranması, not çıkartılması, literatür taramasının yapılandırılması, bulguların yazılması ve kaynakçanın hazırlanması.

1- Belgelerin taranması, geniş kapsamlı belgelere aşinalık kazanılmasını ve benzer konulardaki belgelerin gruplandırılmasını sağlar. Ayrıca literatür taramasına eklenmesi gereken önemli konulara ilişkin fikir kazanılmasını sağlayabilir.

2- Not çıkartmak, önemli konuların ve iletilerin bir süzgeçten geçirilerek sadeleştirilmesini sağlar. Fikirlerin kaynaklarının not edilmesi, daha sonra bu kaynaklara atıfta bulunulmasını kolaylaştırır. Belge üzerinde açıklamalar not almak ve işaretlemeler yapmak metnin önemli kısımlarını daha sonra kolayca ulaşılabilir hale getirilmesini sağlar.

3- Literatür taramasının yapılandırılması, incelemedeki önemli konuların tanımlanması ve belgelerin konulara göre düzenlenmeye başlanmasıyla ilgilidir.

4- Literatür taramasının yazımı, geniş kapsamlı literatür incelemesi sonrası başlayabilir. Başlıklar, literatür taraması bölümünün yorumlarına atıfta bulunarak var olan belgelerin analiz edilmesinde kullanılabilir. Daha sonra literatür taramasının belirli bir bölümüyle ilgili içeriğe sahip tüm belgeler bir araya toplanabilir ve literatür taraması bölümlerinin yazılmasına başlanabilir.

Literatür taraması, yeterli oranda üç tür içeriğe yer vermelidir:

a) Metnin ana fikrinin çıkartılması ve anahtar kavramların anlaşılması,

b) Alıntılama,

c) Konumların, araştırma bulgularının veya başka yazarların teorilerinin özünün kendi kelimeleri ile verilmesi.

5- Kaynakçanın inşası, literatür araştırmasının başlangıcından bitimine kadar devam eden bir süreçtir. Kaynakça, literatür taramasında atıfta bulunulan tüm kaynakların listesidir.

[14] Rowley, Slack, "Conducting a literature review", s.37-38.

Araştırma tasarımını belirleme, teorik çerçeve sunma veya literatürde var olan bir eksikliği doldurma amacı güden geleneksel literatür taramasının[15] ayrıca bazı dezavantajlarından söz etmek mümkündür. Örneğin sistematik literatür taraması ile bazı farklılıklar göstermekte ve geleneksel taramada araştırmanın nasıl yapıldığı ile kaynakların nasıl elde edildiğine ilişkin süreç ortaya konmamakta, sistematik bir araştırma süreci izlenmemekte ve araştırmacının öznelliği şeffaflığın yeterince sağlanamamasına sebep olabilmektedir.[16]

Sosyal bilimlerde bir araştırma sonucu elde edilen çıktılar ile yazılı veya görsel medya içeriklerinin incelenmesi anlamına gelen içerik analizi yöntemi[17] ile "kitap, dergi gibi her türlü yazılı metin ya da yazıyla aktarılmış her türlü sözel anlatım olabileceği gibi televizyon programları, reklamlar gibi görsel öğeler" üzerinden de inceleme yapılabilir.[18] Nicel ve nitel içerik analizi olarak ikiye ayrılan içerik analizi yönteminin asıl amacı olarak bilgiyi anlamlandırabilmek için elde edilen verilerin sistematik olarak sınıflandırılması olarak ortaya çıkmaktadır. Nitel içerik analizi yönteminde ise genellikle okumalar gerçekleştirilerek tümevarım yolu elde edilen veriler sınıflandırılır.[19] Buna göre nitel içerik analizi yöntemi kelimeler, konular ve kavramlar ile bunların ilişkileri, özelikle de metinler ve anlatı çözümlemeleri ile sosyal etkileşim analiz edilebilmektedir.[20]

Buna göre bu çalışma kapsamında sistematik literatür taraması yöntemi ile öncelikli olarak göç politikaları alanındaki Almanca literatür incelenmiştir. Araştırmanın Alman aktörlerin tutumları ve bakış açılarını ele alması bakımından Türkçe çevirileri bulunmayan Almanca kaynaklardan büyük oranda yararlanılmıştır. Araştırma soruları bağlamında öncelikle Almanca olmak üzere Türkçe ve İngilizce anahtar kelimeler belirlenerek akademik araştırma sitelerinden kaynak araştırması yapılmıştır. Belirlenen öncelikli anahtar kelimeler şu şekildedir: "**Ausländerpolitik**"

---

[15] Yu Xiao, Maria Watson, "Guidance on Conducting a Systematic Literature Review", **Journal of Planning Education and Research**, Vol. 39(1), 2017, s. 94.
[16] Ayşe Yıldız, "Bir Araştırma Metodolojisi Olarak Sistematik Literatür Taramasına Genel Bakış", **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 22/(Özel Sayı 2), 2022, s. 371.
[17] Cem K. Olgun, "Nitel Araştırmalarda İçerik Analizi Tekniği", **Sosyoloji Notları**, 4-5. Sayılar, 2008, s. 66.
[18] Songül Sallan Gül, Özlem Kahya Nizam, "Sosyal Bilimlerde İçerik ve Söylem Analizi", **Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 41(Özel sayı 1), 2021, s. 182.
[19] Jane Forman, Laura Damschroder, "Qualitative Content Analysis", **Empirical Methods for Bioethics: A Primer**, Aralık 5, 2007, (Çevrimiçi), https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1016/S1479-3709(07)11003-7/full/html, 12 Eylül 2023, s. 39.
[20] Gül, Nizam, "Sosyal Bilimlerde İçerik ve Söylem Analizi", s. 182.

(yabancı politikası), “**ausländische Arbeiter**” (yabancı işçiler), “**türkische Arbeiter**” (Türk işçiler), “**Einwanderungspolitik**” (göç politikası), “**Migrationspolitik**” (göç politikası), “**türkische Migranten**” (Türk göçmenler), “**Gastarbeiter**” (misafir işçiler), “**türkische Gastarbeiter**” (Türk misafir işçiler), “**Anwerbeabkommen**” (işe alım anlaşmaları), “**türkisch-deutsches Anwerbeabkommen**“ (Türkiye-Almanya İşçi İstihdamı Anlaşması), “**Anwerbepolitik**“ (istihdam politikası), “**Anwerbestopp**” (işe alımın durdurulması), „**Integrationspolitik**“ (entegrasyon politikası), “**Arbeitsmigration**“ (iş göçü), “**Rückkehrpolitik**” (geri dönüşü teşvik politikası).

Araştırma sonucunda ulaşılan kaynaklar 1950-1990 zaman aralığını ve Türk göçmenleri kapsayacak şekilde indirgenmiştir. Ardından elde edilen kaynaklar 1950-1960’lı yıllar, 1970’li yıllar, 1980’li yıllar olmak üzere kronolojik olarak sınıflandırılmıştır. Dönemsel sınıflandırmanın yanı sıra, ele alınan dönemde mecliste yer alan Alman siyasi partilerinden Sosyal Demokrat Parti (SPD), Hristiyan Demokrat Birliği (CDU), Hristiyan Sosyal Birliği (CSU), Hür Demokrat Parti (FDP) ve Yeşiller Partisi (**Die Grünen**) ile diğer aktörler altında ele alınan dernekler, sendikalar, sivil toplum örgütleri, belediyeler gibi aktörlerin göç politikalarına göre sınıflandırma yapılmıştır. İstihdam politikaları, sınırlama politikaları, aile birleşimi politikaları, entegrasyon politikaları, vatandaşlık politikaları başlıkları altında aktörlerin politika tutumlarına yer verilmiştir ve bu bağlamda nitelik içerik analizi yönteminden yararlanılmıştır.

Böylece yapılan sistematik literatür değerlendirmesi ve nitel içerik analizinin sonuçlarını paylaşmak üzere, tezin ilk bölümünde göç politikası kavramının tanımlamaları ile karşılaştırmalı olarak farklı ülkelerdeki uygulanma çeşitlilikleri ve yöntemlerine yer verilmiştir. İkinci bölümde Almanya’nın göç politikası gelişiminin tarihsel arka planı, 1950’li ve 1960’lı yıllar, 1970’ler ve 1980’ler olmak üzere üç ana bölüm ve önemli kırılma noktalarının açıklandığı alt başlıklar halinde kronolojik olarak anlatılmaktadır. Bölümün başlıca hedefi; Almanya göç politikalarının ekonomik, sosyal ve siyasal arka planda tarihsel gelişimine yer vererek okuyucu olay örgülerine hâkim hale getirmektir. Üçüncü bölümde, göç politikalarının yapımında etkili olan aktörler ve bu aktörlerin tutumları incelenecektir. Tez kapsamında 1961-1989 yılları arasında Alman meclisinde yer almış olan SPD, CDU, CSU, FDP ve Yeşiller Partisi göç politikası anlayışları ile Türk işçiler başta olmak üzere yabancı işçilere yönelik tutumları ele alınacaktır. Siyasi partilerin yanı sıra sivil toplum kuruluşları, sendikalar, işverenler ve yerel yönetim olmak üzere yabancı işçilerin yaşamlarında yer alan ve

Almanya'nın göç politikaları gelişiminde etkili olan aktörlere ve bu aktörlerin tutumlarına yer verilmiştir. Bu aktörlerin seçiminde Almanya'da gerçekleştirilen işgücü anlaşmaları müzakerelerinde yer almış olan ve ayrıca misafir işçiler ile ilgilenmekle görevlendirilen aktörler olmaları dikkate alınmıştır.

Çalışmanın odak noktası göç politikaları olmakla birlikte, ilerleyen bölümlerde görüleceği üzere tezde daha çok "yabancı politikası" ifadesi kullanılmaktadır. Bu durumun nedeni Almanya'nın kendisini 1990'lı yıllara kadar bir göç ülkesi olarak tanımlamaması ve hem resmi belgelerde hem de akademik literatürde bu dönemde göç politikası yerine yabancı politikası ve göçmen yerine yabancı ifadelerinin kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Bu konuda kaynaklarda yer alan **Ausländerpolitik** kavramının çevirisi yapılırken, Mehmet Okyayuz'un **"Federal Almanya'nın Yabancılar Politikası"** kitabında kullanılan ifadenin aksine, tezde "yabancı politikası" olarak tekil bir ifade kullanılmasının tercih edildiği belirtilmelidir. Ayrıca tez kapsamında genel olarak Doğu Almanya ile bir karşılaştırma söz konusu olmaması sebebi ile metinde "Batı Almanya" yerine yalnızca "Almanya" ifadesi kullanılmıştır.

Alman aktörlerin bakış açılarının ve tutumlarının ele alınması, göç politikalarının geçirdiği evreler ve kamuoyu tartışmalarının ön planda olması sebebi ile tez için yararlanılacak kaynakların çoğunluğunun Almanca olması gerekliliği doğmuştur. Bu durum yukarıda değinilen "yabancı politikası" örneğinde görülebileceği üzere çevirilerde kullanılacak karşılıklar konusunda zaman zaman birtakım zorluklara neden olmuştur. Tezin sınırlılıkları bağlamında yer verilmesi gereken bir husus olarak Almanca kaynaklara erişim yetersizliği ise tezin kaynak çeşitliliği açısından zorlanmasına sebebiyet vermiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE: GÖÇ POLİTİKASINA DAİR KAVRAMLAR

İnsan hareketliliklerini yönetmek ve şekillendirmek üzere otoritelerce tasarlanan ve hayata geçirilen göç politikaları; itici ve çekici faktörlerin inşası, istihdam, entegrasyon, eğitim, vatandaşlık, sığınma ve mültecilik gibi alt başlıklara sahiptir. Örneğin vatandaşlık politikalarında göçmenlerin vatandaşlık sahibi olmalarının hangi şartlara bağlı olduğu veya göçmenlere çifte vatandaşlık hakkının tanınıp tanınmaması gibi durumlar, devletlerin göç politikası anlayışlarına bağlı olarak gelişmektedir. Buna göre bu bölümde öncelikle göç politikasının tanımı ve kapsamına ilişkin bilgilere yer verilecek ve daha sonra göç politikası kapsamında ele alınan bazı kavramlar tanıtılacaktır. Son olarak farklı göç politikası uygulamaları ve ülkelerin göç politikası pratiklerine göre sınıflandırmalarının yapıldığı modellere değinilecektir.

1.1. Göç Politikası Kavramı

Göç, günümüzde milyonlarca insanın ve sayısız toplumun hayatını derinden etkileyen bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Everett S. Lee, Göç Teorisi *(***A Theory of Migration***)* makalesinde göçün tanımını şu şekilde yapmaktadır:[1]

> "Göç, çoğunlukla ikamet durumunun kalıcı veya yarı kalıcı değişimi olarak tanımlanmaktadır. Göçün gönüllü olup olmadığı veya mesafesi ile ilgili bir kısıtlama olmamakla birlikte, iç ve dış göç arasında da bir ayrım gözetilmemektedir. Böylece her ne kadar başlangıcı ve sonuçları son derece farklı olsa da, bir koridorun karşısındaki apartman dairesine taşınmak da tıpkı Mumbai, Hindistan'dan Cedar Rapids, Iowa'ya (ABD) taşınmak kadar bir göç hareketi sayılmaktadır. Ancak bu tanım tüm mekânsal hareket türlerini kapsamamaktadır. Örneğin, uzun dönemli ikamet etmeyen ve yaz mevsimlerinde dağlara çıkmak gibi geçici olarak yer değiştiren göçebeler veya göçmen işçilerin sürekli hareketleri bu tanımlamanın dışında kalmaktadır. Ne kadar kısa veya uzun, kolay veya zor olduğu fark etmeksizin her göç hareketi; bir çıkış, bir varış ve ikisi arasında karşılaşılan engellere sahiptir. Söz konusu hareketin mesafesini, her zaman bu engeller arasına dâhil etmekteyiz."

Yabancı ülke sınırları içerisine kalıcı olarak yerleşmek ve hayatını orada sürdürmek amacı ile giriş yapan insanların hareketliliklerini tanımlamak için kullanılan

[1] Everett S. Lee, "A Theory of Migration", **Demography**, Springer, 1966, Vol. 3, No. 1, 1966, s. 49.

uluslararası göç kavramı[2]; tıpkı toplumları derinden etkilediği gibi, göç alan ve göç veren ülkelerin siyasi yaşamları üzerinde de önemli etkilere sahiptir.[3] Öte yandan göç politikası kavramı, bir devletin kendi sınırları içerisinde geçici ve kalıcı olarak yerleşmek isteyen insan hareketliliğini düzenlemeye yönelik aldığı tüm önlem ve düzenlemeleri kapsamaktadır. Birçok devlet siyasi, jeopolitik ve sosyo-ekonomik nedenler ile ortaya çıkan nüfus ihtiyaçları neticesinde 19. yüzyıl itibariyle ülkelerinde bulunan yabancıların statülerini düzenlemek, yabancı işgücünü ülkelerine çekmek veya göç akışlarını sınırlandırmak adına çalışmalara ve yasal düzenlemeler çıkartmaya başlamıştır.[4]

Göç politikaları genellikle belli grupların göç süreçlerini kabul eden ve karşı çıkan siyasi partiler, işverenler, sendikalar veya insan hakları örgütlerinin çıkarları doğrultusunda gerçekleştirilen pazarlıklar ve uzlaşma sonucunda ortaya çıkmaktadır. Örneğin 1960'larda Hollanda'da sağ kanat partiler ve işveren lobileri tarafından misafir işçilerin ve ailelerinin göçleri desteklenirken, sol kanat partiler ve sendikalar bu durumu yerli işçilerin çıkarlarına bir tehdit olarak görerek başlarda karşı çıkmışlardır. Diğer taraftan sol kanat partiler ve insan hakları örgütleri tarafından sığınmacıların, düzensiz göçmenlerin ve diğer savunmasız göçmen gruplarının sosyo-ekonomik haklarının ve oturma izinlerinin güvence edilmesi savunulmakta iken, bu durum sağ kanat partiler tarafından kabul edilmemiştir. Bu ayrımlar hükümetler içerisinde bürokratik yapılarda da görülebilmektedir; örneğin Adalet Bakanlıkları ve İçişleri Bakanlıkları, Ekonomi Bakanlıklarına göre göçe yönelik genellikle daha katı ve sınırlayıcı politikalar izlemektedir.[5]

Kayıt dışı göç, sığınmacıların göçü ve yeni etnik toplulukların oluşumu gibi bazı süreçler hükümetlerin kontrolü dışında gerçekleşmektedir. Bu bağlamda göçün kontrolü amacıyla ülkelerin ve uluslarüstü örgütlerin izlemiş oldukları sınırlayıcı göç politikaları ile hedeflenen sonuçlar ve elde edilen politika çıktıları arasında geniş ve

---

[2] Roger Scruton, **The Palgrave Macmillan Dictionary of Political Thought**, Palgrave Macmillan, Third Edition, 2007, s. 318.
[3] Stephen Castels, Mark J. Miller, **Göçler Çağı: Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri**, Çev. Bülent Uğur Bal, İbrahim Akbulut, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2008, s. 371-372.
[4] Sofia A. Perez, "Immigration Policy", **International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences**, 2nd edition, Volume 11, 2015, s. 662.
[5] Hein de Haas, Katharina Natter, Simona Vezzoli, "Growing Restrictiveness or Changing Selection? The Nature and Evolution of Migration Policies, **International Migration Review**, Volume 52, Number2, 2018, s. 326.

gittikçe büyüyen bir uçurum olduğu; bunun sonucunda göç politikalarının başarısız olduğu iddiaları da yer almaktadır.[6] Ancak göç olgusu siyasi bir sorun olarak ele alındığında; kayıtlı göçmenlerin yanı sıra sığınmacıları, kayıtışı göçmenleri ve uzun süreli yerleşimciler ile onların gelecek kuşaklarının tümünü kapsamaktadır.[7] Böylelikle hem ülkelerin söz konusu sorunlar ile baş etme kapasiteleri, hem de bu ülkelerdeki göçmen nüfusun gelecekleri açısından göç politikaları önemli bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır.

Rinne, göç politikalarını en geniş anlamda iki temel kategoriye ayırarak göçmenlerin hedeflenen ülkeye varışlarından öncesi ve sonrası olarak ele almaktadır. Buna göre göçmenlerin varışları öncesi ve varışları sırasında, "göçmen seçimi" ve "göçmenlerin yerleştirilmesi" politikaları uygulanmaktadır. Göçmen seçimi politikası, göçmenlerin uygun bir şekilde işgücü piyasasına katılmalarının sağlanması veya bu konuda hangi kriterlerin öngörüldüğü anlamına gelmektedir. Bu konuda geleneksel göç ülkeleri olarak nitelendirilen Kanada, Avustralya ve Yeni Zelenda rol modeli olarak gösterilebilir çünkü sahip oldukları ekonomik odaklı puan sistemleri, nitelikli işgücünün piyasa ile buluşmasında dengeleyici bir rol üstlenmektedir. Avrupa'da tıpkı puan sistemi mantığı ile başlatılan Mavi Kart uygulaması ile Avrupa Birliği (AB) dışındaki nitelikli göçmenleri, AB sınırları içerisine çekmek amaçlanmaktadır.[8] Göçmenlerin yerleştirilmesi politikası ise yeni gelen göçmenlerin nerelere yerleşeceklerine ilişkin kısıtlamalar getirmektedir. Bu tarz politikalar Birleşik Krallık, Almanya, İsveç, Danimarka ve Hollanda gibi birçok ülkede uygulanmaktadır. Söz

---

[6] Stephen Castles, "Why Migration Policies Fail?" **Ethnic and Racial Studies**, Volume 27, Number 2, 2004, s. 205;
Başarısız olarak nitelendirilen göç politikaları arasında;

1) Savaş sonrası dönemde Avustralya'nın ülkeyi Britanyalı ve beyaz nüfus ile sınırlı tutmaya yönelik politikalarının sonucunda, dünyanın en etnik çeşitliliğe sahip ülkelerinden biri haline gelmesi,
2) Almanya'nın 1955-1973 yılları arasında uygulamaya koyduğu misafir işçi programı ile geçici işgücü sağlamayı hedeflerken uzun vadede aile birleşimleri, kalıcı yerleşimler ve yeni etnik azınlıkların meydana gelmesi,
3) Fransa, Hollanda ve Britanya'nın post-emperyal göç ve vatandaşlık politikaları ile siyasi ve ekonomik sınıfların korunması hedeflenirken, büyük ölçekli göç hareketleri ile etnik çeşitliliğe yol açması,
4) Son zamanlarda Avrupa'da uygulanan sınırlama politikalarının insan kaçakçıları için uluslararası alanda iş imkanı oluşturması örnek olarak gösterilmektedir. Ibid., s. 206-207.

[7] Martin Baldwin-Edwards, Martin A. Schain, "The Politics of Immigration: Introduction", **West European Politics**, Volume 17, Issue 2, 1994, s. 1.
[8] Ulf Rinne, "The Evaluation of Immigration Policies", **IZA**, Discussion Paper No. 6369, 2012, s. 3-4.

konusu politika göçmenlerin mevcut göçmen bölgelerinden uzak yerlere yerleştirilerek ekonomik performanslarının iyileştirilmesi ve asimilasyon süreçlerinin hızlandırılması amaçlanmaktadır. Ayrıca ülke çapında eşit bir şekilde dağıtılan göçmenler, toplum üzerinde mali yük oluşturmayacaklardır.[9]

Göç politikalarının ikinci kısmını oluşturan göçmenlerin varış sonrası dönemi ise kendi içerisinde göçmenlerin sosyal ve ekonomik gelişimlerine katkıda bulunmayı hedefleyen dört önemli kamu politikaları ve programlarına ayrılmaktadır: Tanıtım programları, dil kursları, aktif işgücü piyasası programları ve ayrımcılık karşıtı politikalar. Buna göre ilk sırada yer alan tanıtım programları, göçmenin varışı itibariyle başlamakta ve işgücü piyasası ile sosyal entegrasyona geçişi kolaylaştırmayı amaçlamaktadır. 1960'ların sonları itibariyle Kuzey ülkelerinin göç politikalarında önemli bir yere sahip olan bu programlar, daha sonraları Almanya gibi diğer ülkelerde de yer almaya başlamıştır. Dil kursları, mesleki eğitim kursları, iş arama sürecinde asistanlık gibi konulara yer veren programlar, ayrıca göçmen kabul eden ülkenin tarihi, normları, kültürü ve gelenekleri gibi konularda da eğitimler vermektedir. İkinci sırada yer alan dil kursları ayrı programlar olarak sunulabilmektedir ve göçmenlerin hem ekonomik hem de sosyal entegrasyonlu için hayati önem taşımaktadır çünkü yetersiz dil seviyesi, işgücü piyasasına girişte göçmenler için engel oluşturmaktadır. Üçüncü sırada yer alan aktif işgücü piyasası programları ise işgücü piyasasında yer alan dezavantajlı gruplarının ücretlerinin ve istihdamlarının arttırılmasını hedefleyen çeşitli alt programlardan oluşmaktadır. Örneğin kamu istihdam servisleri, şirketler ile iş arayan kişileri bir araya getirmeyi hedeflemektedir. Son olarak ayrımcılık karşıtı politikalar, en çok işgücü piyasasında ayrımcılığa maruz kalan göçmenlere yönelik olarak önlemler alınmasını ön görür. Söz konusu ayrımcılığa örnek olarak göçmenler ile yerli işçiler arasındaki ücret farklılıkları ve göçmenlerin istihdam edilme süreçlerinde karşılaştıkları zorluklar gösterilebilir. Bunu önlemek adına ayrımcılığı önleme yasalarının yanı sıra, işe başvuran kişilerin ayrımcılığa uğrayabilecekleri bilgileri paylaşmamaları anlamına gelen anonim iş başvurusu yöntemi yaygınlaştırılmıştır.[10]

Meyers'a göre göç politikaları ikiye ayrılmaktadır: (1) Göç kontrol politikaları: "Dış politika olarak göç politikası" da diyebileceğimiz ilki, yabancıların seçimine ve

[9] Ibid., s. 4.
[10] Ibid., s. 5-8.

kabulüne yönelik devletin koyduğu kurallar ve süreçler anlamındaki göçü kontrol etme/düzenleme politikalarıdır. Göç kontrol politikaları kalıcı göçmenlerin, geçici göçmen işçilerin ve mültecilerin seçimi ve kabulü ile ilgilendiği kadar; yasadışı göçün önüne geçmek ile uğraşır. (2) Göçmen politikaları: "İç politika olarak göç politikası" şeklinde de isimlendirebileceğimiz ikincisi ise ülkede bulunan yerleşik göçmenlere yönelik çalışma, barınma, sosyal yardım, eğitim vb. konularda sağlanan koşullar anlamındaki göçmen politikalarıdır.[11] Bu çalışmada Almanya'nın göç politikaları kapsamında hem göç kontrol politikalarına (Türk göçmen işçilerin işgücü anlaşması kapsamında Almanya'ya kabul edilmesi, göçmenlere yönelik "misafir işçi" algısı ve bu yönde gelişen politikalar ile ilerleyen dönemde sınırlama politikaları ve sığınmacı politikaları), hem de göçmen politikalarına (Almanya'da yerleşik olarak kalan Türk göçmenler ve ileriki kuşaklara yönelik entegrasyon politikaları, sosyo-ekonomik haklar ve vatandaşlık uygulamaları) odaklanılacaktır.

1.2. Göçün Özneleri: Yabancılar, Mülteciler ve Sığınmacılar

Göç politikasının özneleri olarak göçmenler, kavramsal olarak zaman zaman yabancılar, mülteciler ve sığınmacılar ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Bu durum kavramlar arası kargaşaya yol açmaktadır. Bade, yabancı kavramını (**Ausländer**) en temel tanımı ile "Başka bir ülke vatandaşı olup uzun yıllar boyunca Almanya'da yaşamış olan (birinci kuşak), çocukları burada doğan (ikinci kuşak) ve hatta torunları burada doğan (üçüncü kuşak) kişiler" olarak tanımlamıştır.[12]

Sığınmacılar (**aslyseeker**), ülkelerinde maruz kaldıkları zulüm veya şiddet dolayısıyla sığındıkları ülkeden koruma talep eden bireylerdir. Sığınma başvuruları henüz sonuçlanmamıştır. Neden ülkelerine geri dönemeyeceklerine yönelik ve sığınma taleplerinin gerekliliğine ilişkin nedenler soruşturulur.[13] Sığınma hakkı, yabancı ülke vatandaşları veya herhangi bir vatandaşlığı bulunmayan kişilere yönelik

[11] Eytan Meyers, "Theories of International Immigration Policy - A Comparative Analysis", **The International Migration Review**, Vol. 34, No. 4, 2000, s. 1246.
[12] Klaus J. Bade, **Ausländer, Aussiedler, Asyl: Eine Bestandsaufnahme**, München, Beck Verlag, 1994, s. 10.
[13] "Flüchtlinge, Asylsuchende und Migranten – Was Sind Die Unterschiede?", **The UN Refugee Agency**, (Çevrimiçi) https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/05/CH_Karten_CH_Deutsch_WEB.pdf, 1 Haziran 2023.

sınırda kabul edilmeyip geri gönderilmesine, sınır dışı edilmelerine ve kendi ülkelerine iade edilmelerine karşı koruma sağlamaktadır.[14]

Mülteciler **(refugees**) ise sığınma talebi kabul edilen kişilerdir. 1951 Cenevre Mülteci Sözleşmesi uyarınca mülteci; "ırkı, dini, uyruğu, belli bir toplumsal gruba aidiyeti veya siyasi görüşü nedeniyle zulüm görme korkusu nedeniyle vatandaşı olduğu ülke tarafından koruma görmemesi veya koruma talep edemeyişi nedeniyle ülke sınırları dışına çıkan kişi" olarak tanımlanmaktadır. Birleşmiş Milletler Mülteci Örgütü (UNHCR), sığınma sürecinde önemli olan konunun zulme sebebiyet veren aktörler değil, bireyin kendi devletinin koruma sağlamaması veya sağlayamaması nedeniyle uluslararası korumaya ihtiyaç duyulması durumu olduğunu vurgulamaktadır.[15] Böylece 1951 yılında mültecilerin hukuki statülerini belirlemek üzere Cenevre'de imzalanmış olan sözleşme uluslararası bir mülteci tanımı getirmekte ve mültecilere tanınan yasal koruma, haklar ve yardım gibi konuları tanımlamaktadır. Mültecilerin yaşamlarına veya özgürlüklerine yönelik ciddi tehditlerle karşı karşıya olduğu bir ülkeye geri gönderilmemesi ilkesine dayanan sözleşmede; mültecilerin onurlu ve bağımsız bir yaşam sürdürebilmeleri için barınma, çalışma ve eğitim hakkı gibi temel asgari standartlar ana hatlarıyla belirlenmektedir. Diğer taraftan mülteciye ev sahipliği yapan ülkenin yükümlülükleri tanımlanmakta ve mültecilik statüsü alınmasına yönelik koşullara yer vermektedir.[16] Örneğin Almanya, sığınma başvurusu kabul edilenlere yönelik çalışma hakkı, sosyal haklar ve aile hakları gibi birçok alanda Alman vatandaşlarıyla eşit şartlarda olacakları haklar öngörmüştür.

1.3. Aile Birleşimi

Bir göç türü olarak aile birleşimi, farklı ülkelerde bulunan aile üyelerinin yeniden bir araya gelmesi (**family reunification**) veya evlilik yolu ile aile kurması (**family forming migration**) anlamına gelmektedir. Aile birleşiminin gerçekleşebilmesi için hem göç veren hem de göç alan ülkede aile birleşimini teşvik

[14] Patrice Poutrus, "Asyl/Asylsuchende", **Umkämpfte Begriffe der Migration**, (Hg) Inken Bartels ua., Bielefeld, Transcript Verlag, s. 31-32.
[15] "Flucht und Migration Grundlagen und Begriffen", **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung**, (Çevrimiçi) https://www.bmz.de/de/themen/flucht/fachbegriffe#lexicon=21868, 1 Haziran 2023.
[16] "The 1951 Refugee Convention", **The UN Refugee Agency**, (Çevrimiçi) https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/1951-refugee-convention, 1 Haziran 2023.

edici uygulamaların yürürlükte olması ve her iki ülke arasında aracı kanalları aktif olması gerekmektedir.[17] Almanya'yı örnek verecek olursak Alman anayasası (**Grundgesetz**) eş ve aile kavramlarını koruma altına almıştır ve göçmenler de bu kapsam dâhiline girmektedir. Buna göre, AB vatandaşı olmayan üçüncü bir ülke vatandaşları için belirli şartlar altında aile birleşimi imkânı sunulmaktadır. Buna göre; üçüncü bir ülke vatandaşı olup aile üyelerini Almanya'ya getirmek isteyen kişinin geçerli bir oturma iznine sahip olması, kendinin ve aile üyelerinin geçimlerini sağlayabilecek kadar düzenli bir gelirinin olması gerekmektedir. Aile birleşiminden yararlanabilecek olan aile üyeleri çekirdek aileden (eş, reşit olmayan çocuklar, çocukların ebeveynleri) oluşmaktadır. Eşlerin yeterli Almanca seviyesine sahip olduklarını kanıtlamaları gerekmektedir. Bu duruma istisna olarak zor durumda olan diğer aile üyeleri oturma izni almaya hak kazanabilir. Bu istisnai duruma Alman vatandaşlarıyla, sığınma hakkına sahip kişiler veya Cenevre Mülteciler Sözleşmesi kapsamınca mülteciler ile gerçekleşecek aile birleşimleri dâhildir.[18]

1.4. Entegrasyon

Göç ve entegrasyon kavramları genellikle birbirine içkin olarak kullanılmaktadır. Kamusal ve politik söylemlerde entegrasyon ile birlikte göç durumu ilişkilendirilirken, içerme anlamında entegrasyon ile engelli bireyler toplumsal eşitlik konuları ifade edilmektedir.[19] Latince **integrare,** yani "bir bütün oluşturmak" anlamına gelen entegrasyon; farklı olanların bir araya gelerek kendi kimliklerini korudukları ve göçmenler ile yerel halk arasında karşılıklı gelişen bir süreci ifade etmektedir. Hem göçmenler hem de yerel halk için eşit olması ve toplumun önemli alanlarında fırsat eşitliğinin sağlanması amaçlanmaktadır. Böylece entegrasyon kültürel, sosyal ve siyasi olmak üzere farklı alanlarda gerçekleşmektedir.[20] Entegrasyon tanımı hakkında

[17] John Lievens, "Family-Forming Migration from Turkey and Morocco to Belgium: The Demand for Marriage Partners from the Countries of Origin", **International Migration Review**, 33(3), 1999, s. 718.
[18] "Familienzusammenführung", **Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration**, (Çevrimiçi) https://www.integrationsbeauftragte.de/ib-de/ich-moechte-mehr-wissen-ueber/familienzusammenfuehrung, 2 Haziran 2023.
[19] Aladin El-Mafaalani, "Integration", **Umkämpfte Begriffe der Migration**, (Hg) Inken Bartels ua., Bielefeld, Transcript Verlag, 2023, s. 167.
[20] Karl-Heinz Meier-Braun, "Einleitung: Deutschland Einwanderungsland", **Bundeszentrale für politische Bildung**, (Çevrimiçi) https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/Meier-Braun_Migration%20und%20Integration%20in%20Deutschland_Leseprobe_2.pdf, 20 Haziran 2023, s. 16.

ileri sürülen bir başka görüş ise; “entegrsyonun yalnızca farklı parçaların bir araya gelerek oluşturduğu bir bütün olarak görülmemesi gerektiği, aynı zamanda her bir parçanın bütün için vazgeçilmez olması gerekliliği” üzerinedir.[21]

Entegrasyon kavramı ile karıştırılan bir kavram olarak asimilasyon ise yine Latince kökenli bir sözcük olan **assimilare**, yani “benzer yapmak” anlamından türetilmiştir. Tıpkı entegrasyon gibi, asimilasyon kavramı da genellikle göç süreci ile bağlantılı olarak kullanılmaktadır. Buna göre asimilasyon , “özellikle bireylerin veya grupların diğerlerinin geleneklerini, değerlerini ve davranış kalıplarını yavaş yavaş benimseyerek kaynaştığı, toplumsal yaşam içerisindeki herhangi bir benzetme süreci” olarak tanımlanmaktadır. Buna göre; bir toplumun yabancı grupları kendine benzer hale getirmesi anlamında asimilasyon ve söz konusu grupları topluma dahil etmesi ve içermesi anlamında entegrasyon kavramları kullanılmaktadır. [22]

1.5. Çokkültürlülük

Modern toplumların sahip oldukları özgürlükçü ve açık düzenin kültürel, dini, etnik, dil bakımından çeşitliliği arttırması anlamına gelen çokkültürlülük kavramı; farklı yaşam şekilleri ve kültürel farklılıkların barışçıl ve faydalı bir şekilde bir arada yaşamasını korumanın yollarını bulmak (örneğin karşılıklı saygı, tanınma ve hoşgörü) adına siyasi ve toplumsal talepleri içermektedir.[23] Buna karşılık “Altkültür” kavramı; cinsiyet, yaş, meslek, etnik, dini veya sosyal aidiyetlerine göre sınıflandırılan belirli toplumsal grupların sosyal, kültürel vb. özelliklerini ifade eder. Yeni altkültürlerin inşası, modern çoğulcu toplumların karakteristik bir özelliğidir.[24]

Çokkültürlülük, kendisini 1971 yılından itibaren çokkültürlü bir toplum olarak tanımlayan ve çokkültürlülüğü bir devlet ideolojisi olarak kabul eden Kanada kökenli bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Kişinin kendi grubuna bağlı kalmasının bireylerin özgüvenini güçlendirdiği ve bu durum toplumun istikrarına katkıda bulunduğu varsayımına dayanan etnik çeşitliliğin devlet tarafından tanınması

---

[21] Martin Ohlert, **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur Integrationsleitbild und – politik der im 17. Deuschen Bundestag vertretenen Parteien**, Bonn, Springer VS, 2014, s. 69.
[22] Ibid.
[23] Klaus Schubert, Martina Klein, **Das Politiklexikon Begriffe Fakten Zusammenhänge**, Bundeszentrale für politische Bildung, 2006, s: 201.
[24] Ibid., s. 295.

politikası, Kanada toplumunun güçlenmesi ve zenginleşmesi olarak kabul edilmektedir. Buna göre tüm kültürler prensipte eşit olarak görülmektedir.[25] Toplum ile bütünleşmenin, bireyin kendi grubu ile bütünleşmesinden önce gelmesi ve kendi kökenlerine ait kimliklerini ikinci planda tutarak bireyin öncelikle "Kanadalı" olması ise çokkültürlülük kavramı için ön koşul olarak kabul edilmektedir. Bütünlük ve bağlayıcılık bu anlamda çeşitlilik için gerekli zemini oluşturmaktadır. Ortak dil, anayasa, yasalar gibi ortak değerler ve kurallar toplumun bütünlüğünü korur ve çeşitlilik, kültürel farklılık hakkı ve kültürel eşitlik ilkesi kavramlarını sınırlar. Böylelikle toplumun ortak çerçevesinin, her bir kültür üzerinde açıkça önceliği bulunmaktadır.[26]

1.6. Sınırlama Politikaları

İstenmeyen göç hareketlerini önlemek adına ülkeler tarafından öngörülen uygulamalar olarak tanımlayabileceğimiz sınırlama politikalarına örnek olarak işgücü anlaşmalarının durdurulması, aile birleşimi ve sığınmacı kabulü şartlarının sıkılaştırılması, vize uygulamalarının başlatılması gösterilebilir. Ülke sınırları dışından gelecek göç hareketlerine yönelik söz konusu kısıtlamalara ek olarak, ülke sınırları içerisinde hali hazırda bulunan yabancıların kendi ülkelerine gönderilmelerine yönelik olarak da birtakım politikalar mevcuttur. Sınırlama politikaları içerisinde kabul edebileceğimiz bu uygulamalara; geçici entegrasyon yöntemi ile yabancıların kendi kültürleri ve dilleri ile bağlantılarının güçlü tutulması ve bulundukları ülkede sadece sınırlı seviyede entegre olmaları ile finansal teşvikler ve danışmanlık hizmetleri sağlanarak geri dönüş programlarının yürürlüğe konması örnek gösterilebilir.

Sınırlama politikaları ve liberal göç politikaları, farklı politika alanlarına ve göçmen kategorilerine göre değişiklik gösterebilmektedir. 1945-1970 yılları arasında göç politikalarında kitlesel bir liberalleşme söz konusu iken, 1970-1989 yılları arasında tam tersi bir süreç görülerek daha kısıtlayıcı politikalar gündeme gelmiştir. 1990 sonrası dönemde ise kısıtlayıcı sınırlama politikalarında bir gerileme görülmüştür. Örnek olarak Avusturya, Fransa, ABD ve Birleşik Krallık ülkeleri özellikle 1960'ların sonu ve 1970'lerin başında göç politikalarında kısıtlayıcı önlemlere odaklanmışlardır. Finlandiya, Portekiz, İspanya veya İsveç 1990'lar ve 2000'lerde sınırlama politikalarını arka planda bırakırken; Belçika, Danimarka, Fransa, Hollanda

[25] Ohlert, **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur Integrationsleitbild** s. 18-19.
[26] Ibid., s. 19.

ve Birleşik Krallıkta kısıtlayıcı göç politikalarının 2005 yılına kadar ön planda olduğu görülmektedir.[27]

Batı Avrupa ülkelerinin göç politikalarına bakıldığı zaman 1940'ların ortaları ile 1970'leri ortaları arasında sınırlama politikalarının hükümetlerin gündeminde olmadığı görülmektedir. Bu durumun nedeni olarak II. Dünya Savaşı sonrası yeniden yapılanma ve ekonomik kalkınma dönemi sebebiyle farklı ülkeler ile işgücü anlaşmalarının gerçekleştirilerek göç hareketlerinin teşvik edilmesidir. Bu dönemde ayrıca mülteci koruma sistemi, uluslararası alanda ortaya çıkmış ve ülkeler tarafından kabul edilmiştir. ABD, Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda ülkelerine bakıldığında 1980'lere kadar sınırlama politikalarını gündemlerine almadıkları, örneğin göç hareketlerinde "sadece beyazlar" şartını kaldırdıklarını, aile birleşimi ile nitelikli göçmen göç hareketlerini destekledikleri görülmektedir.[28]

Göçün kontrolü, 1950'lerin sonlarında Birleşik Krallıkta ve 1970'lerin ortaları itibariyle tüm Batı Avrupa'da önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır.[29] 1973 Petrol Krizi sonrası yaşanan ekonomik bunalım ve yüksek işsizlik oranları sonrası çoğu Avrupa ülkesi hâlihazırda devam etmekte olan ikili işgücü anlaşmalarını feshederek yabancı işçi göç hareketliliğini durdurma kararı almışlardır. Akabinde ülkelerinde kalan yabancıları geri göndermeye yönelik birtakım danışmanlık ile rehber hizmetleri sunmuşlar ve finansal teşvikler vermişlerdir. Örneğin Fransa 1975 yılında işsiz yabancı işçilerin ülkelerine geri dönmelerine yönelik olarak ücretsiz geri gönderme sistemini yürürlüğe koymuş ve daha sonra 1977 yılında sisteme finansal teşvik verilmesini de dâhil etmiştir. Almanya ve İsviçre ise 1979 yılında ülkelerinde bulunan İspanyol göçmenlere yönelik olarak ülkelerine geri dönmelerini kolaylaştırmak adına mesleki eğitim kursları vermeye başlamışlardır.[30]

Sınırlama politikalarının artışta olduğu bu dönemde dikkat edilmesi gereken bir başka faktör ise Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliğinin uluslararası alanda gittikçe artmakta olan önemidir. Buna göre Batı Avrupa ülkeleri işçilerin siyasi ve sosyo-ekonomik haklarını genişletmek, aile birleşimini ve vatandaşlık hakkı konularını gündeme almak durumunda kalmışlardır. Örneğin Almanya 1974 yılında aile birleşimi konusunda bir yasa çıkarmış, İsveç 1975 yılında ülkesinde üç yıl veya daha fazla

[27] De Haas et al, "Growing Restrictiveness or Changing Selection?, s. 335.
[28] Ibid., s. 335-336.
[29] Castles, "Why Migration Policies Fail?", s. 205.
[30] De Haas et al, "Growing Restrictiveness or Changing Selection, s. 336.

süredir bulunan yabancılar için yerel seçim hakkı tanımış, Belçika ve Hollanda ise 1985 yılında ülkelerinde doğan yabancı çocuklar için vatandaşlık hakkı getirmiştir.[31]

1.7. Göç Politikası Modelleri

Göç politikalarının yıllar içerisindeki gelişimi incelendiği zaman, ortaçağ döneminde serbest ticaret yapanların mesken durumunu düzenleyen kurallar ile Fransız Devrimi sonrası vatandaşlığı ve aynı zamanda milliyeti tanımlamaya yönelik kurallar en eski örneklerden bazıları olarak karşımıza çıkmaktadır. Göç politikalarının hangi kategorilere ayrılacağı ülkelerin yasal ve idari çerçevelerine göre değişmek ile birlikte, Perez göç politikası uygulamalarını dört kategoriye ayırmaktadır:[32] çalışma temelli uygulamalar (istihdam politikaları), insan odaklı uygulamalar (mülteci ve sığınmacı politikaları, aile birleşimi politikaları), vatandaşlık kazanımı uygulamaları, göçmenlerin, ev sahibi topluma entegre edilmelerini amaçlayan uygulamalar (entegrasyon politikaları).

Bu dört kategoriden ilki olan istihdam politikalarına baktığımız zaman, özellikle sanayi devrimi ve II. Dünya Savaşı sonrası dönemlerde Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Avrupa'da ortaya çıkan işgücü eksikliği nedeni ile devletlerin bu açığı kapatmak adına yabancı işgücü istihdamına yöneldiklerini görmekteyiz. İstihdam politikalarına verilebilecek en iyi örneklerin başında ise Batı Avrupa'da 1950'li yıllar ile 1970'li yıllar arasında uygulamaya konan misafir işçi programları gelmektedir. 1970'lerde Batı Avrupa ülkelerinin Almanya öncülüğünde yabancı işçi istihdamlarını tek taraflı olarak askıya almasına kadar olan süre içerisinde, milyonlarca yabancı işçi istihdam edilmiştir.[33] Bu politika modelinde devletlerin tamamen ekonomi odaklı olduğu ve yabancı işçileri, ekonomik gelişme yolunda birer araç olarak görerek iş göçünün sosyal boyutunu göz ardı ettiği söylenebilir. Almanya'ya yönelik Türk İşgücü göçü, bu model kapsamına girmektedir.

İkinci kategoride yer alan insan odaklı politika uygulamaları, uluslararası insan hakları çerçevesinde gelişim gösterir. 1951 Cenevre Sözleşmesi ile aile birleşimi ve siyasi sığınma hakları gibi mültecilerin sahip olduğu haklar koruma altına alınmıştır. Avrupa'da 1980'li ve 1990'lı yıllar boyunca aile birleşimi, sığınmacılar ve kayıt dışı

[31] Ibid.
[32] Perez, "Immigration Policy", s. 662.
[33] Castles, Miller, **Göçler Çağı**, s. 375.

göçmenler olmak üzere yeni göçmen akınları yaşanmaya başlamıştır. Yabancı işgücü istihdamının durdurulmasının ardından uzun bir süre, yasal göçün tek yolu olarak aile birleşimi göçleri devam etmiştir. Diğer yasal göç yollarının kapanması ve daha sonra Sovyetler Birliğinin dağılması gibi gelişmeler neticesinde sığınmacı ve kayıt dışı göçmen sayısında da hızla artış yaşanmıştır. Doğu Avrupa'dan gelen göç, özellikle Almanya ve Avusturya'yı etkilerken, çoğunlukla Afrika kökenli ve genellikle yasadışı olan göç hareketleri ise Güney Avrupa ülkelerini etkilemiştir.[34] Tüm bu gelişmeler, devletlerin öncelikle insancıl göç politikalarına ve daha sonra göç hareketlerinin kısıtlanmasına yönelik sınırlama politikalarına yönelmesine neden olmuştur. Bu bağlamda Perez'in sınıflandırmasına, istenmeyen göç hareketlerinin önlenmesine yönelik devletler tarafından geliştirilen uygulamalar olarak sınırlama politikaları dâhil edilebilir. Sınırlandırma politikalarına örnek olarak Avrupa'da 1970'lerde yabancı işgücü alımlarının durdurulması, aile birleşimi şartlarının zorlaştırılması ve vize şartı getirilmesi gibi uygulamalar gösterilebilir.

Üçüncü kategoride yer alan vatandaşlık politikaları, ülkelerin tarihsel arka planları ile milliyet kavramına yaklaşımları etrafında farklılık göstermektedir. Kimi ülkelerde vatandaşlık sahibi olmak için o ülkede doğmuş olmak yeterli olmakla birlikte, kimi ülkeler için yeterli olmamaktadır. Aynı şekilde günümüzde vatandaşlık politikalarında en çok tartışılan konulardan birisi olarak çifte vatandaşlık hakkı ön plana çıkmaktadır. Çifte vatandaşlık uygulaması yine ülkelerin vatandaşlık konsepti anlayışlarına göre farklılık göstermektedir. Buna göre, ülkelerin vatandaşlık kavramına yaklaşımları dört alt model ile incelenebilir:[35]

1- **Emperyal Model:** Örnek olarak Osmanlı ve Britanya İmparatorluklarının gösterilebileceği bu modelde, tek bir millet grubunun üstünlüğü söz konusudur ve İmparatorluk vatandaşlığı kavramı hâkimdir. Çok etnik yapılı imparatorluklarda, yabancıların entegrasyonları ise daha kolay gerçekleşmektedir.
2- **Halk Modeli veya Etnik Model: İus sanguinis**[36] ilkesini benimseyen Almanya'nın örnek verilebileceği bu modelde, etnik olarak homojen olan bir

[34] Baldwin-Edwards, Schain, "The Politics of Immigration", s. 3.
[35] Ibid., s. 11-12.
[36] Avrupa Komisyonuna göre bir kişinin milliyetinin belirlenmesinde; ius sanguinis ilkesine göre ebeveynlerinin veya bir ebeveyninin milliyeti temel alınırken, ius soli ilkesine göre sadece kişinin doğduğu yer temel alınmaktadır.
"ius sanguinis", European Commision EMN Asylum and Migration Glossary, (Çevrimiçi), https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/ius-sanguinis_en, 1 Haziran 2023.

toplum yapısı ile genellikle ortak dil ve kültür mevcuttur. Göçmenleri vatandaşlıktan ve toplumdan dışlayan kapalı bir toplum olarak ön plana çıkmaktadır.

3- **Cumhuriyetçi Model: İus soli** ilkesini benimseyen Fransa'nın örnek verilebileceği bu modelde; anayasa, hukuk ve vatandaşlık kavramlarının ön plana çıktığı toplumlarda göçmenler, toplumun siyasi kurallarını ve kültürünü kabul ederek topluma asimile olmaktadırlar. Bu toplumlarda vatandaşlık edinmek daha kolaydır.

4- **Çokkültürlülük Modeli:** Görece daha yeni bir model olan ve cumhuriyetçi modelin geliştirilmiş bir versiyonu olan bu model için **ius soli** ilkesinin benimsendiği Avustralya, Kanada ve İsveç ülkelerinin yanı sıra Hollanda, ABD, Birleşik Krallık ülkeleri de örnek gösterilebilir. Siyasi kurallara uymak göçmenler için zorunludur fakat göçmenlerin kültürel ve etnik farklılıkları devlet tarafından tanınmaktadır. Vatandaşlık edinmek nispeten kolaydır.

Perez'in kategorilerinden sonuncusu olan entegrasyon politikaları uygulamaları ile birlikte göçmenlerin, ev sahibi topluma uyum sağlaması ve örneğin kültürel farklılıklar, dil sorunu vb. sonucu toplumsal çatışma ihtimallerinin önüne geçilmesi hedeflenir. Örnek olarak devlet tarafından göçmenlere yönelik dil kursları düzenlenmesi, eğitim politikaları vb. uygulamalar gösterilebilir.

Ülkeler ve izledikleri göç politikaları bakımından bir başka modelleme, Castles ve Miller tarafından yapılmıştır. Perez'in aksine göç politikaları değil; Klasik Göç Ülkeleri, Eski Sömürgeci Ülkeler ve Misafir İşçi Programı ülkeleri olmak üzere ülkeler üç modele ayrılmıştır:[37]

1) **Klasik Göç Ülkeleri Modeli:** ABD, Kanada, Avustralya ve İsveç gibi ülkeler bu gruba dâhildir. Devlet tarafından göçmenlerin ülkelerinde kalıcı oturumları ile aile birleşimleri teşvik edilmektedir ve kayıtlı göçmenler, geleceğin vatandaşları olarak kabul edilir. Ancak söz konusu "liberal politikalar" yalnızca belli göçmen gruplarını kapsamaktadır.
2) **Eski Sömürgeci Ülkeler Modeli:** Birleşik Krallık, Hollanda ve Fransa bu grup içerisinde yer alır. Geçmişte yapmış oldukları sömürgeciliği meşrulaştırmanın bir

"ius soli", European Commision EMN Asylum and Migration Glossary, (Çevrimiçi) https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/ius-soli_en, 1 Haziran 2023.

[37] Castles, Miller, **Göçler Çağı**, s. 325.

yolu olarak, eski sömürge ülkelerinin vatandaşlarına yönelik kalıcı oturum izni ve aile birleşimlerine (Fransa 1970'ler sonrasında bu gruba dâhil olmuştur) izin verilirken aynı zamanda söz konusu göçmenleri kendi vatandaşları olarak kabul etmektedirler.

3) **Misafir İşçi Programı Modeli:** Almanya, Avusturya ve İsviçre gibi ülkeler geçici yabancı işçi istihdamının gerçekleştirildiği misafir işçi programlarını son derece katı bir şekilde uygulayan ülkelerdir. Oturma izni ve aile birleşimlerine izin vermek konusunda nispeten sıkı bir politika izleyen söz konusu ülkeler, vatandaşlık konusunda da diğer model ülkelerine kıyasla son derece katı bir politika izlemektedirler.

Yukarıda bahsedilen ülke modelleri arasında ilerleyen dönemlerde bazı yakınlaşmalar meydana gelmiştir. Örneğin eski sömürgeci ülkeler, daha kısıtlayıcı göç politikalarına yönelirken, misafir işçi programı ülkelerinde 1990'lar ve 2000'ler itibariyle geçmişe göre daha ılımlı göç politikalarına doğru bir yönelim söz konusudur. Söz konusu göç politikaları modelleri arasındaki farklılıklar arasına Avrupa Toplulukları (AT, **European Communities**, **EC**, daha sonra Avrupa Birliği) üye ülke vatandaşı olanlar ve olmayan ayrımı da eklenmiştir.[38]

Sonuç olarak göç politikaları göçmenlerin çalışma ve yaşam koşulları, siyasi katılım ve vatandaşlık gibi sahip oldukları haklar üzerinde etkilidir. Devletlerin nasıl bir göç politikası anlayışı izlediği ise göçmenlerin davranışları üzerinde de uzun vadeli birtakım etkilere neden olmaktadır. Örneğin misafir işçi programı uygulamasında görülebileceği gibi devlet tarafından göçmenlerin geçici olduğu algısı ve göç politikalarının bu çizgide ilerlemesi, göçmenler için birtakım ayrımcı koşullar gelişmesine ve toplumda da göçmenlerin geçici olmaları yönünde bir beklenti oluşmasına neden olabilmektedir. Bu durum göçmenlerin söz konusu ülkeye kalıcı olarak yerleşme kararlarının toplum nezdinde olumsuz karşılanmasına ve kuşaklar boyu sürebilecek toplumsal çatışmalara yol açabilmektedir. Böylece dışlayıcı göç politikaları hem göç süreçlerini durduramamış olup hem de göçmenlerin ayrımcılık ile mücadele etmelerine yol açmasına neden olmaktadır.[39]

[38] Ibid., s. 328.
[39] Ibid., s. 328-329.

İKİNCİ BÖLÜM

ALMANYA'NIN TÜRK GÖÇMENLERE YÖNELİK POLİTİKALARININ DÖNÜŞÜMÜ: DÖNEMDEN DÖNEME SÜREKLİLİK VE KOPUŞ

Bugün Almanya'da 23,8 milyon göçmen kökenli insan yaşamaktadır. Bunların 13,4 milyonu yabancı nüfus olarak adlandırılan Alman vatandaşı olmayan kesim iken, bunların 168.500 kişilik bölümü ise vatandaşlık almıştır.[40] Bu sayılara bakıldığı zaman Almanya kolayca bir göç ülkesi olarak nitelendirilebilir ancak Almanya'nın göç tarihine bakıldığı zaman bu nitelendirmeyi yapabilmek için 1950'lilerden 1990'lara uzanan uzun ve tartışmalı bir döneme hâkim olmak gerekmektedir. Bu bölümde Alman göç politikasının tarihsel gelişimi üç dönem altında ele alınacaktır. 1950'ler, Almanya'nın Güney Avrupa ülkeleri ile ikili anlaşmalar imzalayarak yabancı işgücü göçünü başlattığı yıllardır. 1960'lı yıllarda Türkiye'nin de aralarında bulunduğu başka ülkeler ile anlaşmalar imzalanmaya devam etmiş ve Alman ekonomik mucize dönemi yaşanmıştır. Böylece ilk bölümde istihdam politikası kapsamında yabancı işgücü göçüne ve misafir işçi programlarına yer verilmiştir. 1970'li yıllarda baş gösteren ekonomik kriz ve artan işsizlik, Almanya'nın sınırlama politikasına yönelmesine neden olmuş ve yabancı işçi istihdamı durdurulmuştur. Buna göre ikinci bölümde, ekonomik sorunlar arka planında Alman kamuoyu ve siyasilerin yabancı işçilere yönelik tutumlarındaki değişiklikler ve sınırlama politikaları talepleri üzerinde durulmuştur. Üçüncü bölümde; 1980'lere gelindiğinde bir yandan devam eden sınırlama politikaları ve bu kapsamda başlatılan geri dönüşü teşvik politikaları ve diğer yandan misafir işçilikten göçmenliğe geçiş yapan yabancıların hak ve entegrasyon tartışmaları ele alınmıştır.

2.1. 1950'ler ve 1960'lar: Ekonomik Gelişme Dönemi ve İş Gücü İhtiyacı

İkinci Dünya Savaşını izleyen dönemde, özellikle 1950-1973 yılları arasında, Batı Avrupa ülkeleri hızlı bir ekonomik büyüme yaşamaktadır. Bu yirmi yıllık dönem içerisinde söz konusu ülkelerin gayri safi milli hâsıla, reel ücret, üretkenlik, sanayi üretimi ve dış ticaret rakamlarında eşi görülmemiş ve neredeyse kesintisiz artışlar

[40] "Migration und Integration", **Destatis**, (Çevrimiçi) https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/_inhalt.html, 2 Ağustos 2023.

meydana gelmiştir. Bu ekonomik patlamanın nedeni olarak ise sıklıkla savaş sonrası Avrupa hükümetlerinin liberal ekonomi politikaları gösterilmektedir. Söz konusu politikalar, Batı Avrupa ülkelerinin kendi içinde değişiklikler göstermektedir. Örneğin İtalya, devlete ait büyük sanayi kuruluşlarını teşvik edip desteklemekte iken, Fransa devletin ekonomi planlamasındaki rolünü vurgulamaktadır. Savaş sonrası Almanya'ya bakıldığında ise piyasa ekonomisinin neo-korporatist[41] bir biçimde tasarlanmış olduğu ve sosyal politikalar ile yumuşatıldığı görülmektedir.[42]

1949 senesinde yeni bir anayasa ile kurulan Almanya Federal Cumhuriyeti, diğer adıyla Batı Almanya, İkinci Dünya Savaşı sonrasında özellikle 1950'li yıllarda bir "ekonomik mucize dönemi" yaşamaktadır. Bu dönemde hızlı sanayileşme ile ortaya çıkan işgücü ihtiyacı Doğu Almanya'dan ve eski Alman bölgelerinden göç eden mülteciler ile karşılanmaya çalışılmakta ancak bu işgücü göçü ilerleyen yıllarda sanayinin ihtiyaçları açısından yeterli gelmemektedir. Bu şekilde işçi istihdam edilmesi, devletin resmi kurumları tarafından veya herhangi bir uluslararası anlaşmaya bağlı olarak değil, tamamen düzensiz olarak işverenler tarafından ihtiyaç duydukları sektörler kapsamında olmak üzere gerçekleşmiştir.[43]

2.1.1. Misafir İşçi Programı

1950'li yılların başlangıcı, ekonomik mucize yılları, üretimin hızla büyümesi sonucu Almanya'da ihtiyaç duyulan işgücünü yurtdışından ithal etmeye yönelik tartışmaların şiddetlendiği bir dönemdir. Bu dönemde bazı sanayi sektörlerinde yaşanan kritik işgücü açığı ve söz konusu açığın iç piyasa tarafından karşılanamaması[44] sonucu Alman işverenlerin, yabancı işgücünün Güney Avrupa ülkelerinden karşılanması hususunun hükümetten talep edildiği müzakereler

[41] Neo-korporatizm tanımı; örgütlü çıkarların siyasete dâhil edilmesi, kararların alınması ve uygulanmasına katılımını ifade etmektedir. Uwe Andersen, Wichard Woyke, **Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland**, Opladen, Leske + Budrich, 2003, s. 425.

[42] Ulrich Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge**, München, 5. Auflage, Verlag C.H. Beck oHG, 2001, s. 501-502

[43] Mary Fulbrook, **Almanya'nın Kısa Tarihi**, çev. Sabri Gürses, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, 2018, s. 218.

[44] II. Dünya Savaşının sona ermesinin ardından Almanya'ya geri dönen vatandaşları ve diğer ülkelerden Almanya'ya iltica edenler (kimler) ile birlikte, ülkede işsizlik oranı 1950'li yılların başında %8'e yükselmiştir fakat bu durum yerini 1960'lı yıllarda tekrar işgücü yetersizliğine bırakmıştır. Ibid.

gerçekleşmiştir.[45] Güney Avrupa ülkelerinin tercih edilme nedeni ise burada bulunan işgücünün çoğunluğunun vasıfsız ve sendikalaşmamış olmasıdır. Böylece Alman halkının yapmak istemediği işlerde çalışacak ve vergileriyle Alman ekonomisine katkıda bulunacak bir işgücü ordusu sağlanmış olacaktır. Geçici süre ile istihdam edilecekleri için devlete sosyal masrafları ile yük oluşturmayacaklardır.[46] Böylece işgücü talebini karşılamak için ilk olarak Avrupa ülkelerine yönünü çeviren Almanya, kendisi gibi bir Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) üyesi olan İtalya ile ilk yabancı işgücü anlaşmasını 1955 yılının Aralık ayında imzalamıştır. Sıradaki işgücü anlaşmaları ise 1960 yılının Mart ayına gelindiğinde henüz bir AET üyesi olmayan İspanya ve Yunanistan ile imzalanmıştır.[47]

1950'li yılların sona ermesi ve 1960'lı yılların başladığı dönemde, Alman ekonomik mucize dönemi devam etmektedir. Özellikle Baden-Württemberg, Kuzey Ren Vestfalya ve Ren-Main gibi ekonomik patlama yaşanan eyaletler için Güney Avrupa ülkelerinden daha çok işçi gelmesi talepleri sonucunda, İtalya'dan sonra başka ülkeler ile anlaşmalar yapılması kararı alınmıştır.[48] 1960'lı yıllarda Türkiye'de bazı özel firmalar, yurtdışına çalışmak için gitmek isteyenleri göndermeye başlamış, örneğin 1960 yılında yurtdışında bulunan Türk işçi sayısı 2.700 kişi iken bu sayı bir sene içerisinde 6.700 kişiye yükselmiştir.[49] 1961 yılı aynı zamanda Sovyetler Birliği kontrolündeki Doğu Almanya'nın, Batı Almanya'ya insan akışının önünü kesmek amacı ile Berlin Duvarını inşa etmiş olduğu senedir. Böylece ekonomik mucize dönemi yaşayan ve işgücü ihtiyacını karşılamak için başka ülkelerin işgücüne ihtiyaç duyan Batı Almanya için önemli sayıda işgücünün önü kesilmiştir. Tüm bu gelişmeler ışığında yeni bir işgücü anlaşması yapmayı planlayan Almanya, aynı zamanda bir NATO üyesi olan Türkiye ile görüşmelere başlamış ve Türkiye Çalışma Bakanlığı ile Alman İş ve İşçi Bulma Kurumu arasında anlaşma imzalanmasına karar verilmiştir.[50] Böylece resmi ismi "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Federal Almanya Cumhuriyeti

---

[45] Oliver Trede, "Gewerkschaften und Arbeitsmigration in der Bundesrepublik – zwischen Misstrauen und Integration", **Bundeszentrale für politische Bildung**, 26 Ağustos 2016, (çevrimiçi) https://www.bpb.de/themen/deutschlandarchiv/232789/zwischen-misstrauen-und-integration/, 01 Ağustos 2022.
[46] Fulbrook, **Almanya'nın Kısa Tarihi**, s. 221.
[47] Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, **Ausländische Arbeitskräfte in der Bundesrepublik**, II a 6, 2430.01, 162/62, Drucksache IV/859, Bonn, 21.12.1962, s.3.
[48] Mark E. Spicka, "Guest Workers, Social Order, and West German Municipalities 1960–7", **Journal of Contemporary History** 0(0) 1–21, 2018, s.6.
[49] Nermin Abadan Unat, **Bitmeyen Göç Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa**, İstanbul Bilgi Ünversitesi, 2017, s.84.
[50] Ibid., s. 85.

Hükümeti Arasında Türk İşçilerinin Almanya'da İşe Yerleştirilmelerine Dair Anlaşma" olan Türkiye-Almanya İşgücü Anlaşması, 30 Ekim 1961 tarihinde ve Almanya'nın Bad Godesberg şehrinde imzalanmıştır. Türkiye'den yurtdışına işçi gönderimine ilişkin ilk anlaşma özelliği taşıyan Türkiye-Almanya İşgücü Anlaşması, 12 maddeden oluşmakta ve Almanya'ya çalışmak amacıyla giden Türk işçilerin ülkedeki işlere yerleştirilmelerini düzenlemeyi amaçlamaktadır.[51] Anlaşma gereğince Alman İş Kurumu ile Türk İş Kurumu işbirliğini kolaylaştırmak adına, Türkiye'de Almanya tarafından çalıştırılacak olan bir İrtibat Bürosu[52] kurulması kararlaştırılmış ve Almanya'ya gönderilecek olan Türk işçilerin seçiminde (özellikle sağlık koşulları ve mesleki yeterliliklerinin kontrolü) söz konusu İrtibat Bürosunun, Türk İş Kurumu ile birlikte çalışması öngörülmüştür.[53] Türkiye-Almanya İşgücü Anlaşmasının imzalanması ile birlikte Türkiye'den Almanya'ya yönelik işçi göçü büyük ölçüde devlet eliyle gerçekleşmeye başlamıştır.

Tablo 2.1

1955-1980 Yılları Arasında Almanya'da Bulunan Yabancı İşçi Sayıları

	İtalyan	Yunan	İspanyol	Türk	Portekiz	Yugoslav	Toplam
1955	8	0,60	0,50	-	-	-	80
1960	144	21	16	3	0,30	9	329
1965	372	187	183	133	14	64	1.217
1970	382	242	172	354	45	423	1.949
1971	408	269	187	453	58	478	2.241
1972	426	270	184	511	66	475	2.352
1973	450	250	190	605	85	535	2.595
1974	332	229	150	607	78	467	2.287

[51] T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Uluslararası İşgücü Anlaşmaları**, Ed. Dr. Fazıl Aydın, Haz. Emir Timur Kafkas, İmran Sarmış, Osmanbey Şahin, Yayın No 7, Kayıhan Ajans, Ankara, 2014, s. 16, (çevrimiçi) https://www.csgb.gov.tr/media/1341/isgucuanlasmalari.pdf, 01 Eylül 2022.

[52] Türkiye-Almanya İşgücü Anlaşmasının imzalanmasının ardından İstanbul'daki İş ve İşçi Bulma Kurumu binasında açılan İrtibat Bürosu, işçi alımlarının durdurulduğu 1973 yılına kadar 12 yıl boyunca çalışmıştır. Almış olduğu 2 milyon 300 bin başvuru arasından 605 bininin kabul edildiği ve böylece resmi kanallarla göçmen işçi kabulünde, yaklaşık olarak her dört işçi adayından birinin seçildiğini görülmektedir. Gökhan Duman, **11. Peron**, Vadi Yayınları, 2018, s.10-11.

[53] T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Uluslararası İşgücü Anlaşmaları**, s. 17-18.

1975	292	196	125	543	68	416	2.039
1980	308	130	85	588	58	349	2.016

Not: *(1000 kişi içinde)*

Kaynak: "Ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland bis 1980", **Statista Research Department**, Ocak 1, 2016, (Çevrimiçi) https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1156090/umfrage/auslaendische-arbeitnehmer-in-der-bundesrepublik-deutschland/, 10 Ağustos 2022.

Tablo 2.1'e bakıldığında, Almanya'da 1955 yılında 80.000 yabancı işçi bulunurken, 1960'lar ve 1970'lerin başlarında bu sayının gittikçe artarak 1973 yılında 2.6 milyon ile en yüksek seviyeye ulaştığı görülmektedir. Dikkat çekici bir başka husus, diğer işçilere kıyasla Türk işçilerin sayılarının artış oranları çok daha yüksek görünmektedir. Özellikle yabancı işçi sayısının en yüksek olduğu 1973 yılı incelendiğinde, en yüksek oran ile Türk işçilerin ilk sırada yer aldığı ikinci sırada Yugoslav işçilerin yer aldığı görülmektedir.

Diğer ülkeler ile imzalanan işgücü anlaşmaları ile karşılaştırıldığında Türk işçilerin ailelerini yanlarında getirememeleri ve çalışma sürelerini en fazla bir sene uzatma imkânı olacak şekilde birer senelik rotasyon ilkesi gibi kısıtlamalar öngörülmüştür.[54] Söz konusu kısıtlamalar pratikte uygulanmamış ve hem Alman işverenlerin işgücü talebini karşılamak hem de Türkiye ile iyi ilişkileri korumak için revize edilerek 20 Mayıs 1964 tarihinde yeni bir anlaşma yapılmıştır. Böylece Türk işçilerin ailelerini Almanya'ya getirmeleri önündeki engel kaldırılmış ve ailelere çocuk parası hakkı da tanınmıştır.[55]

İkili anlaşmalar sayesinde istihdam edilen işçilerin geçici olduklarından emin olmak isteyen Alman hükümeti, misafir işçi programlarını tamamen ekonomik odaklı, yüksek devlet müdahalesine dayanan ve bazı sınırlılıklara sahip olarak inşa etmiştir.[56] Alman Devleti açısından yaşanan göç hareketleri geçicidir ve gelen yabancı işçiler mutlaka bir gün kendi ülkelerine geri döneceklerdir. Misafir işçi programları; yabancı işçilerin "ekonomide yaşanan darlık dönemlerinde işten çıkarılıp büyüme dönemlerinde işe alınacak bir yedek güç" olarak görülmesi, vergi ve sigortalarını ödemelerine karşın vatandaşlık haklarından tamamen yararlanamamaları ve aile

[54] Abadan-Unat, **Bitmeyen Göç** s. 32-35.
[55] Gökhan Duman, **11. Peron, s.** 80.
[56] Castels, Miller, **Göçler Çağı,** s. 742.

birleşimlerinin devlet tarafından zorlaştırılarak masraflardan kaçınılması gibi nedenlerle eleştirilmektedir.[57] [58]

1955 yılında yapılan ikili anlaşmalar çerçevesinde uygulamaya başlanan misafir işçi programları, Almanya'nın göç politikası odağının Alman ekonomisinin işgücü ihtiyacını karşılamak olduğunu göstermiştir. Ancak yabancı işçi istihdam edilmesinin asıl nedeni Alman nüfusun az olmasından değil, verilen düşük ücretler karşılığında el emeği gerektiren işlerde çalışacak Alman işçi bulunamamasından kaynaklanmaktadır.[59] 1960'lı yıllara gelindiğinde söz konusu göç politikasının iş gücü piyasası ve yabancı istihdam politikası çerçevesinde şekillendiği görülmektedir.[60]

2.1.2. 1962 Federal Çalışma ve Sosyal Düzen Bakanlığı Raporu

Hararetli tartışmalar süregelirken 1955 yılında imzalanan ilk yabancı işçi alımı anlaşması, yedi senenin ardından Alman meclisinde tartışılmaya devam etmektedir. 1962 yılında muhalefet partisi tarafından yabancıların durumlarıyla ilgili soru önergesi ile ilişkili, dönemin Çalışma ve Sosyal Düzen Bakanlığınca bir rapor hazırlanarak 21 Aralık 1962 tarihinde meclise sunulmuştur. 14 kısımdan oluşan "Almanya'daki Yabancı İstihdamına İlişkin Federal Hükümet Raporu" isimli çalışmada; ülkede bulunan yabancı işgücü sayısı, milletleri, istihdam alanları, gelecek için öngörüler, istihdam süreçleri hakkında bilgiler, işçilerin hakları ve yasal statüleri, gelirleri, konut durumları, aileleri, işçilerle ilgilenmekten sorumlu kuruluşlar gibi konulara değinilmektedir.[61]

Rapora göre, 1962 Eylül ayı sonunda Almanya'da 130.000'i kadın olmak üzere toplam 710.000 civarında yabancı işçi bulunmaktadır. En çok işçi istihdam edilen ülkelere bakıldığında, işçilerin 266.000'i İtalya'dan, 87.000'i İspanya'dan, 69.000'i Yunanistan'dan, 53.000'i Hollanda'dan ve yaklaşık 47.000'i Avusturya'dan

[57] John Berger, Jean Mohr, **Yedinci Adam: Avrupa'da Bir Göçmen İşçinin Hikâyesi**, Metis Yayıncılık, 2021, s. 144.
[58] Başka bir ülkede yetişmiş emeğin kullanılması, şehirleşmiş toplumların yılda 8 milyar sterlin tasarruf etmesi anlamına gelmektedir. Berger ve Mohr, **Yedinci Adam**, s. 75.
[59] Ibid., s. 125.
[60] Sakine Yıldız, "Erkaufte Rückkehr? Die Abwanderung türkischer ›Gastarbeiter/innen‹ aus Westdeutschland von 1973 bis 1984", Doktora Tezi, Osnabrück Üniversitesi, Kültür Bilimleri ve Sosyal Bilimler Ana Dalı, 2017, s. 26-27.
[61] Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, **Ausländische Arbeitskräfte.**

geldiği görülmektedir. Sektörel dağılım açısından yabancı işçilerin %30'u demir ve metal üretiminde ve işlemede, %25'i inşaat ve yardımcı yapı imalatında, %21'i diğer imalat sanayilerinde çalışmaktadır.[62]

Tablo 2.1

1954-1962 Yılları Arası İstihdam Edilen Yabancı İşçi Sayıları

	İstihdam Edilen Yabancı Sayısı
1954	72.906
1955	79.607
1956	98.818
1957	108.190
1958	136.296
1959	166.829
1960	279.390
1961	507.419
1962 (31 Temmuz verileri)	655.463

Kaynak: Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, "Ausländische Arbeitskräfte in der Bundesrepublik", II a 6, 2430.01, 162/62, Drucksache IV/859, Bonn, 21.12.1962, s.2.

Raporda ayrıca Almanya'ya yabancı işçilerin nasıl kabul edildiklerine dair süreçle ilgili bilgiler yer almaktadır. Buna göre işçilerin bir kısmı bireysel olarak, diğer kısmı ise ülkeler arası ikili anlaşmalar çerçevesinde Almanya'da istihdam edilmiştir. Bu anlaşmalar İtalya (Aralık 1955), İspanya (Mart 1960), Yunanistan (Mart 1960) ve Türkiye (Ekim 1961) ile yapılanlardır. Federal İstihdam Ajansı **(Bundesagentur für Arbeit)**, işgücü anlaşması imzalamış olduğu ülkelerde işe alım acenteleri (diğer ülkelerde Alman Komisyonu ve Türkiye'de ise Alman İrtibat Bürosu) kurmuştur. İstihdam edilecek olan yabancı işgücü için Alman kuruluşlarınca izlenen süreç ise raporda şu şekilde ifade edilmektedir:

[62] Ibid, s. 2.

> “Yabancı bir işçiyi işe almak isteyen Alman işveren, Almanya'daki yetkili Alman İş Kurumuna yazılı bir talep iletir. İlgili işveren, talep ettiği her işçi için işe alma ve yerleştirmeyle ilgili özel masrafları (özellikle seyahat masrafları) yetkili kuruma öder. Ödeme yapılan miktarlar 1962 yılında her işçi başına olmak üzere İtalya için 60 Alman Markı (**Deutsche Mark**, kısaca **DM**), İspanya için 120 DM, Yunanistan için 170 DM ve Türkiye için 150 DM'dir.”[63]

Almanya’da çalışacak işçilerin sosyal hak ve statüleri ile ilgili olarak raporda İşletme Teşkilat Yasasının 51. maddesinde yer alan Ayrımcılık Yasasına atıfta bulunulmaktadır. Bu yasa gereği işverenlerin çalışanlarına milliyetleri, kökenleri veya geldiği yerlerden dolayı kötü bir muamele göstermeleri yasaktır. Yabancı işçiler, sosyal güvenlik hakları ve yükümlülükleri açısından prensip olarak Alman vatandaşları ile eşittir. Bu nedenle, Federal Almanya Cumhuriyeti'nde kaldıkları süre boyunca Alman sosyal güvenlik mevzuatı kapsamında tam korumadan yararlanmaktadırlar. Raporda yabancı işçilerin istihdam güvencesine, çalışma süresi düzenlemelerine, tatil haklarına, toplu iş sözleşmesi hakkına, grev hakkına ve maaş haczi koruması haklarına tabi oldukları belirtilmektedir. Altı çizilen bir başka konu ise gelir vergisidir. Buna göre, gelir vergisi ödenmesi için çalışan kişinin uyruğu önemli değildir. Çalışma Bakanlığına göre bu durum, Almanya’da çalışan yabancı işçilerin gelir vergisine tabi olan Alman vatandaşları ile aynı hükümlere tabii tutulduğunu göstermektedir. Dolayısıyla Alman işçiler ile kıyaslandıklarında yabancı işçilerin dezavantajlı olmaları veya daha kötü bir muameleye uğramaları mümkün değildir.[64]

Yine prensipte yabancı işçiler kendi iş yerlerinin iş konseyi seçimlerine katılabilir, seçmen grupları oluşturabilir ve kendi adaylarını sunabilmektedirler. Ancak, yabancı işçilerin aday olma hakları yoktur çünkü ilgili yasa, adayların Alman Federal Meclisi'nde oy kullanma hakkına sahip olmasını şart koşmaktadır.[65] Yabancı işçilerin eşitlik bakımından yerli işçilerle karşılaştırıldığı bir başka husus, gelir durumlarıdır. Rapora göre, eşit muamele ilkesi gereğince ve yabancı işçilerin çoğunluğuna toplu sözleşmelere göre ödeme yapılması sebebiyle yabancı çalışanların geliri, yerli çalışanlarınkine karşılık gelmektedir.[66] Almanya’ya gelen yabancı işçilerin konaklama durumlarıyla ilgili 1962 yılına dair verilen bilgiler şöyledir: İtalya, İspanya, Yunanistan

[63] Ibid, s. 3.
[64] Ibid, s. 5.
[65] Ibid, s. 6.
[66] Ibid.

ve Türkiye'deki işe alım ofisleri tarafından işe alınan işçilerin yaklaşık üçte ikisi toplu konutlarda veya lojmanlarda barındırılmaktadır.

Yabancıların büyük çoğunluğu ise işe alım bürolarını kullanmadan, tek kişilik konaklama birimlerinde yaşamaktadır (mobilyalı odalar veya nadir olarak kendi daireleri).[67] 1962 senesi gibi işgücü göçünün erken bir tarihinde raporda aile birleşimine dair bilgiler verilmiştir. Çalışma Bakanlığına göre aile birleşimi, misafir işçiler gibi Almanya'da geçici olanlara değil, uzun süreli bir işe sahip olan yabancılar için teşvik edilecek bir konu olmalıdır. Bu konuda en önemli unsur ise konut durumu olarak görülmektedir. Ailenin yaşaması için uygun bir yaşam alanı mevcut olduğu durumlarda, ilgili aile üyelerine ikamet verilmesi öngörüldüğü belirtilmiştir.[68]

Almanya'da yedi senedir çalışmakta olan İtalyan işçilerden, henüz bir senesi tamamlanan Türk işçilere kadar, Almanya sınırları içerisinde çalışan yabancı işgücüne danışmanlık ve bilgilendirme konularıyla hangi kurumların ilgileneceği konusu bir başka önemli meseledir. Hükümet bu konuda dış destek olarak öncelikle sendikaları ve sosyal yardım kuruluşlarını görevlendirmiştir. Örneğin sendikalar işçilere ücretler, çalışma saatleri, ikramiyeler, tatil, konaklama, yemek, sosyal güvenlik gibi sorunlar karşısında yardımcı olmaktadır. İç destek olarak ise işverenlerin kendileri ve iş konseyleri sorumlu tutulmuştur. Bunların yanı sıra Almanya'da işçilere (konsolosluklar ve görevlendirilen din görevlileri gibi) işçilerin kendi ülkelerinin temsilcileri de yardımcı olmaktadır. Ayrıca yerel düzeyde belediyelerin sosyal yardım büroları ve resmi kuruluşlar haricinde de kâr amacı gütmeyen dernekler, yabancı işçilerin çoğunlukla farklı yaşam koşullarına alışmalarına yardımcı olmaktadır. Söz konusu sosyal yardım kuruluşları, hükümet tarafından yabancı işçilerin sosyal ve kültürel açıdan desteklenmesi konusunda görevlendirilmiştir.[69]

Derneklerin faaliyetleri için İçişleri Bakanlığı fonlarından 1960 yılında 61.000 DM, 1961 yılında 200.000 DM, 1962 yılında 500.000 DM hibe sağlanmış ve bir sonraki sene için ise 800.000 DM hibe öngörülmüştür.[70] Derneklerin kurulması, özellikle tren istasyonu gibi yerlerde temas noktaları kurarak sosyal olarak izole olmuş Türklerin Alman toplumuyla etkileşimini kolaylaştırma işlevine sahiptir. Bunun yanı sıra Almanya'daki sosyal ilişkiler hakkında bilgilendirmeler yapılması, Türk işçi

[67] Ibid.
[68] Ibid, s. 6-7.
[69] Ibid, s. 7-8.
[70] Ibid, s.8.

derneklerinin kurulması ve dil kurslarının düzenlenmesi gibi faaliyet ile Türk işçilere sosyal destek ve danışmanlık sağlamaktan sorumlu olan İşçi Dayanışması Sosyal Yardım Derneği, işçilerin sosyal entegrasyonlarını teşvik ederek hukuksal eşitliklerinin sağlanmasına katkıda bulunmayı hedeflemiştir.[71] Buna göre Alman Çalışma Bakanlığı tarafından sendikalar ve işverenlerin yanı sıra ilgili sosyal yardım derneklerinin özellikle yabancı işçilerin topluma entegrasyonlarını kolaylaştırmak için görevlendirildiği görülmektedir. Böylece yabancı işçi istihdamı politikası çerçevesinde sınırlı bir entegrasyon politikası izlenilmiştir. İşçi göçünü geçici bir olgu olarak gören ve işçilerin kendi ülkelerine geri döneceğine inan Alman hükümetinin, işçilerin kendi kültürleri ile bağlarının desteklenerek bu düşüncesini güçlendirdiği söylenebilir.[72]

Çalışma Bakanlığının raporunda ayrıca yabancı işçilerin Alman meslektaşları ve yerel halk ile arasındaki ilişkilerde değerlendirilmiştir. Buna göre söz konusu ilişkiler genel olarak iyi şeklinde tanımlanmış ve başlangıçta iletişim zorlukları yaşanmış olsa da bu durumun yabancılar için normal olduğu çünkü birçok farklı koşula uyum sağlamak zorunda kaldıkları belirtilmiştir. Sonuç olarak her iki tarafın önyargılarını aşması gerektiği ve yabancılar Almancayı ne kadar iyi öğrenirlerse bu durumun o kadar çabuk aşılacağı düşünülmektedir.[73] Raporda yer alan dikkat çekici bir öneri, mevcut olan anlaşma ülkelerinin sayılarının zorunlu nedenler haricinde arttırılmaması ve Avrupa dışında ülkelerden gelen işçilerin Almanya'da çalışma taleplerini büyük ölçüde kısıtlamak zorunda kalacaklarını belirtmesi olmuştur. Bunun nedeni olarak yabancıların topluma etkili bir şekilde entegre edilmelerinin sağlanmasının zorlaşacağı düşüncesidir.[74]

Sürekli artan işgücü talebi sonucu resmi olarak ilk anlaşmanın imzalanmasının ardından yedi sene ve Türkiye ile yapılan anlaşmanın üzerinden bir sene geçtikten sonra Federal Almanya Cumhuriyeti Çalışma Bakanlığının mecliste yapmış olduğu açıklamalar bu şekildedir. Diğer taraftan Türkiye'ye baktığımız zaman Almanya'nın söz konusu raporundan bir sene sonra 1963 senesinde Devlet Planlama Teşkilatının girişimiyle Türk işçilerin Almanya'daki durumlarının araştırılması gündeme gelmiştir.

---

[71] Karin Hunn, "Kulturelle Begegnungen zwischen Konflikt und Synthese Anmerkungen zur Geschichte der Einwanderung aus der Türkei", **Friedrich Ebert Stiftung**, 2016, (çevrimiçi) https://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/50369.pdf, 20 Nisan 2022.
[72] Ibid, s. 3-4.
[73] Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, **Ausländische Arbeitskräfte,** s. 8-9.
[74] Ibid, s. 10.

2.1.3. Devlet Planlama Teşkilatı 1963 Federal Almanya Araştırması

Türkiye Devlet Planlama Teşkilatı'nın görevlendirmiş olduğu ve Nermin Abadan-Unat'ın öncülük ettiği ekip 1963 sonbaharında Almanya'ya bir alan araştırması yapmaya gitmişlerdir. 1964 senesinde yayımlanan **"Batı Almanya'daki Türk İşçileri ve Sorunlar"**, Türk işçilerin Almanya'da yaşamış olduğu sorunları ele alan ilk ampirik çalışma olmuştur. Genel hatlarıyla bakıldığında araştırmada hem Alman işveren ve kamu yöneticileriyle görüşmeler yapılmış olduğu hem de 29 kentte 80 firmada çalışan 494 Türk işçisiyle 125 soruluk bir anket gerçekleştirildiği görülmektedir. Ankette daha çok Türk işçilerinin durumları ve sorunlarıyla ilgili sorulara odaklanılmaktadır. Rapora göre 1963 yılı sonbaharında Almanya'da bulunan Türk işçilerin memleketleri ile ilgili veriler şu şekildedir: %51'i 100.000 ve daha fazla nüfuslu şehirlerden, %11'i 2.000-20.000 nüfuslu şehirlerden, %18'i ise 2.000'den daha az nüfuslu köylerden gelmektedir.[75]

İşçilerin Almanya'ya gitme kararı almalarında etkili olan unsurlar ile ilgili olarak sanılanın aksine radyo ve basının etkisiyle değil; tanıdık, akraba, hemşeri ilişkileri yoluyla göç kararı aldıkları belirtilmektedir.[76] Araştırmada işçilerin eğitim seviyeleri, medeni durumları, Almanya'ya gelmeden önce Türkiye'de ne iş yaptıkları, Almanya'daki gelir ve konut durumlarıyla ilgili şu veriler paylaşılmıştır: İşçilerin eğitim seviyelerine bakıldığında %49'u ilkokul, %13'ü ortaokul, %15'i meslek okulu mezunu olarak görülmektedir. İlerleyen senelere göre bu dönemdeki eğitim oranları yüksektir. Türk kadın işçilerde bu oranın %24'si meslek okulu ve %16'sı lise mezunu şeklindedir. Medeni durumlarına bakıldığında işçilerin %56'sının evli ve ortalama üç çocuğa sahip olduğu ve erkeklerden farklı olarak kadınların %18'inin boşanmış veya dul olduğu görülmektedir. Bu dönemde işçilerin sadece %17'si Almanya'da aileleriyle oturmaktadır.[77]

Türk işçilerin mesleki durumlarına bakıldığında dikkat çeken ilginç bir nokta; Almanya'ya çalışmaya gidenlerin beşte dördünün Türkiye'de hâlihazırda bir işi olduğu, dolayısıyla gelme sebeplerinin sanıldığı gibi işsizlik sebebiyle ilgili olmadığıdır. Neden Almanya'ya çalışmaya geldikleri sorusuna ise Türk işçilerin

[75] Abadan-Unat, **Bitmeyen Göç**, s. 132.
[76] Ibid, s. 133.
[77] Ibid, s. 134.

%20'si para biriktirmek, %19'u ailesi ve kendisinin geleceğini garantilemek, %17'si mesleki bilgisini arttırmak, %15'i araba sahibi olmak gibi cevaplar vermiştir.[78] Almanya'ya gitme kararı almalarında yurtdışındaki yüksek ücretler, kısa zamanda büyük birikimler yapmak, yeni bilgiler edinmek ve dünyayı görmek gibi faktörler etkili olmuştur. İlgi çekici bir başka nokta ise işçilerin önemli bir kısmının Türkiye'de iken toplumsal açıdan itibarlı sayılabilecek öğretmenlik, satıcılık, muhasebecilik gibi mesleklere sahip olmasıdır. Almanya'ya geldiklerinde ise Türk işçilerin %55'i metalürji ve inşaat gibi imalat sektörlerinde, %19'u el sanatlarında, %9'u maden ocaklarında işe başlamıştır.[79] Türk işçilerin Almanya'daki gelir durumlarına bakıldığı zaman %67'sinin aylık 300-600 DM'lik net gelire sahip oldukları ve giderleri çıkarıldığında yıllık 3.000 DM birikim yapma imkânlarının olduğu görülmektedir.[80] Türk işçilerin Almanya'daki kaldıkları konut durumlarına ve çalışma hayatlarına bakıldığı zaman %85'inin iş sözleşmeleri gereği lojmanlarda **(Heim)** kaldığı ve %55'inin (200-1000 çalışanı olan) büyük şirketlerde istihdam edildiği görülmektedir.[81]

Tablo 2.3

1963 Yılında Türk İşçilerin Almanya'da Kaldıkları Konut Türleri

Konut Türü	İşçi Sayısı	Yüzdelik Oran
Sözleşmede geçen lojman (Heim)	417	84
Diğer işçilerle ortak daire	4	1
Aile yanında kiracı	46	9
Bağımsız kiralık daire	4	1
Cevapsız	23	5
Toplam	494	100

Kaynak: Nermin Abadan-Unat, **Bitmeyen Göç Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa**, İstanbul Bilgi Ünversitesi, 2017, s. 137.

2.1.4. Misafirlikten Göçmenliğe

[78] Ibid, s. 151-152.
[79] Ibid, s. 134.
[80] Ibid, s. 135-136.
[81] Ibid, s. 137-138.

1960'ların sonuna yaklaşıldığında son derece hızlı yükselen yabancı işçi sayısı ile artan işsizlik oranları sonucunda Almanya'da misafir işçi sistemine dair tartışmalar alevlenmiştir. Artık sistemin dezavantajları, avantajlarının önüne geçmiş görünmekte ve ekonomik boyutun yanı sıra eğitim, konut sıkıntısı vb. gibi sosyal altyapı eksiklikleri de ön plana çıkmış durumdadır. Tüm bu tartışmalar ışığında, 1960'ların ortalarından itibaren yabancı işçiler ile ilgili çekinceler kamuoyunda artmış görünmektedir.[82] Özellikle 1966 senesinde baş gösteren ekonomik durgunluğu takip eden yıllar, yabancı işçi istihdamı politikasının siyasi gündemde daha çok yer alarak sorgulanmaya başlamasına neden olmuştur. Artık yabancı işçilerin Alman ekonomisine katkılarından ziyade işgücü piyasasında rakip olarak görülmeye başlanması ön plana çıkmış, işçilerin durumu ekonomi dışında asimilasyon ve entegrasyon çerçevelerinde de tartışılmaya başlanmıştır.[83]

Yabancı işçi tartışmalarının bu süreçte alevlenmesinin önde gelen nedenlerinden biri, alımların başladığı ilk zamanlarda hem siyasilerin hem de Alman işverenlerin işçilerin entegrasyonlarına ilişkin konuları yeterince düşünmemiş olması ve onlar için işçilerin günlük yaşamlarında hayatlarını sürdürebilecek kadar entegre olmalarının yeterli görülmesidir. Bu durumun doğruluğu, sayıları milyonu geçen yabancı işçilerin Almanya'daki yaşamları boyunca eğitim, sağlık, dil, vb. konulardaki ihtiyaçların ortaya çıkması ile tartışılmaya başlanmıştır. Sonuç olarak geçici ve misafir olarak görülen işçilerin Alman toplumuna entegrasyonları üzerine yeterince düşünülmemiştir. Ayrıca Türk işçilerin, yerel halk ile arasında kültür ve din açısından en fazla fark olan millete mensup olması, Almanya'da kendi kültür ve dinlerini yaşamak konusunda en büyük güçlükleri yaşamalarına neden olmuştur. 1964 yılında revize edilen anlaşma sonucunda Türkiye'den gelen işçilerin artık ailelerini getirebilmeleri ve Türklerin böylece giderek göçmen haline gelmeleri ile toplumsal sorunlar büyümeye başlamıştır.[84]

2.1.5. Değerlendirme

1950'li yıllar itibariyle Almanya'nın yaşamakta olduğu ekonomik mucize dönemi, bir yandan üretimin hızla artmasına diğer taraftan büyük bir işgücü açığının

[82] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s. 27-28.
[83] Ibid, s. 27-28.
[84] Hunn, "Kulturelle Begegnungen zwischen Konflikt und Synthese", s. 1.

oluşmasına neden olmuştur. Yerli işgücü piyasası ile söz konusu işçi talebinin karşılanamaması sonucu, diğer ülkelerden işçi alımı yoluna başvurulmuş ancak yıllardır devam eden düzensiz göç kaynakları, özellikle 1961 yılında Berlin Duvarının inşası ve Doğu Almanya ile bağlantının kesilmesi, Alman İşverenlerin de talepleri doğrultusunda devlet eliyle uluslararası iş göçünün teşvik edilmesi ile sonuçlanmıştır. Öncelikle AET ülkeleri olmak üzere, daha sonra ucuz ve niteliksiz işgücüne sahip Güney Avrupa ülkeleri ile ikili anlaşmalar imzalanarak misafir işçi programları uygulamaya konmuştur. Almanya'nın bu geçici istihdam politikası, ihtiyaç duyulan sektörlere devlet kontrolündeki süreç dâhilinde yerleştirilmeleri, toplum içerisine fazla karışmadan ve devlete herhangi bir sosyal harcama yükü oluşturmadan sınırlı süreler içerisinde Almanya'da çalışıp, daha sonra kendi ülkelerine geri dönmeleri şeklinde planlanmıştır. Bu dönemde göç süreçleri tamamen ekonomik odaklı gerçekleşmiş olup, işçilerin hakları yalnızca işyerlerinde eşit çalışma şartları kapsamında tartışılmıştır. 1960'lı yılların sonlarına baş gösteren ekonomik durgunluk yılları ve Alman toplumunda artan işsizlik, okların yabancı işçilere doğru çevrilmesine neden olmuş ve işverenler ile hükümetin söz konusu istihdam politikasına bakış açısında değişiklikler yaşanmaya başlanmıştır.

2.2. 1970'ler: Ekonomik Buhran Dönemi ve İşçi Alımı Durdurulması

Misafir işçi programıyla Almanya'ya çalışmaya gelen yabancı işçiler, 1960'ların sonları itibariyle eş ve çocuklarını gittikçe daha fazla yanlarına getirmiştir. Böylece artmaya başlayan aile nüfusu ile birlikte, Almanya'da bulunan yabancı varlığı demografik bir değişim geçirmiştir. Söz konusu işçi grubu içerisinde çocukların, gençlerin ve kadınların sayısı hızla artmıştır. Bunun sonucunda yabancı nüfus, çoğunluğu erkeklerden oluşan bir işgücünden ailelerin, kiracıların, komşuların ve öğrencilerin meydana getirdiği bir topluluğa dönüşmüştür.[85] 1966/67 ekonomik durgunluğunu takip eden yıllarda ekonomi yeniden canlanmaya başlamış, yabancı istihdam ve oturma izinlerinde artış görülmüştür. Artan yabancı sayısının yanı sıra bu insanların kısa vadede geri dönmeyeceklerinin anlaşılması, ileride meydana gelebilecek sorunlarla ilgili tartışmalara neden olmuştur. İşçilerin aile üyelerini getirmesi ile birlikte altyapı, sosyal masraflar, entegrasyon, azınlıklar ve güvenlik gibi sorunlar tartışılan konular arasında ilk sıralarda yerini almıştır.[86]

[85] Hunn, "Kulturelle Begegnungen zwischen Konflikt und Synthese", s. 4-5.
[86] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s. 29.

1970'li yıllardan itibaren yeni hükümet ile birlikte yabancıların Alman toplumuna entegrasyonu konusunda atılan adımlar dönüşüm geçirmiş ve eski paternalist sosyal politikalar, yerini 1960'lar itibariyle artış gösteren liberalleşme ve demokratikleşme hareketleri kapsamında yabancı yurttaşlar tartışmalarına bırakmıştır. Söz konusu tartışmalar, İşletme Teşkilatı Yasasında 1971'de yapılan değişikliklerle yeni bir ivme kazanmıştır çünkü yasanın son haline göre, AT (Avrupa Toplulukları) üyesi olmayan ülkelerden çalışanlar da artık iş konseyi için aday olabilmektedir.[87] Sosyal Demokrat Çalışma Bakanı Arendt, 1971 yılı başında yabancı politikası ve yabancıların alımlarına bir sınırlama getirme tartışmalarıyla ilgili olarak şunları söylemiştir "Yabancılara yönelik istihdam kapasitesinin gelecek durumu, iş piyasasındaki gelişmelere bağlıdır. Bu noktada yabancıların istihdamı için bir üst sınırdan söz etmek mümkün değildir" açıklamasında bulunmuştur.[88]

Alman kamuoyunda, yabancıların istihdamına yönelik ekonomik ve toplumsal tartışmaların net bir karara bağlanamaması ve hükümetin henüz herhangi bir atmayı gerekli görmemesi ile birlikte, 1972 yılına gelindiğinde Almanya'da çalışmak üzere yabancı işçi başvurularının hızla artmıştır. Sadece Türkiye'den bir milyondan fazla insan Avrupa ülkelerinde, özellikle Almanya'da, herhangi bir işte çalışmak amacıyla başvuruda bulunmuştur ancak 1960'ların başlarından farklı olarak bu kişilerin dörtte üçü vasıfsızdır.[89]

1972 Ocak ayında Almanya'da istihdam edilen 2.128 milyon yabancı işçi bulunduğu ancak bu sayı içindeki işsizlik oranının artmakta olduğu görülmektedir.[90] Alman hükümetinin bu yıllarda yabancıların sayılarındaki söz konusu artışın önünü almak için uyguladığı politikalar ise göçün ve göçmen yerleşiminin daha ileri bir boyuta ulaşmasını engellemek için yetersizdir.[91] Tüm bu gelişmeler ışığında hem işverenlerin hem de hükümetin gittikçe artmakta olan yabancı sayıları ve bu artışın ileride Almanya'da neden olabileceği etkilere ilişkin söylemlerinde farklılaşmalar gözlemlenmektedir. Yabancı istihdamının hâlâ mantıklı ve avantajlı olup olmadığına

[87] Hunn, "Kulturelle Begegnungen zwischen Konflikt und Synthese", s. 6-7.
[88] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 225.
[89] Hunn, "Kulturelle Begegnungen zwischen Konflikt und Synthese", s. 5.
[90] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s.30.
[91] Castels, Miller, **Göçler Çağı,** s. 293.

dair tartışmalar çerçevesinde işveren dernekleri 1971 Kasım ayında şunları söylemiştir:[92]

> "Bu zamana dek yabancı işçiler sayesinde başarılan ekonomik kalkınma dönemi için işler tersine dönmektedir çünkü buraya yerleşen yabancılar ve ailelerinin artan tüketim ihtiyaçları söz konusudur. Bahsedilen sadece konut sağlamak, sınıflar ve öğretmenler tahsis etmek değildir; şehirlerin altyapılarını da artmakta olan nüfusa uygun hale getirmek gerekecektir."

Çalışma Bakanı Arendt'in 1972 Mart ayında Alman ekonomisi için fayda-zarar hesabı hakkında yaptığı konuşması ise şu şekildedir:[93]

> "Yabancı işçilerin Almanya'da bulunma süreleri uzadıkça, buna bağlı olarak aile birleşimleri artmakta ve işçilerin bölgesel hareketlilikleri azalmaktadır. Ayrıca artmakta olan misafir işçi akını ile emek tasarrufu sağlayan yatırımlar mümkün olmaktan uzaklaşmaktadır. Bu durum ise verimlilik ve büyüme oranlarında azalmaya yol açmaktadır. Artmakta olan yabancı sayısı ve gittikçe uzayan kalış süreleri, entegrasyon için maliyetleri yükseltmektedir. Eninde sonunda, bu dezavantajların ekonomik kalkınma avantajlarını ortadan kaldırdığı bir noktaya ulaşacağız."

Herbert'e göre Arendt'in bu konuşması, aslında uzun süredir devam eden tartışmalarda yer alan misafir işçi istihdamını dezavantajlı hale getiren üç önemli noktayı vurgulamaktadır: Yabancı işçilerin bölgesel hareketliklerinde azalma meydana gelmesi, modernizasyonu engelleyici etkiler ve artan işçi sayısının neden olduğu altyapı maliyetleri.[94]

1968-1973 yıllarında Almanya'daki yabancı işçi sayısı 1.014 milyondan 2.595 milyona yükselmiştir. Sadece 1968-1971 yıllarında istihdam edilen sayısı, 1968'e kadar toplam istihdam edilen işçi sayısına denk gelmektedir. Özellikle Türk işgücü sayısı 1967'de yaklaşık 130.000 iken bu sayısı 1973 yılına kadar yaklaşık 600.000'e kadar ulaşmıştır. Böylece 1972 yılı sonunda misafir işçiler arasında en kalabalık grubu Türkler oluşturmaktadır.[95]

1970'li yıllar Avrupa'da yaşayan göçmenler için geleceklerinin görece belirsiz olduğu, kendi ülkelerine bir gün geri dönüp dönmeyeceklerini bilemedikleri yıllardır. Söz konusu bu kararsızlık, işçilerin ailelerini yanlarına almalarına neden olmuştur.[96] Tüm bu gelişmeleri endişeyle karşılayan Alman işverenler ve hükümet açısından

---

[92] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 227.
[93] Ibid. s. 228.
[94] Ibid.
[95] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 224.
[96] Abadan-Unat, **Bitmeyen Göç**, s.91.

tablo şu şekildedir: Misafir işçiler, öngörüldüğünden daha fazla süredir Almanya'da yaşamaktadır, uzayan süreler sonucunda işçiler ailelerini yanlarına alma oranları artmaktadır ve yabancılar arasında işsizlik oranı giderek yükselmektedir. Buna göre, 1961 yılında yaklaşık 137.000 olan herhangi bir işte çalışmayan yabancıların sayısı, 1967 yılında 815.000 ve 1973 yılında 1.37 milyona yükselmiştir.[97] İlerleyen yıllarda Şansölye Willy Brandt'ın "Almanya'daki yabancı sayısının 2.5 milyona yaklaştığı ve bunun bir azınlık için çok fazla olduğu" açıklamaları, göçmenleri tartışma konusu haline getirmiştir. Alman kamuoyunda süregelen tartışmalar, "neden bu kadar çok insanın alındığı" sorusunu gündeme getirmiştir.[98]

Tüm bu gelişmeler neticesinde dönemin Alman hükümeti yabancı işgücü göçünü azaltmak ve işverenleri, öncelikle yerli işgücü piyasasına yönlendirmek adına bazı önlemler almıştır. Buna göre, işverenlerin yabancı işçi istihdam etmek için kişi başına ödemek zorunda oldukları sevk ücreti 300 DM iken, 1000 DM olmuştur. Ayrıca işverenler her işçi için aylık olarak istihdam vergisi ödemekle mükellef olacaklardır ve işçilere sağlanan barınma koşullarının iyileştirilmesi talep edilmiştir. Bunların yanı sıra, yasadışı yabancı işçi çalıştırılmasına yönelik olarak cezalar da yükseltilmiştir. Ancak bu önlemler sonucu yabancı işçiler arasındaki işsizlik oranları hızla artmış ve bu durum yabancı işçilerin büyük grevler başlatmasına neden olmuştur.[99]

2.2.1. Kamuoyun Tartışmaları ve Hükümetin Tutumu

Alman hükümetinin 1950'li yıllarda başlattığı misafir işçi programlarına ve yürüttüğü yabancı politikalarına bakıldığı zaman, söz konusu işçileri yalnızca belirli süreler için Almanya'ya kabul etmeyi planladığını ve dolayısıyla onlara kalıcı yerleşim hakkı tanımayı düşünmediği görülmektedir. Alman hükümetinin bu politika ve söylemleri, aynı beklentinin Alman kamuoyunda da oluşmasına neden olmuştur. Böylece ülkelerinin ekonomik kalkınmalarına katkı sağladıkları için ilk zamanlarda memnuniyetle karşılanan yabancı işçilerin geri dönmeyeceklerinin anlaşılması, Alman kamuoyu ve siyasileri arasında korku ve endişeye yol açmıştır. [100]

[97] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 224.
[98] Duman, **11.Peron,** s. 95-97.
[99] Ibid.
[100] Castels, Miller, **Göçler Çağı,** s. 317-318.

1970'lerden itibaren, misafir işçi sisteminin artık eskisi kadar faydalı olup olmadığı sorusu, bir başka deyişle yabancı istihdamının avantaj ve dezavantajları, kamuoyu ve siyasetçiler tarafından gittikçe daha şiddetli olarak tartışılmıştır. Söz konusu tartışmalar özellikle 1971 tarihli yabancı işçilerin çalışma izinlerine yönelik düzenleme ile daha da şiddetlenmiştir çünkü bu yeni düzenleme ile birlikte beş seneden fazla Almanya'da çalışmakta olan yabancılara, tekrardan beş yıla kadar uzayabilen özel bir çalışma izni hakkı tanınmaktadır. 1972 Mayıs ayında bu izinden yararlanabilir durumda olan 400.000 AT üye ülkesi olmayan işçi ve 500.000 İtalyan işçi bulunmaktadır.[101] Böylece AT üyesi olmayan ülkelerden gelen yabancı çalışanlar, çalışma izni verilmemesi yoluyla kısa sürede geri dönmeye zorlanamayacaklardır. Bu durum kimileri tarafından misafirlikten yabancı yurttaşlığa **(Mitbürger)** geçişin bir göstergesi olarak değerlendirilmiştir.[102] Söz konusu çalışma izni düzenlemesi ile ilgili Alman yetkililerin öngörüleri ise şu şekildedir:[103]

> "Almanya'da bulunan yabancı işçilerin neredeyse yarısının çalışma izinlerinin bulunmaması sebebiyle geri gönderilmelerinin önüne geçilecektir, yabancı istihdamının ekonomik tampon olarak kullanılması ciddi oranda kısıtlanacaktır (ancak diğer taraftan) misafir işçilerin refah devleti sistemine hukuki ve sosyal politik entegrasyonlarını sağlamak, Almanya'nın dış politikada hareket alanını sınırlandırmak anlamına gelmektedir."

1970'lerin başında özellikle Türk nüfusun hızla artmasının ardından, çok sayıda yabancının bulunduğu bölgelerde altyapının aşırı yüklenmesi ve buna bağlı olarak sosyal değişimlerle ilgili şikâyetler Alman basınında daha çok yer almaya başlamıştır ve bu durum Türklere karşı olumsuz bir algı oluşmasına katkıda bulunmuştur.[104] Diğer taraftan Çalışma Bakanı Walter Arendt tarafından yapılan açıklama, hükümetin söz konusu olumsuz algıya katıldığını göstermektedir. Buna göre, "Almanya'nın klasik anlamda bir göç ülkesi olmadığını, gelen yabancıların geri dönecekleri üzerine hareket ettiklerini, ancak dört sene içerisinde gelen işçi sayılarının korkunç olduğunu ve aynı zamanda işverenlerin sözlerinde durmadığını, işçilerin kötü şartlarda barındırıldığını" belirtilmektedir.[105]

---

[101] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 226.
[102] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s.30.
[103] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 226.
[104] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s.39.
[105] Duman, **11. Peron,** s. 137.

Çalışma Bakanı Walter Arendt'in, 6 Haziran 1972 tarihli kabine toplantısında açıklamış olduğu "Yabancıların İstihdamına Yönelik Eylem Programı", Alman kamuoyunda var olan endişe ve korkuları net bir şekilde yansımaktadır. Yabancı istihdamına yönelik; göçün sınırlandırılması, geri dönüşün teşvik edilmesi ve ülkede kalan göçmen işçilerle ailelerinin toplumsal entegrasyonunun sağlanmasına değinilen programda, aynı zamanda yasal olarak istihdam edilmiş yabancı işçilere karşı zorlayıcı önlemler uygulanması (resmi yollarla oturumların sonlandırılması veya yabancıların ülkelerine döndürülmeye zorlanması) reddedilmiştir.[106] Kitlesel sınır dışı etme konusunun ise sıklıkla Alman kamuoyunda tartışılmış olmasına karşın, birçok uluslararası anlaşma imzalamış demokratik bir ülke olan Almanya için gerçek bir çözüm yolu olarak kabul edilmemektedir.[107] Yabancıların sayısındaki artış hükümet tarafından bir sorun olarak görülmektedir ancak yapılan iş gücü alım sözleşmeleriyle birlikte gönderici ülkeler, vatandaşlarının Almanya'ya iş gücü göçü gerçekleştirmeleri garantisi elde etmektedirler. Dolayısıyla bu sözleşmeler ikili devlet ilişkilerine zarar vermeden feshedilemeyecek durumdadır. Ancak 1973 Petrol Krizi ile birlikte sözleşmelere müdahale etme imkânı doğmuştur.[108]

2.2.2. 1973 Yılı Yabancı İşçi Alımının Durdurulması

1950'li ve 1960'lı yıllarda büyük işgücü ihtiyacı yaşanan sektörlere yabancı işçilerin istihdam edilerek yerleştirilmeleri başlıca yabancı politikası olarak ortaya çıkmakla beraber 1970'li yıllara gelindiğinde, ekonomik yapılanma süreciyle birlikte önemli değişimler yaşanmış ve yabancı işçilerin çalışmakta olduğu sektörler önem kaybetmeye başlamıştır. Böylece bu işçiler arasında işsizlik oranları hızla artmıştır.[109] Özellikle 1973 senesi ile başlayan ekonomik krizde Almanya'da birçok işletme işçi çıkarmaya başlamış ve işten çıkarılanların sayısı yüz binleri bulmuştur.[110] 1973 ve 1979 krizleri Alman sanayiinin ticarete ve petrol ihracatına fazlasıyla bağımlı olması sebebiyle ülkeyi önemli ölçüde etkilemiştir.[111] Böylelikle yabancı işçiler ve ailelerinin

[106] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s.32.
[107] Castels, Miller, **Göçler Çağı,** s. 292.
[108] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s.32.
[109] Castels, Miller, **Göçler Çağı,** s. 299-301.
[110] Duman, **11. Peron,** s. 95-97.
[111] Fulbrook, **Almanya'nın Kısa Tarihi,** s. 218.

Alman ekonomisi üzerinde oluşturmaya başladığı baskı, Alman yetkililer ve ekonomik aktörler tarafından finansal bir yük oluşumu tehlikesi olarak değerlendirilmiştir.[112]

Şansölye Willy Brandt, 1973 Ocak ayında yaptığı bir açıklama ile "Alman toplumunun alım kapasitesinin dolma noktasında" olduğunu belirterek hükümetin yabancı politikalarında bir dönüm noktasının sinyallerini vermiştir.[113] Sonuç olarak 1973-1974 yıllarında yaşanan petrol ambargosu sonucunda ortaya çıkan ekonomik kriz ve işsizlik Alman hükümetinin yabancı işçi alımını durdurma kararı almasında etkili olmuştur. Böylece 23 Kasım 1973'te AT üyesi olmayan ülkelerden misafir işçi alımı resmi olarak tamamen durdurulmuştur.[114] Çalışma Bakanı Walter Arendt tarafından yapılan resmi açıklama şu şekildedir: *"Enerji bunalımı, kararımızın tek sebebi değil ancak faktörlerden birisidir. Almanya'da 2 milyon 600 bin yabancı işçinin çalışması ve aileleri birlikte düşünüldüklerinde Almanya'nın giderek bir göç ülkesine dönüşmesi asıl meseledir."*[115] Bu ifadelerde açıkça görülmektedir ki, Alman hükümeti söz konusu ekonomik kriz dönemini, 1960'lı yılların sonlarından itibaren süregelen ve yabancı işçilerin artmakta olan sayıları ile göçmenliğe doğru geçişleri tartışmalarını sonlandırmak adına bir fırsat olarak kullanmıştır. Yabancıların Almanya'daki tartışmalı varlıkları ve olumsuz imajları, şüphesiz ki baş gösteren ekonomik kriz sürecinden etkilenmiştir. Diğer taraftan küresel ekonomik krizin, uluslararası ikili işgücü anlaşmalarını tek taraflı feshedebilmek adına uygun bir ortam meydana getirdiği ileri sürülebilir.[116]

Tablo 2.4

1970-1974 Yılları Arasında Almanya'da Çalışan Yabancı İşçi Sayıları

	Çalışan Yabancı İşçi Sayısı
1970	1.838.800
1971	2.168.700
1972	2.316.900
1973	2.595.000
1974	2.286.600

[112] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 225.
[113] Ibid.**,** s. 228.
[114] Abadan-Unat, **Bitmeyen Göç**, s.89.
[115] Duman, **11. Peron,** s. 157.
[116] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 229.

Kaynak: Yıldız, Sakine.“Erkaufte Rückkehr? Die Abwanderung türkischer ›Gastarbeiter/innen‹ aus Westdeutschland von 1973 bis 1984”, Doktora Tezi, Osnabrück Üniversitesi, Kültür Bilimleri ve Sosyal Bilimler Ana Dalı, 2017, s. 49.

1961-1973 yılları arasında Türkiye'de bulunan Alman İrtibat Bürosu aracıyla yapılan resmi alımlarda 605.000 Türk işçi Almanya'ya gönderilmiştir. Alımların durdurulmasından önce, sadece 1973 senesinde bu sayı 135.829'dur ve bu sene en fazla işçi talep edilen ve gönderilen yıl özelliği taşımaktadır.[117] Alımların durdurulmasıyla birlikte hem Alman hükümeti hem de Alman İş Kurumu, 1966-1967 durgunluk dönemi deneyimlerinden yola çıkarak yabancı istihdamında büyük bir gerileme yaşanmasını beklemişler ve tahminlerine göre, yılda 200-300 bin işçi kendi isteğiyle geri döneceklerini hesaplamışlardır.[118] Ancak atılan bu adım yalnızca uluslararası anlaşmalara dayanan ve devlet eliyle yürütülen resmi istihdam süreçlerini durdurmuştur. Yeni işçi alımları sona erdirilmiş olmasına karşın, ülkede hâlihazırda çalışmakta olan yabancı işçiler ile ilgili bir adım atılmamış ancak ülkelerine dönmeleri teşvik edilmiştir.[119] Böylelikle yabancı sayılarında Çalışma Bakanlığı'nın öngörmüş olduğu büyük azalma gerçekleşmemiştir. Yabancı hane halkı sayısı gittikçe artış göstermiş ve işsiz kalan yabancılar Almanya'da kalmaya devam etmiştir.[120] Sonuç olarak 1973'teki işe alım yasağının ardından Almanya'da kalmaya devam eden yabancı işçiler, Almanların ve politikacıların çoğunluğu tarafından zor durumdaki işgücü piyasası açısından bir yük, hatta iç barışa yönelik bir tehdit olarak görülmüştür.[121]

2.2.3. Tartışmalar: Entegrasyon mu, Geri Dönüş mü?

1973 senesi hem Almanya'nın yabancı politikası için, hem de yabancıların kamuoyundaki ve medyadaki algılarının olumsuz bir hal alması ve “istila edilme” korkusunun hâkim olması açısından dönüm noktası olmuştur. Almanya'da bulunan yabancı nüfus içerisinde en kalabalık grup olarak öne çıkan Türkler, bu durumdan en

[117] Duman, **11. Peron,** s. 157.
[118] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 228.
[119] Abadan-Unat, **Bitmeyen Göç**, s.89.
[120] Yıldız, “Erkaufte Rückkehr?”, s.34.
[121] Ibid., s.108.

çok nasibini alan kesim olmuştur.[122] Alman **Der Spiegel** dergisinin 1973 Haziran sayısı başlığı "Türkler geliyor, kendini kurtarabilen kurtarsın"[123] şeklinde seçmesi bu duruma gösterilebilecek örneklerden yalnızca bir tanesidir. Bu durumun en önemli sebebi, yabancı işçi alımlarının durdurulması sonrası her ne kadar bazı işçiler kendi ülkelerine dönmüş olsa da, Almanya'da kalmayı seçen ve aile üyeleri yanlarına gelerek burada göçmen haline gelen yabancılardır. Almanya'ya yerleşerek burada kendilerine kalıcı bir hayat sürmeyi planlayan göçmenler, azınlık grupları haline gelmişlerdir ve böylece, yabancı işgücü istihdamı artık düşük maliyetli bir seçenek olmaktan çıkıp kültürel sonuçları olan bir olgu halini almıştır.[124]

Peki, neden Türk göçmenler 1973 yılında işe alımların durdurulması sonrası Türkiye'ye geri dönmemişlerdir? En önemli sebeplerden birisi, o yıllarda Türkiye'nin içinde bulunduğu siyasi ve ekonomik koşullardır. Henüz istedikleri birikimleri elde edemeyen ve alımların durdurulmasıyla birlikte tekrar Almanya'ya geri dönemeyeceklerinden endişelenen Türk işçiler için geri dönmemek daha cazip bir seçenek olarak görünmektedir.[125] Böylece 1973-1980 arasındaki dönemde Türk göçmenlerin, aile birleşimlerinin de etkisiyle, yarım milyon artmış ve Almanya'da yaşayan Türk göçmen azınlık grubunun demografik yapısı ile toplumsal, kültürel, dini vb. ihtiyaçları değişmiştir. Ancak uzun bir süre boyunca bu konuda ne Türk ne de Alman hükümetleri herhangi bir adım atma ihtiyacı hissetmemişlerdir.[126]

1975 yılında Alman hükümetinin, Almanya'da çalışmakta olan işçilere tanımış olduğu çocuk parası hakkı ile ilgili bir düzenleme yaparak yerli veya yabancı fark etmeksizin herkese eşit verilmekte olan söz konusu çocuk paralarının miktarlarını yurtdışındaki çocuklara daha az olmak üzere değiştirmiştir. Buna göre, Almanya'da ailelerinin yanında olan çocuklar için 50-120 DM ödenmesi öngörülürken, Türkiye'de yaşayan çocuklar için 10-70 DM ödenecektir.[127] Çalışma Bakanlığı, bu politika ile hem sosyal yardım bütçesinden tasarruf yapmayı, hem de yabancılar arasında en büyük

---

[122] Lale Yalçın-Heckmann, "Kimlikler Üzerinde Pazarlık: Almaya'daki Farklı Türk Göçmen Kuşaklarının Medyadaki Yansımaları", **Kültür Fragmanları: Türkiye'de Gündelik Hayat,** Metis Yayınları, 2012, s. 310.
[123] "Die Türken kommen - rette sich, wer kann", **Der Spiegel**, 29.07.1973, (çevrimiçi) https://www.spiegel.de/politik/die-tuerken-kommen-rette-sich-wer-kann-a-5b1ba6e5-0002-0001-0000-000041955159, 11 Eylül 2022.
[124] Castels, Miller, **Göçler Çağı,** s. 743.
[125] Hunn, "Kulturelle Begegnungen zwischen Konflikt und Synthese", s.6.
[126] Ibid. s.10
[127] Abadan-Unat, **Bitmeyen Göç**, s.92.

grup olan ve işsizlik oranları gittikçe artan Türk vatandaşlarını geri dönmeye teşvik etmeyi amaçlamıştır. Ancak ilgili Bakanlık, işçilerin ülkelerindeki ekonomik şartları yeterince değerlendirememiş ve eşit miktarda yardım dengesini bozarak beklentilerinin tam tersi bir sonuçla karşılaşmıştır. Buna göre, Türkiye, Yunanistan ve Yugoslavya'dan birçok yabancı işçi için çocuk parası miktarı, genellikle kendi ülkelerindeki normal aylık maaşı aşmaktadır. Bu durum, işçilerin kendi ülkelerine dönmeyi değerlendirmek bir yana dursun, hem kendi ülkelerinde bulunan çocuklarını yanlarına getirmelerine, hem de göçmen nüfus doğurganlık oranlarının artmasına neden olmuştur.[128] Böylece Almanya'nın, Türkiye'ye vize zorunluluğu getirileceği 5 Ekim 1980 tarihine kadar Türk göçmenlerin eşleri ve çocukları Almanya'ya göç etmeyi sürdürmüştür.[129] Sonuç olarak Çalışma Bakanlığı, 1975 çocuk parası düzenlemesi ile başarısız sayılabilecek bir politikaya imza atmıştır ve hızla devam eden birleşimleri, 1973 işe alımların durdurulmasını takiben AT'ye yasal girişlerin başlıca yolu haline gelmiştir.[130]

1979 yılında yaşanan ikinci petrol krizi ile birlikte Almanya'daki Türklere karşı tutum kötüleşmeye başlamış; bir yandan siyasal İslam korkusu, diğer yandan tekrar eden ekonomik durgunluk ile tartışmalar şiddetlenmiştir. Böylece sayıları gittikçe artan ve en büyük göçmen grubu olan Türklerin geri dönmesini sağlaması için hükümet üzerindeki baskı artmıştır.[131] İşçilerin ailelerin Almanya'ya göç etmesi, yurtlarda kalmak yerine dairelere taşınmaları ve eskisi gibi birikim yapmayıp daha fazla harcama yapmaya başlamaları vb. gelişmeler, gittikçe daha fazla göçmenin Almanya'da kalıcı olacaklarının Alman kamuoyu tarafından anlaşılmasına neden olmuştur. Özellikle 1980'li yıllara yaklaşılırken, ikinci kuşak göçmenlerin durumu ön plana çıkmaya başlamıştır.[132]

2.2.4. Yasadışı Göç

1973 yılı itibariyle, Almanya'ya yasal olarak çalışmaya gelmenin yolu kapatılmış ve bu durum bir yandan hâlâ yasal olan tek yol olarak aile birleşimlerinin

[128] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s.50.
[129] Duman, **11. Peron,** s. 160-161.
[130] Başak Bilecen, "Guest Worker Families in Europe". **Encyclopedia of Family Studies**, Ed. Constance Shehan, New York, Wiley Blackwell, 2016, s. 1012.
[131] Hunn, "Kulturelle Begegnungen zwischen Konflikt und Synthese", s.11-12.
[132] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 232.

artmasına neden olurken, diğer yandan yasadışı göç oranlarının yükselmesi ile sonuçlanmıştır. Türk işçileri özelinde bakıldığında, henüz Türkiye'deyken altı yedi sene sürebilen uzun bekleme listeleri ile karşılaştıkları ve 1970'lerin başlarında bekleme listesinde bir milyonu aşkın aday bulunduğu görülmektedir. Bu durum Türk işçilerin Avrupa'ya turist olarak girmesine veya Bulgaristan, Romanya, Doğu Almanya gibi sosyalist ülkeler güzergâhını takip ederek Almanya'ya geçerek daha sonra izinsiz iş arama girişimlerinde bulunmasına ve hatta kayıt dışı işlerde çalışmalarına yol açmıştır.[133]

Sonuç olarak uluslararası göç hareketlerinde yeni bir dönem başlamış ve Almanya gibi önde gelen sanayi ülkeleri, yasadışı göçü önlemek adına Alman işverenlere yönelik yaptırımlar, yasallaştırma/af programları[134], geçici yabancı işçi kabul programları, sığınma politikaları, insan kaçakçılığı ve ticaretine karşı önlemler, denizaşırı ülkelerde sürdürülebilir kalkınma planları ve bölgesel entegrasyon stratejileri gibi bazı politikalar öngörmüşlerdir.[135] Bunlar arasında özellikle, yasadışı olarak yabancı işçi çalıştıranların cezalandırılmasını ifade eden işveren yaptırımları 1970'li yılların Avrupa göç politikaları arasında önemli bir yere sahiptir.[136]

2.2.5. Entegrasyon

Castles ve Miller'e göre entegrasyon, göçmenlerin ve dâhil oldukları toplumun güvenliklerini sağlayan bir olgu olarak kabul edilmektedir. Genellikle yetersiz ödenek veya personel ayrılma eğilimi gösterilse de, birçok devletin göçmen yasa ve politikalarının temelinde önemli oranda güvenlik çıkarları yer almaktadır. Devletler tarafından eşit haklar verilmesinin reddedilmesi ve göçmenleri dışlayan politikalar izlenmesi ise, uzun dönemde toplumsal çatışma riski doğurmaktadır. Ancak söz konusu entegrasyon politikaları, seçmen kitlelerini, seçim kampanyası destekçilerini vb. korumak adına kimi zaman siyasal baskılar ile zayıflatılabilmekte ve geri plana atılabilmektedir.[137] Bu duruma örnek olarak, en büyük yabancı grubunu oluşturan

[133] Abadan-Unat, **Bitmeyen Göç**, s.90.
[134] Yasadışı göçü kontrol etme arayışı olarak yasallaştırma programları, bir yandan yasadışı yabancı ikametini ve istihdamını tasdik etmekte; diğer taraftan insanların yasal statülere kavuşmaları ve "gölgelerden çıkmalarını" sağlamaktadır. Bu programlar ayrıca hükümetlerin yasadışı göçü engelleme yönünde yetersizliklerinin kanıtı olarak veya küreselleşme sonucu ortaya çıkan uluslararası göç hareketleriyle baş etme araçları olarak da görülebilirler. Castels, Miller, **Göçler Çağı,** s. 141.
[135] Ibid. s. 131.
[136] Ibid. s. 134.
[137] Ibid. s. 399-400.

Türkler başta olmak üzere, sıklıkla kamuoyu tartışmaları ve yetkililerin açıklamalarında karşılaşılabileceği üzere Almanya'nın yabancıların Almanya'da kalıcı olma durumlarının ısrarla reddetmesi gösterilebilir. Türk göçmenler özelinde incelendiğinde, Hunn'a göre bu durum birbirini etkileyen iki etken ile açıklanabilir. İlk olarak Almanya açısından bakıldığında Türklerin farklı bir din olarak İslamiyet'e ve farklı bir kültüre aidiyetleri, Alman toplumuna uyum sağmadaki zorluklara veya isteksizliklerine sebep olarak görülmektedir.[138] İkinci olarak Türk göçmenler tarafından bakıldığında ise, 1970'li yıllara kadar olan süreçte işçiler kendilerini geçici çalışanlar olarak görmektedir ve bu durum topluma uyum sağlama ihtiyacı hissetmemelerini açıklamaktadır. Ancak 1970'lerin ortalarından itibaren hâlâ aynı tutumda olmaları, Alman politikacılar tarafından geçici entegrasyon anlayışına maruz bırakılmaları ile açıklanabilir.[139]

2.2.6. Değerlendirme

1970'li yıllar ve özellikle 1973 senesi, Alman göç politikaları açısından bir dönüm noktası olarak nitelendirilmektedir. Aile birleşimleri ile göçmen sayılarının milyonları bulması ve bunu takip eden uzun oturma izni talepleri ile lojmanlardan kendi dairelerine taşınma eğilimi, işçilerin Almanya'ya kalıcı olarak yerleşmeyi planladıklarını göstermiştir. Bu durum, Alman kamuoyunda zaten var olan tartışmalar yeni bir boyut kazanmış ve bu konuda bazı adımlar atılması hususunda hükümet üzerinde baskı kurulmuştur. Böylece son on beş yıldır devam eden ve hükümet ile işverenler tarafından olumlu yaklaşılan yabancı istihdam politikaları, 1960'lı yılların sonları itibariyle gittikçe artan tartışmaların geri planda olduğu 1973 petrol krizi ve yüksek işsizlik sebep gösterilerek askıya alınmıştır. 1973 sonrası izlenmeye başlayan yeni sınırlama politikaları, göçmenlerin hız kesmeyen aile birleşimi ve yasadışı göç hareketlerini kısıtlamayı amaçlamaktadır. Ancak hükümetinin 1967-1968 ekonomik durgunluğundaki deneyimlerinden yola çıkarak, geri dönüş oranlarının yüksek olacağı beklentileri uygulamada tam olarak gerçekleşmemiştir. Birçok yabancı işçi için bu döneme kadar geçici olduklarına dair bir kabul hâkim iken, alımların durdurulmasıyla birlikte Almanya, işçileri kesin bir karar vermeye itmiştir: Ya ülkelerine geri döneceklerdir, ya da Almanya'ya kalıcı olarak yerleşeceklerdir.

[138] Hunn, "Kulturelle Begegnungen zwischen Konflikt und Synthese", s.11-12.
[139] Ibid. s. 5.

Resmi verilere bakıldığı zaman 1973 senesi alımların durdurulmasını takiben aile birleşimi sayılarının hızla arttığı ve geri dönme oranlarının beklenildiği kadar yüksek olmadığı görülmektedir. Sonuç olarak Almanya'nın sınırlama politikalarının birtakım istenmeyen sonuçlara neden olduğu, alınan önlemlerin yeterince etkili olmadığı ve yeterli gelmediği ileri sürülebilmektedir. Misafir işçiler, birer göçmen haline gelmektedir. Tüm bu gelişmeler Alman kamuoyunda entegrasyon ve geri dönüş teşviki tartışmalarının başlamasına neden olmuştur. Almanya'nın bir göç ülkesine dönüştüğü gerçeği resmi makamlarca reddedilmekte ve bu durum hem Alman toplumunun yabancılara karşı tutumunu hem de göçmenlerin topluma entegrasyonlarını olumsuz etkilemektedir. 1970'li yıllar boyunca devam eden entegrasyon tartışmaları, 1980'li yıllara gelindiği zaman yeni bir ivme kazanmış ve muhafazakar-liberal hükümetin başa gelmesiyle yabancı politikasında önemli adımlar atılmıştır.

2.3. 1980'ler: Yabancı Yurttaşlar Ve Kalıcılık Tartışmaları

Almanya'da 1950'li yılların ortalarından itibaren yabancı işçiler için kullanılmakta olan "misafir işçi" **(Gastarbeiter)** ifadesi 1970'li yılların sonunda terkedilmiş ve yerine "yabancı işçi" veya "göçmen" ifadeleri kullanılmaya başlanmıştır. Hür Demokrat Parti (FDP) öncülüğünde yabancı yurttaş **(ausländische Mitbürger)** terimi de yaygınlık kazanmıştır.[140] Bu durum uzun yıllardır Alman toplumu içerisinde yaşayan ve sayıları yıllar geçtikçe artan yabancıların, Alman kamuoyu nezdindeki dönüşümünü ve bu insanların artık misafir olmadığı algısının kabulüne işaret etmektedir. Ancak göçmenlerin hızla artmaya devam eden sayıları, ekonomik kriz ve yüksek işsizlik oranları konjonktüründe kamuoyunda hararetle tartışılmaya devam etmektedir. Sadece Türk göçmenlerin sayısı 1973-1980 yılları arasında yarım milyon artarak 1980 yılında 1.5 milyona ulaşmıştır.[141] En büyük göçmen grubu olarak öne çıkan Türkler, Alman toplumundan farklı olmaları neden gösterilerek yabancılar sorunun yeni özneleri haline gelmişler ve Alman toplumuna entegre olmalarına pek mümkün gözüyle bakılmamıştır[142] çünkü İtalyan, Yunan ve İspanyol göçmenlerin uzun vadede Almanya'da kalmaları Alman halkı tarafından kabul görmüş görünmekle birlikte, diğer taraftan hâlâ Türklerin geçici oldukları algısı hâkimdir. Bu farkın en

[140] Abadan-Unat, **Bitmeyen Göç**, s.105.
[141] Hunn, "Kulturelle Begegnungen zwischen Konflikt und Synthese", s.10
[142] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s.108.

önemli sebebi Türklerin, Türkiye'nin bir AT üyesi olmaması nedeniyle oturma izni hakkına sahip olmamaları sayılmaktadır.[143]

Tüm bu gelişmeler ışığında sayıları gittikçe artmakta olan ve yakın zamanda ülkelerine dönecek gibi görünmeyen göçmenlere yönelik 1980'li yıllar boyunca sınırlama ve geri dönüşü teşvik politikaları izlenmiştir. Hükümet, kamuoyundaki mevcut ruh halini kızıştırmamak ve aşırı sağ örgütlere mahal vermemek adına yabancı sayılarında düşüş sağlanmasını programlarının merkezlerine almış ve bu durum muhalefet seçmeni tarafından da destek görmüştür.[144]

1980'li yıllarda devletin izlemiş olduğu yabancı politikasını anlamak için öncelikle bu dönemde yaşanan Alman siyasi hayatındaki gelişmelere bakılması gerekmektedir. 1970'li yıllar boyunca iktidarda bulunan sosyal-liberal koalisyonu içerisinde, ekonomik kalkınma ve işsizliğin gelecekteki durumuna dair anlaşmazlıklar yaşandığı görülmektedir. Öyle ki, bütçe çalışmalarına dair tartışmalar sonucunda 1982 Eylül ayında sosyal-liberal koalisyon dağılmış ve yerine yeni muhafazakâr-liberal koalisyon kurularak iktidar değişmiştir.[145] Yeni hükümete ise şansölye olarak Helmut Kohl (1982-1998) seçilmiştir.[146]

Söz konusu iktidar değişikliği, Almanya'da bulunan yabancılara yönelik politikalarda bir dönüm noktası yaşanmasını beraberinde getirmiştir. Kohl, tüm seçim kampanyası süresince yabancı temasını seçim vaatlerinin ana teması olarak kullanmıştır. Buna göre; yabancıların yeni göç hareketini durdurmak, isteyen göçmenlerin anayurtlarına dönmelerini teşvik etmek ve uzun yıllardan beri Almanya'da yaşamakta olan yabancıların ekonomik ve toplumsal bütünleşmesini gerçekleştirmek başlıca hedefler arasında yer almaktadır.[147] 13 Ekim 1982 tarihinde seçimleri kazandıktan sonra yapmış olduğu hükümet konuşmasında Helmut Kohl, liberal-muhafazakar koalisyon kurulması yönündeki görüşmelerde belirlenmiş olan yabancı politikasına değinmiştir. Buna göre, izlenecek programın temel çıkış noktası

---

[143] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 253.
[144] Ibid**.,** s. 249.
[145] 1980 federal seçimlerinden iki yıl sonra SPD ve FDP ittifakı, önemli siyasi konulardaki görüş ayrılıkları yaşamaları nedeniyle dağılmış ve Kohl (CDU), Schmidt'i (SPD) güven oyu ile devirerek yeni şansölye olarak seçilmiştir. "Ende der sozialliberalen Ära (1980 bis 1983)", **Deutscher Bundestag**, Temmuz 31, 2017, (Çevrimiçi) https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/27411088_wahlperioden09-200240, 8 Temmuz 2022.
[146] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s.164.
[147] Abadan-Unat, **Bitmeyen Göç**, s.97.

“Almanya bir göç ülkesi değildir” mottosudur.[148] Bu açıklama, 1980’li yılların yabancı politikasının nasıl bir seyir izleyeceği ve yeni seçilmiş olan koalisyon hükümetinin yabancı yurttaşlara yönelik tutumunun ne olacağına dair net bir fikir vermektedir.

Yabancı sorununun aciliyetini vurgulamak adına Helmut Kohl tarafından yabancı sayısının çokluğunun neden olduğu toplumsal sorunlara çözüm bulmak için altı ay içerisinde öneri sunmak üzere bir araştırma komisyonu kurulmuştur ve komisyon hazırladığı raporu 6 Mart 1983 tarihinde açıklamıştır. Almanya’da kalan yabancıların geçici entegrasyonlarını gerçekleştirmek, yeni göç akınlarını sınırlandırmak, geri dönüşü teşvik etmek, çocuklar ve eşlerin geliş şartlarını düzenlemek ve oturma izni şartlarını belirlemek raporda yer almaktadır.[149] Diğer taraftan komisyonun oybirliğiyle karar veremediği konulara bakıldığında ise AT üyesi olmayan ülkelerden gelen yabancı çocukların aile birleşimi yoluyla Almanya’ya gelmelerinin düzenlenmesi, ikinci kuşak ve daha sonrası için AT üyesi olmayan ülkelerden evlilik yoluyla aile birleşiminin düzenlenmesi, oturma izni koşullarının zorlaştırılmasının yabancıların entegrasyon performansına bağlı olması, aile birleşimi ve oturma izni başvurularında uygun konut varlığının kanıtlanması, vatandaşlığa alınmalarının kolaylaştırılması ve son olarak iş piyasasına girişlerde entegrasyonu engelleyici önlemlerin kaldırılması konuları ortaya çıkmaktadır.[150]

Araştırma komisyonunun önerileri incelendiğinde, Almanya’nın bir göç ülkesi olmadığı anlayışını destekler nitelikteki göçmenlerin ülkelerine dönecekleri inancı göze çarpmaktadır. Ancak fiili olarak devam eden aile birleşimlerinin detaylıca düzenlenmesi ve artık su götürmez bir gerçek olarak gelecek kuşak göçmenlerin Almanya’daki hakları bağlamında bir reddediş olduğu söylenebilir. 1983 seçimlerini izleyen günlerde Kohl hükümeti, komisyon raporunun hükümetin izleyeceği yabancı politikasının temelini oluşturacağını açıklamıştır. Hükümete göre öne çıkan noktalar geri dönüş için mali teşvik verilmesi, Türk çocuklar için aile birleşimi yaşının düşürülmesi, eşlerin gelmesinin düzenlenmesi ve AT Ortaklık Anlaşması ile işçilere serbest dolaşım hakkı tanınmasıdır.[151] AT ve Türkiye arasında 1960’lı yıllarda imzalanan Ortaklık Anlaşması sonucu Türk işçilere tanınan Avrupa içi hareket özgürlüğü hakkı, Almanya’ya yönelik Türk akınları gerçekleşeceği endişesi nedeniyle

[148] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 250.
[149] Ibid**.,** s. 250-251.
[150] Ibid., s. 252.
[151] Ibid.

hükümet başta olmak üzere tüm kamuoyunda korkuya neden olmuştur.[152] Bu durum hükümetin sınırlama politikalarına yoğunlaşması sonucunu doğurmuştur. Bu dönemde Almanya'nın izlemiş olduğu sınırlama politikalarını temelde ikiye ayırmamız mümkündür: Almanya'ya gelecek olan yeni göçmen hareketlerini önlemeye veya sınırlandırmaya yönelik politikalar (aile birleşimlerinin zorlaştırılması, vize zorunluluğu, ortaklık anlaşmasının işçi serbestiyesinin uygulanmaması) ile hâlihazırda Almanya'da ikamet eden yabancıları, ülkelerine geri dönmeleri hususunda teşvik politikaları (geçici entegrasyon yolu ile işçilerin ülkeleri ile bağlarını korumak, mali teşvikler sağlamak).

2.3.1. Aile Birleşimi Politikası

1973 yılında yeni işçi alımlarının durdurulması, hükümetin beklentilerinin aksine Almanya'da bulunun işçilerin yurtdışında yaşayan ailelerini yanlarına getirmelerine neden olmuştur. Uluslararası hukuk çerçevesinde insanlara tanınan aile birleşimi hakkından giderek daha fazla aile yararlanmış ve özellikle on sekiz yaş altı çocuklar için oturma izni gerekmemesi nedeniyle daha fazla aile çocuklarını Almanya'ya yanlarına getirmeye başlamıştır. Böylece Alman toplumu içerisinde bulunan yabancı çocukların sayısı giderek artmış ve okullarda Alman çocuklarla beraber okumaya başlamışlardır[153] Bu durum karşısında yeni koalisyon hükümetinin İçişleri Bakanı[154] Zimmermann (CSU), aile birleşimi yaşının çocuklar için altı gibi son derece küçük bir yaş sınırına düşürülmesini savunmuştur. Buna göre ailesi Almanya'da çalışmakta olan ve kendisi başka bir ülkede bulunan altı yaşın üstündeki çocuklar, göçmenlere tanınan aile birleşimi hakkı kapsamına alınmayacaktır. Bu konuda Zimmerman şunları söylemiştir:[155]

> "Çocukların yaşları arttıkça, okulu bırakma oranlarında artış görülmektedir. Daha ileriki yaşlarda yapılan aile birleşimlerinde entegrasyon şansı çok düşmektedir. Aile birleşimleri, ebeveyn ile çocuk arasındaki ilişkiden ziyade iş piyasasına son dakika dahil olmak için bir fırsat olarak görülmektedir. …Türkler farklı bir kültürel çevreden

[152] Ibid., s. 250.
[153] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s.118.
[154] Kohl hükümetinin iktidara gelişi ile birlikte yabancı politikasında görülen en önemli değişikliklerden bir tanesi Çalışma Bakanlığından İçişleri Bakanlığına devredilen yetki konusudur ve bu yetki devri, artık yabancı politikasında düzenleyici politikaların etkili olacağını göstermektedir. Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 252-253.
[155] Ibid.

> gelmektedir. 1,7 milyon Müslümanın varlığından söz edildiğinde, aslında burada kalmak veya Alman vatandaşlığı almak isteyip istemedikleri ve sadece para biriktirip tekrar ülkelerine dönmek isteyip istememeleri arasındaki fark önemlidir."

Özellikle Türk göçmen nüfusu sayısının kontrol edilmesini amaçlayan ve daha önce sosyal-liberal hükümet döneminde de tartışmalara konu olan yeni İçişleri Bakanının aile birleşimleri için çocuk yaşı üst sınırının aşağı çekilmesi önerisi, muhalefetin ve koalisyon ortağının itirazları sonucu mecliste kabul edilmemiş ancak tartışmalar tüm hızıyla devam etmiştir.[156]

2.3.2. 25 Haziran 1980 Vize Zorunluluğu ve Sığınmacılar

Türkiye-Almanya İşgücü Anlaşmasının imzalandığı 1961 senesinde Almanya'da bulunan Türk sayısı yalnızca 6.700[157] iken, 1980'li yıllara kadar Türklerin sayısının hızla arttığı ve 1981 Eylül ayında Almanya'da yaşayan 4.629.779 yabancı kökenli kişiden 1.546.311'ini Türklerin oluşturduğu görülmektedir. Türklerden sonra ise 637.313 Yugoslav ve 624.505 İtalyan gelmektedir.[158] Böylece 1960'larda Almanya'da bulunan yabancı nüfusun yaklaşık %1'ine tekabül eden Türklerin sayısı, 1980'lerde yaklaşık %34'e ulaşmıştır. Bu durumun en önemli nedeni, 1973 yılında daha fazla yabancı işçinin alınmasının önüne geçilmesi ile birlikte hem Almanya'da çalışmakta olan işçiler ailelerini yanlarına getirmeye başlaması, hem de bu sığınma başvurularının artmasıdır. Bu taleplerin büyük kısmını, iş arayan ve bu isteklerini siyasi iltica talebine dönüştüren ekonomik göçmenler oluşmaktadır. Örneğin 1976 yılında siyasi iltica talebinde bulunanlarının sayısı 809 kişi iken, 1980 yılında bu sayı 57.913 kişi olmuştur ve Alman hükümeti, bu endişe verici artışın ardından önlem alarak öncelikle kamplarda bekletme ve çalışma veya sosyal güvenlik hakkı tanımama politikasına başvurmuştur.[159] Ayrıca 1980'de sığınmacıların yarısından fazlasının Türkiye'den gelmesi, Alman toplumunda uzun yıllardır burada yaşayan Türk göçmenlere karşı yeni bir antipati dalgasına neden olmuştur.[160] Böylece Almanya, Türk sığınmacı akınını ve Almanya'nın bir sığınmacı ülkesi olarak cazibesini kırmak amacıyla 25 Haziran 1980 tarihinde Türk vatandaşlarına zorunlu

---

[156] Ibid**.,** s. 253.
[157] Abadan-Unat, **Bitmeyen Göç**, s.84.
[158] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s.111.
[159] Abadan-Unat, **Bitmeyen Göç**, s.96.
[160] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s.109.

vize uygulaması başlatmıştır.[161] Yine bu dönemde neredeyse bütün Avrupa ülkeleri Türkiye'ye vize uygulamaya başlamıştır.[162] 1973 Yabancı İşçi Alımı Durdurulması kararı için petrol krizinin sebep gösterilerek kararın meşrulaştırılması gibi, hükümet şimdi de sığınmacı akınını zorunlu vize uygulaması için geçerli bir sebep olarak göstermektedir.[163]

Tablo 2.5

1976-1980 Yılları Arasında Almanya'ya Yapılan Sığınma Başvuruları

	Toplam	Türkler	Türklerin Oranı
1976	11.123	809	7,3
1977	16.410	1.168	7,1
1978	33.136	7.419	22,4
1979	51.493	13.246	25,7
1980 Ocak	11.612	5.937	51,1
1980 Şubat	13.363	8.354	62,5
1980 Mart	13.203	8.668	65,7
1980 Nisan	10.684	7.109	66,5
1980 Mayıs	10.932	6.685	61,2

Kaynak: Yıldız, Sakine. "Erkaufte Rückkehr? Die Abwanderung türkischer ›Gastarbeiter/innen‹ aus Westdeutschland von 1973 bis 1984", Doktora Tezi, Osnabrück Üniversitesi, Kültür Bilimleri ve Sosyal Bilimler Ana Dalı, Doktora Tezi, 2017, s. 111.

Tablo 5'e bakıldığında zorunlu vize uygulamasının başladığı 1980 Haziran ayı öncesinde, tüm sığınma başvuruları arasından Türklerin oranının yaklaşık %10 artmış olduğu ve bu durumun Türklere yönelik vize uygulamasına geçilmesini hızlandırdığı söylenebilir.

2.3.3. 1983 Geri Dönüşü Teşvik Yasası

Yeni hükümetin yürürlüğe koymak istediği yeni yabancı politikasının temel enstrümanlarından biri olan geri dönüşü teşvik, 1983 yılı Haziranında çıkartılan bir

[161] Ibid., s.113.
[162] Abadan-Unat, **Bitmeyen Göç**, s.85.
[163] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s.114.

yasa ile hayata geçirilmiştir. 22 Haziran 1983 tarihli "Yabancıların Geri Dönüşlerini Geçici Olarak Teşvik Etmeye Yönelik Yasa" **(Rückkehrhilfegesetz)** uyarınca Yugoslavya, Kore, Fas, Portekiz, İspanya, Tunus ve Türkiye vatandaşları 30 Ekim 1983 sonrası iş yerinin kapanması veya iflası sebebiyle işsiz kalmışlar ise geri dönüş teşviki için 30 Haziran 1984 tarihine kadar başvurabileceklerdir. Tüm bu uygulamadaki tek şart ise tüm ailenin 30 Eylül 1984 tarihine kadar Almanya'yı terk etmesidir.[164] İş yerinin kapanması sonucu işsiz kalan veya kısa çalışma ödeneğine tabi olanlar için bu yardım 10.500 DM yardımın yanı sıra eş ve çocuk başına ayrıca 1500 DM ödenmesi öngörülmüştür. Geri kalanların hakkı ise yatırmış oldukları emeklilik primlerini toplu olarak geri alabilme imkânı ile sınırlı olacaktır. Yabancı işçilere yönelik bu teklifin geçerlilik süresinin Ekim 1983'ten itibaren bir olarak planlanmıştır.[165] Yasanın mimarı olan dönemin Çalışma Bakanı Blüm, sekiz maddeli yasa tasarısını sunmak ve iki taraflı onay almak adına Türkiye'ye ziyarette bulunmuş ancak yasanın Almanya'da bulunan işsiz Türk vatandaşların sorunlarını çözmemesi nedeniyle olumlu bir cevap alamamıştır. Diğer taraftan söz konusu yasa Kohl hükümeti tarafından desteklenmiş ve Federal Alman Meclisi tarafından onaylanmıştır.[166] Yabancı politikasını "Almanya Bir göç ülkesi değildir" anlayışı etrafında şekillendiren Kohl hükümetine göre, yabancıların Almanya'da süresiz ikametleri "özendirilmeyeceği gibi normalleştirilmeyecektir" ve bu sebeple söz konusu yasa, göçmenleri bir karar vermeye zorlayacaktır. Kohl'e göre, "Almanya'daki yabancılar serbestçe karar verebilmelidirler ancak kararları ya anayurda dönmek ya da bizimle tam anlamıyla kaynaşmak olmalıdır"[167]

Çalışma Bakanlığının hesaplamalarına bakıldığı zaman geri dönüş teşvikleri için yasanın geçerli olduğu 1983-1984 tarihleri arasında toplam 220 milyon DM maliyet öngörülmektedir. Ancak işçilerin Almanya'da bulundukları süre boyunca elde ettikleri çocuk parası yardımı ve işsizlik yardımının devlete maliyeti ise 320 milyon DM'dır. Bu hesaplamalara diğer sosyal yardımlar, konut yardımları ve emekli maaşları dâhil edildiğinde ise maliyetler 680 milyon DM'nı geçmektedir. Sonuç olarak Çalışma Bakanlığınca yapılan hesaplamalara göre, Geri Dönüş Teşviki Yasası ile birlikte hem yabancıların ülkelerine geri dönmeleri sağlanacak hem de Almanya bu

[164] Ibid., s.176.
[165] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 253-254.
[166] Duman, **11. Peron,** s.184-185.
[167] Abadan-Unat, **Bitmeyen Göç**, s.98.

durumdan tasarruf edecektir.[168] Artık misafir işçilikten göçmenliğe geçiş sürecinde olan ve bu yasada asıl hedef grup olarak gösterilen Türkler özelinde bakıldığında[169]; Almanya'da bu dönemde Türklerin sayılarının yaklaşık 1.5 milyonu bulduğu görülmektedir. Çalışma Bakanı Blüm ve Şansölye Kohl tarafından yasa kapsamında yaklaşık 300 bin yabancının ülkelerine geri döneceği öngörmüştür. İlgili yasa sonrası 1984 yılında geriye göç hareketleri başlamış ve birçok göçmen maddi teşvikten yararlanmak adına başvuruda bulunmuştur. Türk göçmen grubu arasında bu sayı yaklaşık 213 bin kişidir.[170] Yabancılar arasından emeklilik primlerinin toplu olarak erken ödenmesi konusunda yalnızca 140 bin kişinin (120 bini Türk) ve geri dönüş teşvikinden yalnızca 16.833 kişinin (14.459 Türk) yararlandığı görülmektedir.[171] Geri Dönüş Teşviki Yasasına başvuran göçmenlerin çok büyük bir kısmının Türkler olduğunu ve bu anlamda hükümet politikasının hedef kitlesine ulaşıldığı söylenebilir. Ancak geri dönüşü teşvik politikası, hükümetin öngörmüş olduğu sayılara ulaşmaktan çok uzak kalmıştır ve yasaya başvuranlar ile maddi teşvik almayı hak kazananların oranlarının neredeyse yarı yarıya fark ettiği görülmektedir. Böylece yasada öngörülen süre sonrasında yabancıların ve özellikle Türklerin Almanya'da kalışlarının geçici görülmesinin ve doğru teşviklerle toplu halde dönecekleri varsayımının doğru olmadığı ortaya çıkmıştır.[172]

Diğer taraftan hükümetin söz konusu geri dönüş teşviki politikası ile yüksek sayılarla göçmenlerin ülkelerine dönmesini beklediğini ve hedeflediğini söylemek güçtür. Aslında bu yasayla demografik bir değişiklikten ziyade, yapılacak finansal tasarrufların ön planda tutulduğu söylenilebilir. Kimi yazarlar tarafından bu politikanın asıl amacının, sayıları milyonlara ulaşan yabancıları tamamen geri göndermek olmadığını ancak hükümetin hem seçim kampanyalarındaki vaatlerini yerine getirerek beklentileri karşılamayı hem de yabancı politikasında etkinliğini göstermeyi hedeflediği ileri sürülmektedir.[173]

2.3.4. Entegrasyon Politikaları

[168] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 255.
[169] Hunn, "Kulturelle Begegnungen zwischen Konflikt und Synthese", s.12.
[170] Duman, **11. Peron,** s.191.
[171] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 255.
[172] Ibid**.,** s. 256.
[173] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s.179.

Kohl hükümetinin yeni yabancı politikasına dair programında yer alan bir başka politika alanı, Almanya'da yaşayan yabancıların için geçici entegrasyonunun sağlanmasıdır. Entegrasyon kavramı, aktörlere göre farklılık gösterebilmekte, örneğin Kohl'e ve partisine göre "yurttaşlık hakkına sahip olmadan ve çatışmasız biçimde Alman toplumu içine yerleşmek", ana muhalefet partisi ve onun izinden giden sendika birlikleri, kiliseler ve yabancı derneklerine göre "hak eşitliği" anlamına gelmektedir.[174] Entegrasyon kavramına getirilen bu farklı bakış açıları, aktörlerin entegrasyon politikalarına da net bir şekilde yansımaktadır. Kohl'ün yapmış olduğu tanımdan göçmenlere yönelik vatandaşlık hakkı tanınmasını reddettiği ve daha çok asimilasyon anlayışının izlerini taşıyan bir entegrasyon süreci öngördüğü anlaşılmaktadır. Bu durum, Türk göçmenler özelinde, Alfred Dregger'in 1982'de mecliste yaptığı konuşmada açıkça görülmektedir:[175]

> "Türk halkı Hristiyanlık dinine değil; İslamiyet dinine mensuptur, yani başka bir yüksek kültürden gelmektedir. Bu durum hem onların güçlü milli gururlarına hem de asimile olamamalarına neden olmaktadır. Onlar oldukları gibi, yani Türk olarak kalmak istiyorlar ve biz buna saygı duymalıyız."

Hunn'a göre, bu yıllarda Türk topluluğu içerisinde entegrasyon karşıtı eğilimlerin güçlendiği doğrudur ancak bunun nedeni Türkiye'deki İslami partilerin yönetimde olmaları ve Almanya'nın göçmenlere yeterince kucak açmayışıdır.[176] Bu duruma örnek olarak Almanya'nın yabancılara yönelik eğitim politikası gösterilebilir. 1980'lerde aile birleşimleriyle sayıları artan yabancı çocuklar, Alman toplumu içerisine dâhil olmaya ve okullarda Alman çocuklar ile birlikte okumaya başlamıştır. Ancak göçmen çocuklar için toplumsal bütünleşme sorunları devam etmektedir[177] Bu durumun bir nedeni, Almanya'da eğitimde fırsat eşitliği ilkesi savunulmakla birlikte eğitim ve kültür konularının eyaletlerin takdirine bırakılmış olması ve bunun sonucunda farklı eğitim modellerinin ortaya çıkmasıdır. Abadan-Unat bu modelleri Bavyera modeli, Berlin modeli ve karma model olarak kategorize ederek şu şekilde tanımlamıştır:[178] Bavyera modelinde yabancı işçi çocukları, normal Almanca öğretim yapan sınıflar yerine ağırlıklı olarak Türkçe öğretim yapan sınıflara yerleştirilmiş ve

[174] Abadan-Unat, **Bitmeyen Göç**, s.105.
[175] Hunn, "Kulturelle Begegnungen zwischen Konflikt und Synthese", s.11-12.
[176] Ibid**.**, s.11.
[177] Fulbrook, **Almanya'nın Kısa Tarihi,** s.221.
[178] Abadan-Unat, **Bitmeyen Göç**, s.93-94.

bu durum çocukların mezuniyet sonrası Almanya'da eğitime devam etmesini zorlaştırmıştır. Berlin modelinde ise Türklerin çoğunlukta olduğu sınıflarda dahi Almanca eğitim yapılmış ancak bu da çocukların aile ortamından uzaklaşıp yabancılaşmasına sebep oluşturmuştur. Son model olan ve Kuzey Vestfalya eyaletinde uygulanmaya çalışılan karma modelde ise yabancıların anadillerinin nasıl derslerde verileceğine dair tartışmalar, son yıllara kadar askıda bırakılmış bir konudur. Bu dönemde Türkçeyi, zorunlu yabancı dil olarak yalnızca Berlin eyaleti kabul etmiştir. Sonuç olarak yabancıların geçici entegrasyonları konusu bu dönemde gerek entegrasyon kavramının tanımının yapılmasında, gerekse politikaların uygulanmasında farklılıklar görülen ve böylece yer yer tutarsızlıklara yer veren bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.3.5. Değerlendirme

1980'li yıllarda yaşanan hükümet değişikliği, Almanya'nın göç politikasında bir dönem noktası olarak karşımıza çıkmaktadır. Seçim öncesinde yabancıların sayılarını azaltma ve onları ülkelerine geri gönderme vaatlerinde bulunan Helmut Kohl yönetimi, izlediği sınırlama ve geri dönüşü teşvik politikaları ile seçmenine karşı bu vaatleri gerçekleştirmeye çalışmıştır. Almanya'nın bir göç ülkesi olmadığı tezi çerçevesinde 1980'li yıllarda Kohl yönetiminin izlemiş olduğu göç politikaları, Almanya'da halihazırda var olan yabancıları kendi ülkelerine göndermek üzere geçici entegrasyon ve maddi teşvik politikaları ile Almanya'ya yeni göç hareketlerinin önüne geçecek önlemler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. 1983 Geri Dönüşü Teşvik Yasası, 1980 Türk vatandaşlarına yönelik zorunlu vize uygulaması, yabancıların Alman toplumuna tam olarak uyum sağlaması adına entegrasyon politikalarının eksikliği gibi uygulamalar hükümetin izlemiş olduğu göç politikalarında öne çıkan örneklerdir.

1983'te çıkarılan Geri Dönüşü Teşvik Yasası, çok büyük başarılar yakalamış bir önlem olmasa da, Alman kamuoyunda hükümetin yabancılarla ilgili çalışmalar yaptığının göstergesi olarak önemli bir siyasi adımdır. Zorunlu vize uygulaması, Almanya'ya yasal giriş yollarının iyice zorlaştırılmasını takiben sayılarında çok yüksek artışlar yaşanan sığınmacılar karşısında uygulamaya konmuştur. Almanya'da kalıcı olarak yerleştiklerinin ve geri dönmeyeceklerinin resmi makamlar tarafından reddi ile ilişkili olarak Almanya'daki yabancıların entegrasyonlarına yönelik bu dönemde ciddi bir adım atılmadığı görülmektedir.

Sonuç olarak AT üyesi olmayan ülke vatandaşları ve aralarında en öne çıkanı Türk vatandaşları, arka planda ekonomik zorlukların devam ettiği 1980'li yıllar boyunca Almanya için bir yük ve Alman çalışanlar için birer rakip olarak görülmüşlerdir. Bu konuda Alman kamuoyunda birçok tartışma yaşanmış ve hükümet üzerinde bir adım atılması yönünde baskı yaratılmıştır. En büyük yabancı grubunu oluşturan Türklerin sayılarının işçi alımının durdurulması, vize zorunluluğu getirilmesi ve aile birleşimi şatlarının zorlaştırılması gibi sınırlama politikalarına rağmen artmaya devam ettiği düşünüldüğünde, Alman kamuoyunda hâkim olan endişe ve hükümetten talepleri daha iyi anlaşılabilir. Bu bağlamda Türkiye ile AT arasında gerçekleştirilen Ortaklık Anlaşması gereği Türk vatandaşlarının Avrupa'da dolaşım özgürlüğü elde edeceği ve bunun sonucunda yüz binlerce belki de milyonlarca Türk'ün Almanya'ya akın edeceği korkusu hâkimdir. Bunun sonucunda "Almanya bir göç ülkesi değildir" anlayışı 1980'ler boyu devam ettirilmiş, hak ve eşitlik temelli entegrasyon anlayışı arka planda tutularak sınırlama politikaları, göç politikalarının merkezinde yer almaya devam etmiştir.

Peki Almanya'nın göç politikaları üzerinde son derece etkili olan "Almanya bir göç ülkesi değildir" anlayışının tarihi arka planında ne yer almaktadır? Brubaker, tarihsel olarak ulus devlet fikrinden daha önce gelişmesi sebebiyle Almanya'nın ulus bilinç anlayışının siyasi değil; Volksgemeinschaft (kültürel, dilsel, ırksal bir topluluk) anlayışına dayalı etnokültürel bir olgu olduğunu ileri sürmektedir.[179] Bu durum açık bir şekilde göçmenlere yönelik vatandaşlık politikalarında ve tartışmalarında görülmektedir. Almanya tarihsel olarak etnik kökenli Alman göçmenlere yönelik son derece açık bir vatandaşlık politikası izlerken, Alman olmayan göçmenlere yönelik çok daha katı ve etnokültürel anlayışa dayalı bir politika izlemiştir.[180] Söz konusu politika anlayışının temelinde ise soy ile aktarılan vatandaşlık tanımının (ius sangiuinis ilkesi) benimsenmesi yer almaktadır.

Kökeni 19. yüzyılın başlarına dayanan ve bağımsız Alman devletlerinde, Kuzey Almanya Konfederasyonunda ve Alman İmparatorluğunda vatandaşlık atfetme sürecini belirleyen ius sangiuinis ilkesi; 1913 Vatandaşlık Yasası (II. Wilhelm Reformu) düzenlemelerinde yer alarak daha sonra modern Alman vatandaşlık yasalarını da etkilemiştir. Vatandaşlık ve ikamet kavramları birbirlerinden ayrı

[179] Rogers Brubaker, **Fransa ve Almanya'da Vatandaşlık ve Ulus Bilinci**, GAV Perspektif Yayınları, 2022, s.9.
[180] İbid, s.11.

tutularak Almanya'da uzun süreli ikamet sürelerinin vatandaşlık edinimine bir etkisinin olmaması sağlanmıştır: Vatandaşlık yalnızca soy ile aktarılabilmektedir.[181] Brubaker'a göre, ius soli ilkesinin (teritoryal bir topluluk olarak vatandaşlık) değerlendirilmeye bile alınmaması ve köklü bir gelenek olarak Alman devletlerinde ius sangiuinis ilkesinin benimsenmesinin önemli nedenlerinden birisi olarak; etnomilliyetçi bir anlayış çerçevesinde yurtdışındaki Alman kökenli bireylerin ve ailelerinin vatandaşlığa erişimini devam ettirebilmeleri amacı yer almaktadır.[182] Diğer taraftan özellikle Prusya; külfet olarak görülen göçmenleri ülkeden atabilme gücünü korumak istemiş[183] ve tesadüfen bir bölgede doğmaktan ziyade, soy ile vatandaşlık kazanımının daha somut ve devlet geleceğine bağlı bir toplum oluşturduğunu kabul etmiştir.[184]

Sonuç olarak "Biz bir göç ülkesi değiliz" anlayışının sosyal ve demografik faktörlerden ziyade, siyasi ve kültürel bir ulusal bilinç anlayışını yansıttığını belirten Brubaker; Fransa ile karşılaştırıldığında, Almanya'nın uygulanabilir bir asimilasyon geleneğine sahip olmamasının da vatandaşlık politikası geleneğinin anlaşılmasında önemli bir etken olarak karşımıza çıktığının altını çizmektedir.[185]

[181] İbid, s.156-157.
[182] İbid, s.164.
[183] İbid, s.166.
[184] İbid, s.169.
[185] İbid, s.234-236.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SİYASİ PARTİLERİN TÜRK GÖÇMENLERE YÖNELİK GÖÇ POLİTİKALARI

"Partiler önemlidir" **(Parties do matter)** hipotezine göre, kamu politikaları ile siyasi partilerin yapıları arasında nedensel bir ilişki bulunmaktadır.[1] Alman siyasal geleneği sebebiyle, koalisyon hükümetleri tarafından yönetilen Almanya örneğinde görülebileceği üzere bu ilişkiye koalisyon ortaklığı yapılarını da dahil etmemiz gerekmektedir. Almanya'nın göç politikalarının gelişiminde belki de en kritik role sahip olan Alman siyasi partileri hem federal hem de yerel düzeyde, gerek hükümet koalisyonları ile gerekse federal ve yerel meclisler içerisinde parti grupları ile göç politikası tartışmalarında ön saflarda yer almışlardır. Bu bölümde 1961-1989 yılları arasında federal mecliste yer alan dört büyük siyasi parti grubunun göç politikaları anlayışı ve göçmenlere yönelik tutumlarına yer verilmiştir. Bölümün son alt başlığında ise partiler dışındaki kurumların göç politikaları ele alınmıştır.

3.1. Almanya Sosyal Demokrat Partisi (SPD)

Günümüz Alman siyasi partileri içerisinde yaklaşık yüz elli yıllık geçmişiyle en eski parti konumunda bulunan Almanya Sosyal Demokrat Partisi (**Sozialdemokratische Partei Deutschlands**, kısaca SPD), 19. yüzyılda bir işçi sınıfı partisi olarak kurulmuştur.[2] Diğer siyasi partiler gibi SPD de İkinci Dünya Savaşı sonrası 1949 yılında Almanya'nın kurulmasıyla birlikte kendi içerisinde önemli bir dönüşüm geçirmiştir. 1950'li yıllara kadar bir sınıf partisi olarak faaliyet göstermesinin ardından 1959 Godesberg Programı ile Marksist çizgilerini terk ettiklerini ve artık radikal sosyalist dönüşümleri savunmak yerine, insani ve ılımlı bir kapitalist yönetimi desteklediklerini resmi olarak duyurmuşlardır.[3] İkinci Dünya Savaşı sonrası Almanya'da komünizm tehlikesine karşı aşırı sol partilerin yasaklanması ve daha sonra bu tür partilerin siyasi yaşamlarına ancak çok küçük partiler olarak devam edebilmesi, Almanya'da yaşanmakta olan ekonomik mucize ve refah devletin gelişimi

[1] Manfred G. Schmidt, "The Parties-Do-Matter Hypothesis and The Case Of The Federal Republic Of Germany", **German Politics**, 4:3, 1995, s. 1-2.
[2] Frank Decker, "Etappen der Parteigeschichte der SPD", **Bundeszentrale für politische Bildung**, Eylül 1, 2020, (Çevrimiçi) https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/spd/42082/etappen-der-parteigeschichte-der-spd/, 17 Ağustos 2022.
[3] Fulbrook, **Almanya'nın Kısa Tarihi**, s. 211-212.

sonucu toplumun her kesiminin refah seviyesinin yükselmesi ve 1957 seçimlerinde SPD'nin ağır yenilgiye uğraması bu değişime neden olan etkenlerden bazılarıdır.[4]

Almanya'nın göçmen kökenli seçmen kitlesine bakıldığında, SPD'nin geleneksel olarak misafir işçilerin ve onların kuşaklarının çoğunluğunun desteğini kazandığı görülmektedir. Diğer taraftan "göçmenlerin doğal müttefiki" ve "çıkarlarının doğal savunucusu" olarak kabul edilen Sosyal Demokratların yürütmüş oldukları göçmen ve entegrasyon politikalarının verimliliği, ve göçmen oylarından faydalanılması konuları her zaman tartışmalı olmuştur. Alman toplumundaki "Sosyal Demokratlar, göçmenlerin partisidir" algısı, özellikle 1950'lerin ortasından itibaren misafir işçi olarak Almanya'ya gelip burada yerleşen ve SPD ile yakınlık kuranları ifade etmek için kullanılmıştır. Misafir işçiler içerisinde ise özellikle Güney Avrupa'dan gelen mavi yakalılar, iş yerindeki sendikalarla yakın ilişki içerisinde bulunmaları sebebiyle merkez-sola karşı siyasi bağlılık göstermişlerdir.[5]

Böylece 1980 yılında Yeşiller Partisi kurulana dek Almanya'da solun en büyük temsilcisi pozisyonunda olan SPD, Adenauer yönetiminin savunduğu Batı ile bütünleşme anlayışını benimseyerek ve ilerleyen yıllarda bir kitle partisine dönüşme sürecine girerek büyük partiler arasında yer edinebilmiştir. 1966 yılında kurulan koalisyonda ilk kez hükümette yer almış ve 1969 yılına gelindiğinde Willy Brandt şansölyeliğinde, FDP ile kendi koalisyonlarını kurmuşlardır. Birlik Partileri (CDU/CSU) karşısındaki ezici zaferini ise ilk kez 1972 seçimlerinde, Willy Brandt'ın "yeni yol" kampanyaları önderliğinde kazanmıştır. SPD 1974-1982 yıllarında Helmut Schmidt Şansölyeliğinde yönetimde kalmış, kötüleşmekte olan ekonomik şartlar ve yeni bir sol parti olarak Yeşillerin yükselişi ile hükümetin kaybedilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir.[6]

Almanya'nın kuruluşundan itibaren 1949-1966 ile 1982-1998 yılları arasında muhalefet rolünü üstlenen SPD, 1969-1982 yılları arasında tüm Şansölyeleri kendi partisinden çıkarmış ve kurulan koalisyonlarda lider parti konumunda yer almıştır.[7] Bu bölümde Sosyal Demokratların izlemiş olduğu yabancı politikası partinin muhalefette,

---

[4] Decker, "Etappen der Parteigeschichte der SPD".
[5] Oliver Schmidtke, "The 'Party for Immigrants'? Social Democrats' Struggle with an Inconvenient Electoral", **German Politics Issue**, Haziran 3, 2016 (Çevrimiçi) http://dx.doi.org/10.1080/09644008.2016.1182992, 20 Ağustos 2022.
[6] Decker, "Etappen der Parteigeschichte der SPD".
[7] "Wahlen zum Deutschen Bundestag seit 1949", **Konrad Adenauer Stiftung**, (Çevrimiçi) https://www.kas.de/de/web/geschichte-der-cdu/wahlen-zum-deutschen-bundestag-seit-1949, 23 Ağustos 2022.

iktidarda ve sonrasında yeniden muhalefette olduğu dönemler olarak üç başlık altında incelenecektir. Bu bağlamda aşağıdaki sorular cevaplanmaya çalışılacaktır: Almanya'nın işgücü ihtiyacını karşılamak adına geçici olarak yabancı işçilerin istihdam edildiği misafir işçi programlarını en başından beri desteklediler mi? Muhalefet partisi olarak hükümetin izlediği yabancı politikasında hangi noktaları eleştirdiler ve hangi sorunlara işaret ettiler? İktidar olduklarında hangi sorunların farkındalardı, hangilerini görmezden geldiler, hangi konularda adım attılar? Seçmen kitlesi nasıldı, göçmen seçmen kitlesini nasıl kazandılar, bu kitleyi kaybetmemek adına hangi adımlar atıldı? 1980'de seçimi kaybetmelerinde göç politikalarının etkisi var mıydı? Muhalefete geçince yabancı politikalarında değişim oldu mu?

3.1.1. Muhalefet Olarak Sosyal Demokratlar (1949-1965)

İkinci Dünya Savaşı sonrası Almanya'da meydana gelen ekonomik kalkınma dönemi nedeniyle 1950'li yıllarda işçi açığı meydana gelmiş ve Almanya Hristiyan Demokrat Birliği (**Christlich Demokratische Union Deutschlands**, kısaca CDU) liderliğindeki hükümet, yabancı işçi alımını gündeme getirmiştir. 1955 yılında SPD meclis grubu tarafından dönemin Ekonomi Bakanı Erhard (CDU)'ya bir soru önergesi yöneltilerek, İtalyan işçilerin işe alımı hakkında Alman hükümetinin İtalya ile gerçekleştirdiği görüşmelerin ve bu tür önlemlerin, Almanya'nın belli bölgelerinde işsizlik olduğu göz önüne alındığında, gerekli olup olmadığı konusundaki endişeler dile getirilmiştir. SPD tarafından yöneltilen bir başka önergede; Alman işçilerin ve işsiz durumda olanların çıkarlarının, yabancı işçilerin gelişinden daha öncelikli bir konu olması gerektiği ve söz konusu işe alımların ancak yabancı iş gücü için uygun konaklama koşullarının garanti edilmesi yoluyla mümkün olabileceği belirtilmektedir.[8] Sonuç olarak misafir işçi programlarına hazırlık döneminde, Sosyal Demokratlar için Almanya'nın yabancı iş gücü piyasasına açılması hususunda öncelikli konunun, Alman işçilerin gelişebilecek olumsuz koşullara karşı korunması olduğu anlaşılmaktadır.

Öte yandan misafir işçi programlarının başlatıldığı bu dönemde CDU iktidarı, tüm işçiler için danışma ve destek görevi görecek olan dernekler belirlemiştir. Diğer

[8] Klaudia Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien Akzeptanz und Abwehr von Migranten im Widerstreit in der Programmatik von SPD, FDP, den Grünen und CDU/CSU**, Berlin, LIT Verlag, 2008, s. 31.

milletlerden işçiler için genellikle kilise dernekleri görevlendirilirken, Türk işçiler için istisnai olarak, SPD'nin de bir yan örgütü sayılan, İşçi Dayanışması Sosyal Yardım Derneği (**Arbeiterwohlfahrt**) görevlendirmiştir.[9] 1950'lerin sonu ve 1960'lı yıllar itibariyle Sosyal Demokratların yabancı işçi istihdamına yönelik eleştirel ve şüpheci tutumu, Almanya'da özellikle işçi istihdamı sonrası baş gösteren ekonomik gelişme dönemi ile birlikte yerini daha ılımlı bir yaklaşıma bırakmış ancak yine de yabancı işçi alımlarının yol açacağı çeşitli sorunlara yönelik (konut sıkıntısı, hastane ve okul kapasite eksikliği, hızlı artan misafir işçi sayısının Alman halkı arasında yaratacağı gerginlikler vb.) endişeleri devam etmiştir.[10]

Böylece 1950'li-1960'lı yıllarda bir muhalefet partisi olarak SPD'nin, misafir işçileri, hem işçi sınıfı arasında dayanışma gösterilmesi gereken ve savaş sonrası ekonomiye katkı sağlayan iş arkadaşları olarak, hem de Alman işçiler için potansiyel tehdit sayılıp şüpheyle yaklaşılan yabancılar olarak gördüğü söylenebilir. Tümü CDU iktidarı yönetiminde imzalanan yabancı işçi istihdamı anlaşmaları karşısında SPD; öncelikle Alman işçilerin istihdamı ve ücretleri konusunda endişelerini dile getirmiş, ayrıca sınırlı bütçe ve altyapı sebebiyle yaşanmakta olan ekonomik mucizeden mahrum kalan bir yabancı işçi proletarya sınıfı oluşmasından ve bu sınıfın Alman toplumu ile çekişmeye girmesinden endişelenmiştir.[11]

3.1.2. Almanya'da İlk SPD İktidarı (1966-1982)

1949-1965 yılları arasında iktidarı tek başına üstlenen CDU yönetimi sonrasında ilk kez "Büyük Koalisyon" olarak adlandırılan SPD-CDU hükümeti iktidara gelmiş ve 1969 yılına dek Almanya yönetimini bu iki parti birlikte üstlenmiştir.[12] Neo-Keynesci bir anlayışı benimseyen Büyük Koalisyon; Almanya'nın 1966-1967 yıllarında yaşamış olduğu ekonomik durgunluğu vergi reformları uygulayarak ve büyük devlet yatırımlarında bulunarak etkili bir şekilde kontrol edebilmiştir.[13]

---

[9] Abadan-Unat, **Bitmeyen Göç,** s.87.
[10] Tietze, **Einwanderung und die deutschen,** s. 32.
[11] Schmidtke, "The 'Party for Immigrants'?", s. 2.
[12] "1. Dezember 1966: Die Große Koalition", **Bundesarchiv**, (Çevrimiçi) https://www.bundesarchiv.de/DE/Content/Virtuelle-Ausstellungen/1-Dezember-1966-Die-Grosse-Koalition/1-dezember-1966-die-grosse-koalition.html, 16.08.2022.
[13] Fulbrook, **Almanya'nın Kısa Tarihi,** s. 218.

Almanya'nın 1960'lı boyunca izlemiş olduğu göç politikasına bakıldığında, genel olarak yabancı istihdam politikasından meydana geldiği görülmektedir.[14]

1969 sonbaharında gerçekleşen seçimlerle birlikte Almanya tarihinde ilk kez CDU muhalefet partisi konumuna geçerken Willy Brandt (SPD) şansölyeliğinde SPD ve FDP koalisyonu iktidara gelmiştir. 1970'li yıllar ile birlikte şansölyeliğe Helmut Schmidt (SPD) gelmiş ve başlarda araştırma ile planlamaya ağırlık verilirken baş gösteren ekonomik kriz ile birlikte öncelik kriz yönetimi (gittikçe yükselen işsizlik ve olumsuz demografik yapı gibi) haline gelmiştir.[15]

Almanya 1973 öncesinde temel ve bütünleşik bir göç ve yabancı politikası izlememiş, göçle ve göçmenlerle ilgilenen kurum ve yetkililer bu yıla kadar genelde birbirinden bağımsız ve eşgüdümsüz hareket etmiştir. Örneğin SPD-FDP koalisyonu (1969-1982) içerisinde İçişleri Bakanlığı ve Çalışma Bakanlığı arasında yabancı konusu ile ilgili bir görev dağılımı olduğu görülmektedir. Buna göre Çalışma Bakanlığı iş piyasası politikası, iş hukuku, iş sağlığı ve güvenliği, emekli maaşları ve sosyal güvenlik konularında koordinasyon rolü üstlenmiştir. İçişleri Bakanlığı ise yabancı nüfusun ikamet statüsünden ve entegrasyonundan sorumlu olmuştur. Ancak plansız hareket edilmesi sebebiyle tutarlı politikalar üretilememiştir.[16] 1973 sonrasında ise, yaşanan ekonomik sorunlar nedeniyle yabancı politikası önem kazanmıştır.

1969 yılında yaptığı bir hükümet açıklaması ile birlikte sosyal-liberal hükümet şansölyesi Willy Brandt, geniş bir reform programından söz ederek ekonomik büyüme ile işgücü kaynaklarının önemini vurgulamıştır. Ancak gittikçe artan aile birleşimi sayıları ve konut, okul vb. konular için daha yüksek harcamalar yapılmasına ilişkin artan endişeler, onu yabancı politikasının yönünü değiştirmeye yöneltmiştir.[17] Böylece Çalışma Bakanlığı, 1971 senesine gelindiğinde yabancı işçi alımlarının durdurulmasını talebinde bulunarak 1972 Mart ayında hükümet üyeleri tarafından da desteklenen şu açıklamayı yapmıştır:[18]

> "Yabancı işçi göçmenlerin kalış sürelerinin artması ve aile üyelerinin yeniden birleşmesi ile bölgesel hareketlilik zayıflamış ve bunun sonucunda emek üretimindeki

[14] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s. 26.
[15] Fulbrook, **Almanya'nın Kısa Tarihi**, s. 219-220.
[16] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s. 42.
[17] Ibid., s. 31.
[18] Ibid., s. 29.

büyüme hızı düşmüştür. Ayrıca artan yabancı sayısı ile daha uzun ikamet süreleri, entegrasyon ve mesleki yapısal önlemler açısından özel ve kamu harcamalarına yol açmaktadır. Dezavantajların artışıyla, avantajların tüketildiği bir noktaya ulaşılacaktır."

Şansölye Willy Brandt (SPD) ve İç İşleri Bakanı Hans-Dietrich Genscher (FDP), Çalışma Bakanı Walter Arendt'in (SPD) açıklamalarını destekleyerek Almanya'nın yabancı işçi alımı kapasitesinin artık tükenmesi ve kritik bir seviyeye ulaşılması sebebiyle, yabancı politikasında bir dönüm noktasına gelindiğini belirtmişlerdir. 1972 Ocak ayında ülkede istihdam edilen 2.128.000 yabancı işçi bulunmaktadır fakat işsiz kalanların sayıları gittikçe artmaktadır. 1967 yılında 815.000 olan işsiz sayısı, 1973 yılında 1.037.000 olmuştur.[19]

Sosyal Demokratların yabancı politikasını şekillendiren ilkelere baktığımız zaman 1950'li ve 1960'lı yıllarda misafir işçilerin gelişi ile Alman işçilerin zarar görmemesi anlayışının ön planda olduğunu görmekteyiz. Bu durum 1970'li yıllar ile birlikte değişmiş ve artık Almanya'da yaşayan yabancıların dışlanmamaları anlayışı temelinde eşitlik ilkesi, gettolaşmanın önlenmesi, yabancı işçilerin "sosyal çöküşlerine" ve gettolaşmaya karşı bir önlem olarak kabul edilen entegrasyon anlayışı[20], işçi göçünün sınırlandırılması ve yabancı sayılarını azaltma politikaları öne çıkmıştır.[21] Örneğin 1973 Hannover Konvansiyonu'nda parti ilk kez yabancıların Alman toplumuna entegre edilmeleri yolunda kapsamlı bir yaklaşım geliştirerek bu grubun yasal statülerini genişletme ve vatandaşlığa geçişi kolaylaştırma amaçlarını belirlemiştir. Bu girişimler öncelikle iş piyasasına ve eğitim sistemine adil olarak dâhil olmalarını hedeflemektedir. Ayrıca uzun dönem ikamet sahibi olanların demokratik karar verme süreçlerine katılımdan dışlanmaları endişesi siyasi bir sorun halini almıştır. 1970'lerin başlarından itibaren, yerel seçimlerde oy kullanma hakkı tanınması konusunda SPD bu grubun yanında yer almıştır.[22] Bir başka örnek ise sosyal-liberal hükümetin 1971 yılında Çalışma İzni Yönetmeliği'nde yaptığı tartışmalı değişiklik ile birlikte beş yıldan fazla Almanya'da çalışmış olan yabancılar için beş yıl ile sınırlı özel çalışma izni almanın mümkün hale gelmesidir. Böylece AT üyesi

[19] Ibid., s. 30.
[20] Sosyal-liberal hükümetin yabancı politikasında entegrasyon konusu özellikle 1979 yılı sonrasında ön plana çıkmış ve SPD, entegrasyon kavramını "hak ve eşitlik" temelinde ele alarak çokkültürlü bir toplum modeli sunmaya çalışmıştır. Abadan-Unat, **Bitmeyen Göç**, s. 105-106.
[21] Tietze, **Einwanderung und die deutschen,** s. 33.
[22] Schmidtke, "The 'Party for Immigrants'?", s. 3.

olmayan ülkelerden gelen yabancı çalışanlar, çalışma izni verilmemesi yoluyla kısa sürede geri dönmeye zorlanamayacaklardır. Bu durum sosyal-liberal hükümetin 1970'lerin başı itibariyle uzun süredir Almanya'da bulunan yabancı işçilere yönelik algısının "misafir"den "yurttaş"a (**Mitbürger**) geçişini göstermektedir.[23]

Sonuç olarak 1970'li yıllarda sosyal-liberal hükümetin yabancı işçilerin insani ve sosyal talepleriyle daha çok ilgilendiği görülmekle birlikte, kötüleşen ekonomik durum sebebiyle yabancı politikasının öncelikli konusunun hâlâ istihdam politikası olduğu anlaşılmaktadır. Sosyal-liberal hükümetin yabancı politikası, öncelikli olarak Almanya'da bulunan yabancıların sayısını azaltmayı hedeflemekle birlikte, ikinci sırada yabancı gençlerin entegrasyonlarını sağlamayı amaçlamaktadır.[24] Sosyal demokratların yabancı işçi istihdamı konusundaki olumlu tutumları 1970'lerin başında hızla artan yabancı aile üyeleri sayısı ve baş gösteren ekonomik krizle birlikte değişmiştir. Yine de işe alım politikasının gelecekte nasıl olacağı üzerine yapılan tartışmalarda, önerilen rotasyon temelli yabancı istihdamını kabul etmemişlerdir.[25] Bu duruma bir örnek 1973 Haziran ayında hükümet tarafından açıklanan "Yabancıların İstihdamına Yönelik Eylem Programı"dır. Yabancı istihdamına yönelik kararların ve alınacak önlemlerin yer aldığı söz konusu programda, göçün sınırlandırılması ve geri dönüşün teşvik edilmesi önlemlerinin yanı sıra uzun süredir Almanya'da bulunan göçmen işçiler ile ailelerinin sosyal entegrasyonundan; yabancı işçilere karşı zorlayıcı önlemlerin reddedilmesinden; yabancıların sosyal koşullarının iyileştirilebilmesi için yabancıların istihdam boyutunun sadece işgücü piyasasının ihtiyaçlarına değil, aynı zamanda sosyal altyapının kapasitesine de bağlı hale getirilmesi gerektiğinden ve uzun süredir Almanya'da bulunan yabancıların ikamet statülerinin güçlendirilmesinden söz edilmektedir. Programda ver verilen bir ifade şu şekildedir: "Sosyal ve insani nedenlerle federal hükümet, resmi müdahale yoluyla belirli bir süre sonunda yabancı işçilerin kalışlarına zorla son vermeyi reddeder. Yasal olarak istihdam edilen hiçbir yabancı kendi ülkesine geri dönmeye zorlanmamalıdır (zorunlu rotasyon ilkesi yoktur)."[26]

Böylece 1972 senesinde yabancı işçi alımlarının durdurulması gerektiğinde hemfikir olan hükümetin, bu dönemde sosyal-liberal koalisyon içerisinde Almanya'nın

[23] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s. 30.
[24] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 245.
[25] Tietze, **Einwanderung und die deutschen,** s. 33-34.
[26] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s. 32.

bir göç ülkesine dönüşmesi konusunda fikir ayrılıkları yaşadığı görülmektedir. FDP'li İçişleri Bakanı Genscher'e göre, Almanya'nın bir göç ülkesi olduğu resmi olarak tanınmalı ve bu yönde bir göç politikası planlanmalıdır. Diğer taraftan SPD'li Çalışma Bakanı Arendt'e göre, Almanya bir göç ülkesi değildir. Çalışma Bakanlığı yabancı sorununun çözümünü sadece yabancı sayılarını azaltmakta görmekte ve işe alım yasağını hiçbir zaman kaldırmayı düşünmemektedir.[27] Sonuç olarak hükümet İçişleri Bakanlığı'nın çağrısına cevap vermemiş, yabancıları kendi ülkelerine gönderme umudu ile hareket ederek, 1973 yılında resmi olarak yabancı işçi alımını durdurduğunu ilan etmiştir.[28]

23 Kasım 1973 tarihinde Çalışma Bakanı Walter Arendt'in yabancı işçi alımlarını durdurması aslında yabancı işçilerle değil, Alman işçilerle ilgili bir durumdur çünkü çalışanların işlerini güvence altına almak, hükümet ve sendikalar için en büyük öncelik olarak tanımlanmıştır. Bu kararla birlikte, AT üye ülke vatandaşı olmayan veya beş yıldan fazla bir süredir Almanya'da bulunmayan herkes için hem işleri hem de oturma izinleri ile ilgili bir endişe dönemi başlamıştır.[29] SPD'nin göç sorununa yönelik pek istekli olmadığı politika değişikliğinin nedenlerinden birisi, 1970'lerde göç konusunun git gide siyasileşmesidir. 1973 yılında Brandt hükümeti işe alımları durdurduğunda bile SPD-FDP koalisyonu fazla yumuşak davranmakla, ekonomik kriz döneminde çok fazla göçmenin Almanya'ya yerleşmesine izin vermekle ve yükselen işsizlikle suçlanmıştır.[30]

Herbert'e göre, söz konusu program ve yabancı işçi alımlarının durdurulmasını takiben hükümetin izlediği yabancı politikasında ikili bir strateji görülmektedir. Bir taraftan Almanya'ya daha fazla yabancı akınını önlemek, mümkünse sayılarını azaltmak, göç olgusunu reddetmek ve yabancıların kendi ülkeleriyle bağlarını destekleyerek geri dönüşü teşvik etmek yer almaktadır. Diğer taraftan Almanya'da yaşayan yabancıların entegrasyonlarını hedefleyen politikaların güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Söz konusu ilkeler; bazı bölgelerin yabancılara yönelik

[27] Ibid., s. 54.
[28] Ibid., s. 33.
[29] Ibid., s. 33-35.
[30] Schmidtke, "The 'Party for Immigrants'?", s. 3.

olarak taşınmaya yasak bölgeler olarak ilan edilmesi[31], 1975 Çocuk Parası Yasası[32], ve 30 Kasım 1974 Çalışma İzni Yönetmeliğinde Değişiklik[33] ile Almanya'ya gelen yabancılara çalışma izni verilmemesi gibi tartışmalı kararlara neden olmuştur.[34]

Tablo 2.6

Almanya'da Bulunan Türk Çocuklarının Sayılarının 1960-1975 Yılları Arasındaki Değişimi

	Türk Çocuk Sayısı
1960	40.000
1972	100.000
1973	225.000
1974	325.000
1975	344.000

Kaynak: Yıldız, Sakine."Erkaufte Rückkehr? Die Abwanderung türkischer ›Gastarbeiter/innen‹ aus Westdeutschland von 1973 bis 1984", Doktora Tezi, Osnabrück Üniversitesi, Kültür Bilimleri ve Sosyal Bilimler Ana Dalı, 2017, s. 49.

Verilen örneklerde sosyal-liberal hükümetin izlemiş olduğu yabancı politikası kimi zaman eksiklikleri ve yeterince sert uygulamalar olmaması nedeniyle eleştirilere maruz kalmıştır. Hükümet bu durumu değiştirerek net ve uygulanabilir bir çözüm geliştirmek amacıyla 1976 yılında bir komisyon kurmuştur. 1977 yılında söz konusu komisyon ulaştığı sonuçları açıklayan bir rapor yayımlamıştır. Kurulun geliştirdiği

[31] 1975 yılında alınan tartışmalı bir karar olarak, yabancıların bölgesel yığılmalarından doğan sorunların önüne geçmek adına bazı bölgelerin yabancılara yönelik olarak taşınmaya yasak bölgeler olarak ilan edilmiştir. Her ne kadar söz konusu karar 1 Temmuz 1977 tarihine ertelenmiş ve mevcut olan AT anlaşmaları sebebiyle bu karardan yalnızca Portekiz ve Yugoslav vatandaşları etkilenmiş olsa da, bu önlem ile birlikte aslında işçilerin hareketliliği anlayışının ve altyapı masrafları sorununun birbirleriyle çeliştiği görülmektedir. Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 244.

[32] Çalışma Bakanlığı çocuk parasında azaltmaya giderek yabancılar arasında en büyük grup olan ve işsiz kalan Türk vatandaşlarını geri dönmeye teşvik etmeyi amaçlamış olsa da 1975 yılında başlatılan *Çocuk Parası Reformu*, çocukların ve gençlerin sayısının daha çok artmasına neden olmuş ve SPD'li Çalışma Bakanı liderliğinde hayata geçirilen bu uygulama siyasi çevreler ve toplum tarafından eleştirilmiştir. Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s. 39.

[33] Çalışma İzni Yönetmeliğinde değişiklik yapılarak 30 Kasım 1974 tarihi sonrasında Almanya'ya gelen yabancılara çalışma izni verilmemesi öngörülmüş ancak söz konusu tarih daha sonra sırasıyla 1977, 1980 ve 1981 yıllarına ertelenmiştir. Aile birleşiminde ise bekleme süreleri eşler için dört yıl ve çocuklar için iki yıl şeklinde düzenlenmiştir. Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 244.

[34] Ibid.

öneriler, o zamana dek izlenen prensiplerle örtüşmektedir: Almanya bir göç ülkesi değildir, yabancıların belli bir süre sonunda ülkelerine dönmesi beklenmektedir, alım yasağı devam etmelidir ve geri dönüş teşvikleri güçlendirilmelidir. Diğer taraftan zorlayıcı önlemlerin reddedilmesi gerektiği, burada yaşayan yabancıların ve ailelerinin entegrasyonunun sağlanmasının gerektiği, sosyal ve yasal statülerinin güvence altına alınması gerekliliğine ve ikinci kuşak sorunlarıyla daha çok ilgilenilmesi gerektiğine de yer verilmiştir.[35] Ancak Herbert'e göre, hem Almanya'da bulunan yabancılar için geçici entegrasyon önlemleri hedefleyip hem de onların eninde sonunda ülkelerine döneceklerini varsaymak, tüm entegrasyon çabalarına ve sorunları çözmek adına atılan tüm adımlara zarar veren bir çelişkidir.[36]

Bir başka görüşe göre, SPD'nin söz konusu stratejisi bir çelişkiden ziyade, bilinçli bir uygulamadır. CDU tarafından izlenilmiş olan sınırlama politikasına karşı bir denge unsuru olarak 1970'li yıllar boyunca göçmen işçilerin ve ailelerinin Almanya'daki yaşam kalitelerinin iyileştirilmesine odaklanılmıştır. Bu konuda 1973 yılında toplanan SPD parti kongresinde yabancı işçilerin Almanya'da yasal ve sosyal düzene dahil edilmesi çağrısında bulunmuş ve entegrasyonun yasal zeminini hazırlamak üzere bir komisyon kurmuştur. Buna göre komisyon yabancı çocukların eğitiminden, yabancılar için yerel seçimlere katılma hakkına kadar tüm alanlar ile ilgili çalışma hazırlamıştır ancak 1975 yılında toplanan parti kongresinde söz konusu çalışma dikkate alınmayarak yalnızca Almanya'da istihdam edilen yabancı işçilerin ve ailelerinin mümkün olduğu kadar ve istedikleri kadar Alman toplumuna entegre edilmesi ilkesini kabul etmekle yetinilmiştir.[37]

Bu durum, SPD'nin program haline getirmiş olduğu planlanmış hedeflerinin hâlâ bulunmadığı ancak yine de yabancı politikasında gelişmeler yaşandığını göstermektedir. Örneğin 1973 yılı itibariyle partinin yerel temsilcileri ve yöneticileri tarafından başlatılan girişimler ile daha önce parti kongrelerinde tartışılmış olan yerel oy hakkı sorunu, barınma durumu, çalışma koşulları ve yabancı çocukların eğitim durumu konuları hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Aynı yıl Hessen Eyalet Meclisi'nde, SPD'li Krollmann tarafından yerel seçim hakkına değinilmiştir: "Yabancı ailelerin belediyeler ve kararları üzerinde hiçbir etkileri olmamasına rağmen, kendileri bu kararlardan etkilenmektedirler." Böylece yerel düzeyde girişimlerde bulunan Sosyal

[35] Ibid., s. 244-245.
[36] Ibid., s. 245.
[37] Tietze, **Einwanderung und die deutschen,** s. 37.

Demokratlar, (AT üyesi ülke vatandaşı olan) "Yabancılara Yerel Oy Haklarını Tanıtan Yasa Tasarısı" ile 1976 Kasım ayında Schleswig-Holstein eyaleti Kiel şehrinde ilk girişimi başlatmışlardır. Söz konusu taslağa göre, eyalet sınırları içerisinde en az beş yıl süreyle ikamet eden yabancılar yerel düzeyde seçim hakkı elde edeceklerdir. AT üyesi olmayan yabacılar için ise alternatif bir öneri olarak yerel danışma konseyleri işlevi gören yabancı meclisi kurulması veya belirli bir oranda yabancının bulunduğu topluluklarda zorunlu bir yabancı işleri komitesinin atanması önerilmiştir.[38]

Sonuç olarak 1970'li yıllar boyunca Almanya'da göç ve yabancı politikasını yöneten SPD-FDP koalisyonu; uzun süredir Almanya'da bulunan ve gelecekteki hayatlarını da burada planlayan göçmen ailelere yönelik eşit hak temelli bir entegrasyon politikası benimsemekle birlikte, yeni yabancıların ülkeye gelişi noktasında bir sınırlama politikası izlemiştir. Söz konusu uygulamalar kimi zaman kamuoyunda tartışmalara neden olmuş, kimi zaman bilinçli olarak izlenilen bir denge politikası olarak yorumlanmış, kimi zamanda muhalefet tarafından yetersiz olmakla suçlanarak hükümet üzerinde seçmen baskısı oluşmasına katkıda bulunmuştur.

Schmidtke'ye göre, 1970'li yıllarda göç konusunda yaşanmakta olan sorunlar aslında seçimlerde SPD'nin lehine olan bir durumdur ancak parti yöneticileri bu durumu lehlerine çevirecek hiçbir politika geliştirmemektedirler. Örneğin göçmen hakları savunuculuğu veya daha kapsamlı vatandaşlık hakları için lobi hareketleri gerçekleştirme konularında sessiz kalmışlardır. Schmidtke için bu durumun sebebi sağ kanat partilerden gelecek popülist tepkiler veya Almanya'nın savaş sonrası dönemi yaşadığı çeşitli durumlar değildir; asıl neden SPD'nin kendi çekirdek seçmen kadrosunun, söz konusu kültürel ve etnik gruplardan meydana geldiğini düşünmemesidir. Bu gruplar, yani misafir işçiler, iş yerlerindeki pozisyonları gereği ve sendikal temsiliyetleri sebebiyle SPD'ye destek vermektedirler.[39] Dolayısıyla SPD'nin yabancılar konusunda entegrasyona yani kademeli olarak devlet eliyle yönetilen yasal ve temel hakların genişletilmesi hususuna destek vermesi, genişlemeci refah devleti politikaları bakımından değerlendirilmelidir.[40]

Hükümetin aldığı önlemlerin çoğu yabancıların sayısını azaltmaya yönelik iken ikinci amaç herkesten önce gençlerin entegrasyonudur. Buna göre, SPD'nin

[38] Ibid.**,** s. 38.
[39] Schmidtke, "The 'Party for Immigrants'?", s. 2-3.
[40] Ibid., s. 3.

1960'lı ve 1970'li yıllarda altını çizdiği bir başka konu, yabancı çocukların hem Almanya'da hem de kendi ülkelerinde iş dünyasına entegre olabilmeleri için eğitim olanaklarının önemidir. SPD'nin yabancı çocuklar için savunmuş olduğu eğitim modelinde; eğitimlerinin temelde anadillerinde olması ancak daha sonra Almanca eğitime geçebilecekleri geçiş sınıflarının kurulması yer almaktadır. Böylece yabancı çocuklar ve gençler için Alman okullarına kademeli bir entegrasyon öngörüldüğü söylenebilir. Sonuç olarak yurtdışından gelen gençler için okula gitmeme, dil zorlukları, eksik nitelikler ve mesleki eğitim gibi konular 1960'lar ve 1970'ler boyunca gündemde kalmıştır. 1978 yılında SPD meclis grubu, çocuklara anadilini, geldikleri ülkenin tarihini ve dinlerini öğretebilecek öğretmen sayısının azlığını eleştirmiş ve tüm bunların çocukların ve gençlerin kendilerini dezavantajlı hissetmelerine ve yabancılaşmalarına yol açtığını savunmuştur.[41]

İlk kez 1979 yılında "Yabancıların Çocukları için Eğitim Fırsatları: Önlem Paketi" parti programı kapsamında ele alınmış ve SPD'nin Eğitim Politikaları Komisyonu tarafından onaylanmıştır. Eğitim Politikaları Komisyonu kararında, Alman ve yabancı öğrencilerin normal sınıflarda ortak okutulmasını ve sadece yabancılara yönelik derslerden kaçınılmasını savunulmuştur. Komisyon, yabancı çocukların dışlanmasını önlemek için hazırlık sınıflarının kalitesinin iyileştirilmesi ve yabancı öğrencilerin bu sınıflarda en fazla iki yıl kalmaları çağrısında bulunmuştur. Ayrıca hazırlık sınıflarındaki derslerin anadili dersleri hariç olmak üzere Almanca öğretmenleri tarafından yürütülmesini önermiştir. Yabancı çocukların ana dili, birinci yabancı dil olarak kabul edilmelidir. Komisyon ayrıca beş yıllık bir ikamet süresi sonrası, işe alım anlaşmaları kapsamında Almanya'ya gelen her yabancıya kural olarak kalıcı oturma izni verilmesini ve ayrımcı önlemler olmaksızın aile birleşiminin sağlanmasını gerekli görmüştür. Bu bağlamda Komisyon, hem yabancı ailelerin kendi kültürel kimliklerine sahip olmalarını sağlayan, hem de çok ulusluluğu Avrupa'da kültürel zenginleşme için bir fırsat olarak gören yabancı ailelerin sosyal entegrasyonunu savunmuştur. Söz konusu önlem paketi ilk kez Almanlar ve yabancı yurttaşların birlikte yaşamlarına dair kuralları ele alması bakımından önemlidir.[42]

Aynı yıl entegrasyon uygulamalarını geliştirmek adına hükümet tarafından "Yabancı Komiseri" **(Ausländerbeauftragten der Bundesregierung)** makamı

[41] Tietze, **Einwanderung und die deutschen,** s. 39-40.
[42] Ibid.**,** s. 41-42.

kurularak bu göreve Heinz Kühn getirilmiştir. Ancak bu göreve hükümet tarafından yeterince önem verilmemesi ve yeterli bütçe ayrılmaması; hükümetin yabancı sorununu tıpkı eskisi gibi geçici ve alt seviye bir sorun olarak gördüğünü göstermektedir. 1979 Eylül ayında Kühn, "Yabancı İşçiler ile Ailelerinin Entegrasyon Durumu ve Geliştirilmesi" başlıklı bir memorandum yayımlayarak tutarlı bir entegrasyon politikası izlenilmesini talep etmiştir. Bu politikalar şu şekildedir:[43]

> "Fiili göç süreçlerini tanımak ve aynı zamanda yeni göç akınlarını önlemek, özellikle okul alanında olmak üzere yabancı çocuklar ve gençlerin entegrasyonlarına dair uğraşları ayrımcı yöntemlere başvurmadan arttırmak (milliyetlere göre ayrılmış sınıflar gibi), iş ve eğitim alanlarına erişim konusunda tam yasal hakların inşası, Almanya'da doğan ve büyüyen gençlere vatandaşlık konusunda seçim hakkı tanımak, uzun süreli ikametlerde yabancılara yerel seçim hakkı tanınması."

Kapsamlı fakat finanse edilmesi zor olan (yalnızca eğitim alanı ve danışma hizmetlerinin genişletilmesi için bile 600 milyon DM gerekmektedir) söz konusu entegrasyon programı için Kühn, hükümetten talepte bulunarak eyaletlerin altyapı yükünü hafifletmesini ve büyük miktarlarda yardımda bulunmasını istemiştir. Kühn'ün fikirleri birçok kişi tarafından desteklenmekle birlikte, daha çok protestoyla karşılaşmıştır. CDU siyasetçisi Abelein'a göre, Almanya'da yaşayan yabancıların entegrasyonu zaten mümkün olmamakla birlikte, bu durum ciddi ayrışmalara da yol açacaktır çünkü Almanlar ile yabancılar arasında aşılması mümkün olmayan kültürel farklılıklar bulunmaktadır. Diğer taraftan SPD Milletvekili Conradi, **Die Zeit** gazetesine yaptığı açıklamada entegrasyonun yalnızca uyum sağlayarak mı gerçekleştiği, yoksa dilsel ve kültürel kökenleri koruyarak da entegre olmanın mümkün olup olmadığı gibi soruları gündeme taşımıştır. Ayrıca Amerika'daki etnik yerleşim yerlerinin olumlu işlevlerini vurgulayarak aynı durumun Almanya'da da mümkün olabileceği fikrini dile getirmiştir. Protestan Kilisesi ise farklı etnik grupların ve bu grupların özelliklerinin toplum içerinde birlikte yaşam için bir zenginlik olabileceği ve toplumun bu duruma olumlu yaklaşması gerektiği düşüncesindedir.[44]

Böylece yabancı tartışmasında yeni bir tema gündeme gelmiştir: Entegrasyon, yabancıların kendi kültürel gelenekleriyle birlikte var olabilir mi? Yoksa Almanya'da farklı kültürlerin bir arada yaşaması mümkün veya mantıklı değil midir? Hükümet,

[43] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 245.
[44] Ibid., s. 246.

Kühn'ün önerilerine karşı fazla şüpheci yaklaşmıştır. Çalışma Bakanlığı bünyesindeki Yabancı İşçiler Koordinasyon Dairesi yayımlamış olduğu bildiride, entegrasyon ve ikinci kuşakla ilgili kendi önerilerine yer verilerek Kühn'ün argümanlarını zayıflatmıştır.[45]

Çalışma Bakanlığı ikinci kuşak için doğrudan vatandaşlık hakkı tanımak yerine, vatandaşlığa geçişin kolaylaştırılmasını öngörmüştür. Ayrıca Alman okul sistemine kayıtsız şartsız entegrasyon yerine, yabancıların kendi kültürleriyle ve dilleriyle güçlü ilişkiler kurmasını desteklemiştir. Sonuç olarak hükümet 1980 Mart ayında Çalışma Bakanlığı'nın önerilerini temel alarak yeni bir "Yabancı Politikasının Geliştirilmesi" çerçevesi belirlemiştir. İkamet ve entegrasyon konularına yeni bir göç dalgasına sebep olup olmayacağı kesin olmaması nedeniyle açıklık getirilmemiştir ancak Almanya'ya yönelik yeni göç hareketleri teşvik edilmeyecektir. Yabancılar Almanya'yı terk etmek isterlerse bu duruma karşı çıkılmayacak ve geri dönüş teşvikine dair çalışmalar yapılacaktır.[46]

Bu sırada Almanya'ya göç edenlerin sayısı tekrar yükselmeye başlamış ve sadece 1979-1980 Eylül ayları arasında yabancı nüfusu 300 bin kişi artmıştır. Bu sayının yaklaşık yarısı aile birleşimleri, üçte biri sığınmacılar ve geri kalanı da doğum sayılarından oluşmaktadır. Özellikle aile birleşimi ve sığınmacılar, Alman kamuoyunda büyük huzursuzluğa neden olmuştur. Toplumdaki korku ve hükümet üzerindeki baskılar nedeniyle hali hazırda sürdürülen sınırlama politikalarında değişiklikler yapılması hızlanmıştır ve böylece 11 Kasım 1981 tarihinde kabine toplanarak yeni aldığı kararları açıklamıştır. Buna göre, Almanya ne bir göç ülkesidir, ne de ileride bir göç ülkesi olacaktır. Ne olursa olsun gelecekteki başka göç akınları önlenmeli ve geri dönüş teşvikleri finanse edilmelidir.[47]

Bir diğer yakınlaşma ise eyaletler ve hükümet arasında gerçekleşmiştir. Toplanan ortak komisyonda alınan karara göre, yabancı gençlerin Almanya'ya gelmelerine ancak her iki ebeveyni Almanya'da bulunuyorsa izin verilecektir. Hükümet bu kararı biraz daha ileri götürerek 2 Aralık 1981 tarihinde yabancı gençler için aile birleşimi yoluyla Almanya'ya gelme yaşını 18'den 16'ya düşürülmesini önermiştir. Bu durum evlilik yoluyla aile birleşimlerinde ise Almanya'da bulunan eşin

[45] Ibid.
[46] Ibid., s. 247.
[47] Ibid.

en az sekiz yıldır burada ikamet etmesi ve evliliğin en az bir yıl önce gerçekleşmiş olması gerekmektedir.[48] Böylece sosyal-liberal koalisyon 1981 yılına gelindiğinde yabancı gençler için aile birleşimi yaşını 18'den 16'ya düşürme politikası izlemiştir. SPD/FDP hükümetine göre, yabancıların sayısını kısıtlamak daha iyi bir yabancı entegrasyonu için ön şarttır ve özellikle aile birleşimi yoluyla geç gelen 15-18 yaş grubu işe alım yasağını delmektedir. Böylece meydana gelen yerleşik yabancı nüfusun yapısındaki değişiklik, entegrasyon çabalarının başarılı olmasını önemli ölçüde zorlaştırmış ve bu durum özellikle entegrasyon sorunlarının en belirgin görüldüğü nüfus grubu olan Türk göçmenler örneğinde görülmüştür.[49]

Hükümet bu karar ile birçok yabancının gelecek planlarına müdahale ettiğinin farkında olmakla birlikle alınan bu kararları entegrasyon politikasında büyük bir rahatlama olarak değerlendirmiştir çünkü entegrasyon, istihdam ve devlet bütçesinin rahatlatılması politikaları uyumlu hale gelmiştir.[50] Çalışma Bakanı Ehrenberg'e göre, öngörülen sınırlama politikası başarılı bir entegrasyon politikası uygulayabilmek için gereklidir çünkü uzun yıllardır Almanya'da bulunan yabancılar için entegre olmak dışında bir alternatif bulunmamaktadır. Bakana göre, hükümet aile birleşimine dair bir karar alırken bu noktaya dikkat etmelidir çünkü eğer yabancı çocukların ülkeye gelişi sorunu dikkate alınmazsa, entegrasyon politikası başarısızlığa mahkumdur.[51]

Muhalefetin, sosyal-liberal hükümet politikaları üzerindeki etkilerine ve politika çıktılarına dair yorumlarını incelediğimiz zaman CDU yönetimindeki eyaletlerin; geri dönüşü teşvik etmek, aile birleşimi kısıtlaması ve göç kapasitesinin sınırları sorunu hakkında 1981 yılının başlarında bir girişim başlatarak hükümete bir sınırlama politikası izleme yönünde baskı yaptığını görmekteyiz. Bunun sonucunda 1981 yılında hükümetin almış olduğu yabancı çocuklar için aile birleşimi yaşının 16'ya düşürülmesi kararı ise muhalefet tarafından yetersiz bulunmuştur ve işsiz kalan yabancıların derhal sınır dışı edilmesi talep edilmiştir ancak hükümet bu talebe kararlılıkla karşı çıkmıştır. Alman Sendikalar Birliği, bu kararı memnuniyetle karşılamıştır.[52]

[48] Ibid.
[49] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s. 119.
[50] Ibid.
[51] Ibid., s. 119-120.
[52] Ibid., s. 120.

Hükümetin yabancı işçiler için aile birleşimlerini kısıtlamaya ve gelen aile üyeleri için iş piyasasının kapılarını kapatmaya yönelik planları parti içinde tartışmalara yol açmıştır. Söz konusu sınırlama önlemleri, Almanlar ve yabancılar arasında eşit olmayan bir muamele anlamına gelmekte ve aile birleşimi ile yeni gelen aile üyelerini de toplumun alt basamaklarına yerleştirmektedir. Bu konumu uzun vadede sürdüremeyen SDP, 1979 yılında FDP meclis grubu ile birlikte ortaklaşa sunulan bir önergede, işgücü piyasasına katılım engelini kaldırmasını isteme kararı almıştır. Bu önergeye göre, yabancı işçilerin eşlerine ve çocuklarına işgücü piyasasına erişim izni verilmelidir.[53] Ancak parti içi tartışmalara ve gerektiğinde hükümete karşı yapılan itirazlara rağmen SPD, 1980'li yılların başında bir kez daha hükümetin sınırlama politikasına karşı taviz vermiş ve yabancıların eşleri için aile birleşimi bekleme süresi kuralının getirilmesini kabul etmiştir.[54]

1980 Haziran ayına gelindiğinde, sayıları gittikçe artmakta olan yabancılara yönelik olarak uzun süredir devam eden tartışmalar sonucunda sosyal-liberal hükümet yeni bir adım atmıştır. Buna göre, Almanya'daki Türk sığınmacıların sayılarını azaltmak, yeni alımları önlemek ve Almanya'nın bir "sığınmacı ülkesi" olarak cazibesini köreltmek amacıyla 25 Haziran 1980 tarihinde Türk vatandaşlarına zorunlu vize uygulaması başlatılmıştır. 1980 yılı sonrası özellikle de vize zorunluğunun gelmesiyle, Alman yetkililer ve politikacılar Türkiye'den gelen sığınmacıların uzun süredir ekonomik mülteciler veya sahte sığınmacılar olduklarından şüphelenmektedir ve sığınmacıların sayısının önemli ölçüde düştüğü 1981 yılının başında bile, CDU/CSU grubu sığınma hakkının kötüye kullanılması konusunu gündeme getirmeye devam etmiştir.[55] 1973 Yabancı İşçi Alımı Durdurulması Kararı için petrol krizinin sebep gösterilerek kararın meşrulaştırılması gibi, hükümet şimdi de sığınmacı akınını zorunlu vize uygulaması için geçerli bir sebep olarak göstermiştir. Sosyal-liberal hükümet bu kararı ile birlikte Türklerin sayılarını azaltma planlarını devam ettirmiş ve 1979'dan bu yana yükselişte olan Türk sığınmacı sayılarını bir tehlike olarak değerlendirdiklerini göstermiştir. Diğer yandan Dışişleri Bakanlığı bu önlemlere şüphe ile yaklaşarak bir NATO ve Avrupa Konseyi üyesi olan, aynı zamanda AT ile müzakerelerde bulunan bir ülke olarak Türkiye'nin Etiyopya, Bangladeş veya Pakistan'a kıyasla farklı pozisyona sahip olduğuna dikkat

[53] Tietze, **Einwanderung und die deutschen,** s. 34.
[54] Ibid., s. 35.
[55] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s. 113-114.

çekmiştir. Ancak İçişleri Bakanlığı, artan sığınmacı sayısının Alman toplumunda huzursuzluk yaratabileceğini ve Türklerin sığınma başvurularının çoğunun Almanya'da yaşayıp çalışma amaçlı olduğunu vurguladığında Dışişleri Bakanlığı da bu fikirlere katılmak durumunda kalmıştır.[56]

1980'ler boyunca SPD'nin izlediği göç politikası temalarından bir diğeri de vatandaşlığa geçiş ve vatandaşlık haklarıdır. Vatandaşlık konusunda, 1970'li yıllardan beri gündemde olmasına rağmen planlama yapılmamış ve somut adımlar atılmamıştır. Sosyal-liberal hükümetin 1982 yılında Federal Meclis'e sunduğu "Vatandaşlığa Geçişi Kolaylaştırmaya Yönelik Yasa Tasarısı" bu konuda atılmış ilk somut adımdır. Yasa tasarısı, Almanya'da doğmuş olan yabancı çocuklarının, bir başka deyişle ikinci kuşak göçmenlerin vatandaşlığa geçişini kolaylaştırmayı öngörmektedir. Buna göre vatandaşlık için başvuran kişi 18-21 yaş aralığında olmalı, sekiz yıldır düzenli olarak Almanya'da ikamet etmeli, ayrıca sabıka kaydı bulunmamalıdır. Ancak 1982'de hükümetin değişmesi neticesinde yasa tasarısı karara bağlanamamıştır.[57]

Sonuç olarak muhalefetin ve eyaletlerin talep ettiği kısıtlamalara rağmen, yabancı politikası ilerleyen zamanda parti tartışmalarında gittikçe daha fazla yer almış ve CDU/CSU parti grubu, hükümeti hiçbir şey yapmamakla suçlayarak bu durumun kötü şartlar meydana getirdiğini ve yabancı düşmanlığının yükselişine yol açtığını iddia etmiştir. Onlara göre göç süreci, Almanya için ulusal-tarihsel perspektif açısından kabul edilebilir değildir. Almanya, bölünmüş Almanya'nın bir parçası olarak tarihi ve anayasal bir sorumluluğu tüm Almanya adına taşımaktadır. Almanya, tarihine ve benlik anlayışına göre, ne çokuluslu bir devlettir, ne de olacaktır. Muhalefete göre aile birleşimi, mümkün olduğunca yabancıların kendi ülkelerinde yapılmalıdır. Böylece yükselen yabancı sayıları, ekonomik kriz durumu ve hem kamu hem de muhalefet tarafından yapılan baskıların artması nedeniyle hükümet gittikçe daha savunmacı hale gelmiş ve daha kısıtlayıcı önlemlere başvurmuştur.[58]

Herbert'e göre, Almanya'nın yabancı politikası çaresizlikle olduğu kadar çalışkanlıkla da tarif edilebilir. Birçok yetkili, sosyal-liberal hükümetin öngördüğü tedbirlerin gelecekte Almanya'da yaşayan yabancıların sayılarında önemli bir azalma

[56] Ibid., s. 114.
[57] Tietze, **Einwanderung und die deutschen,** s. 47.
[58] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 248.

sağlamasını pek olası görmemiştir. Diğer yandan siyaset ve kamu, kalıcı bir göç süreci ile uzlaşmaya hazır değildir. Bununla birlikte yabancıların yasal ve sosyal entegrasyonu o kadar ilerlemiştir ki "göç ülkesi değiliz politikası", uygulamadan ziyade propaganda olarak kalmaktadır. Ancak sosyal-liberal hükümetin kararsızlığı (çoğu yabancıyı geri dönmeye teşvik etmek ama aynı zamanda belirsiz bir yolla entegre etmeye çalışmak; gelecek kuşakların sorunlarını tanımak ve artan huzursuzluğa kısıtlayıcı önlemlerle cevap vermek) bir bütün olarak Alman toplumundaki çelişkili ve tutarsız tutuma tekabül etmektedir.[59] Herbert'e göre, yabancı sorunundaki açmazlar yalnızca devletin belirlediği "yukarıdan inme kavramlar" ve siyasi yönergelerle çözülemezdi. Toplumun büyük kısmı, yabancı sorununu çözmenin en iyi yolunun onları ülkelerine göndermek olduğu kanısında olduğu müddetçe geleceğe yönelik bir göç politikası söz konusu olamazdı. Siyasi yetkililer ve yöneticiler Almanya'daki yabancıların varlığının geçici olduğu izlenimi yarattığı sürece, bu fikirler değiştirilemezdi.[60]

3.1.3. Yabancı Politikasında Dönüşüm (1982-1989)

Merkez sağ partileri CDU/CSU, yabancılar ve göç sorununu 1982 seçiminde kendi lehine kullanmıştır. Birlik partilerinin temsilcileri, Alman toplumunda göçmenlere dair duyulan endişeleri birçok durumda SPD'nin sorun çözmedeki yetersizliği ve isteksizliğinin kanıtı olarak sunmuştur. Radikal sağın yükselişi ve göç konusunun merkez sağ tarafından kendi lehine kullanılması, merkez solu göç konusunda daha sert ve kısıtlayıcı bir pozisyon almaya yöneltmiştir. Belki de bu saldırılar sonucunda SPD, parti programlarında ve siyasi kampanyalarında göç hakkında pozitif bir söylemde bulunmaktan kaçınmıştır. Helmut Schmidt, partinin 1980 yılında Almanya'da ikamet eden yabancılar için yerel seçimde oy kullanma hakkı talebinde bulunmayacağını açıklamış ve geriye yönelik bakıldığında göç sorununun "çekirdek seçmen tabanın isteklerinin tersine" geliştiğini belirtmiştir.[61] Bu ifade merkez solun geleneksel tutumunun göstergesidir: Sosyal Demokratlar, göç konusuna ilişkin daha liberal bir politika izlemeyi ve yabancıların vatandaşlığa geçmesini, toplumsal tepki göz önüne alındığında siyasi olarak tehlikeli bulmaktadır. Sonuç olarak merkez solun

[59] Ibid.
[60] Ibid., s. 249.
[61] Schmidtke, "The 'Party for Immigrants'?", s. 4.

pasif tutumu, merkez sağın onları göç kontrolü konusunda fazla yumuşak davranmak suretiyle yabancılarla ilişkili sorunlardan sorumlu olmakla suçlamasına neden olmuştur. Muhalefetin bu iddiaları ise SPD'yi güçsüz duruma düşürmüştür.[62]

1982 yılına gelindiğinde on üç yıllık sosyal-liberal yönetim, koalisyon içerisinde yaşanan bazı anlaşmazlıklar sonucu sona ermiş ve hükümet değişikliği ile iktidara Helmut Kohl (CDU) şansölyeliğinde CDU-FDP koalisyonu gelmiştir.[63] [64] 1982'de hükümet değişikliği gerçekleştikten sonra muhalefet rolünü üstlenen Sosyal Demokratların izlemiş olduğu yabancı politikasında birtakım değişiklikler görülmektir. Her şeyden önce, göçün kısıtlanması hususundaki taleplerinden vazgeçmiş ve Almanya'daki yabancı işçilerle ailelerinin yasal statülerinin iyileştirilmesine odaklanmışlardır. Bu durum, partiyi göç politikası ilkeleri konusunda daha fazla parti içi çatışma yaşanmasından kurtarmıştır.[65]

Böylece SPD için yeni bir dönem başlamış ve 1980'li yıllar boyunca muhalefet partisi olarak Almanya'da yaşayan yabancıların haklarını iyileştirme amacı izleyen bir yabancı politikası anlayışı geliştirmiştir. Örneğin sosyal-liberal hükümetin iktidardayken izlediği geri dönüş politikasına bakıldığında, yabancı işçiler ve aileleri için hem gönüllülük esasına bağlı olan hem de ülkelerine geri dönüş kapısını açık tutmak amacıyla bu insanların kültürel bağımsızlıklarının tanınmasına dayalı bir entegrasyon anlayışını temel aldığı görülmektedir. Buna göre SDP-FDP meclis grupları meclise ortak bir önerge sunarak; bir yandan geri dönüş teşviklerinin sağlanması ve diğer yandan anadil derslerinin sunulmasını teklif etmiştir. Sözü edilen önergede entegrasyon için "birbirine yaklaşmaya istekli olup iyi komşuluk ilişkileri çerçevesinde birlikte yaşamak" tanımı yapılmıştır. Bahsi geçen "birlikte yaşamak"

---

[62] Ibid., s. 5.
[63] Fulbrook, **Almanya'nın Kısa tarihi**, s. 219-220.
[64] 1970'li yıllarda yaşanan petrol krizi ve ekonomik durgunluk dönemi sonucu 1980'lı yılarda yaşanan yaygın işsizlik durumu, tartışmaların odağında yer almaktadır. 1980'lerin başında mecliste üç büyük parti grubu bulunmaktadır ve 5 Ekim 1980 seçimleri sonucunda CDU/CSU %44,5, SPD %42,9 ve FDP %10,6 oranında oy almıştır. Böylece sosyal-liberal koalisyon Helmut Schmidt Şansölyeliğinde devam etmiştir. SPD ve FDP'nin ortaklığı gittikçe bozulmuş, ekonomi ve finans konularında fikir ayrılıkları yaşamışlardır. Böylece Helmut Schmidt 17 Eylül 1982 tarihinde koalisyondan ayrılmıştır. Uzun yıllar birlikte yönetimde olan CDU/CSU ve FDP, 1 Ekim 1982 tarihinde Helmut Kohl'ün güvenoyu alarak Şansölye seçilmesi ve yeni seçimlerin 6 Mart 1982 tarihinde yapılması konusunda hemfikir olmuşlardır. Böylece 16 yıllık iktidarı ile en uzun Şansölyelik süresine sahip olan Kohl, iktidara gelmiştir. "Ende der sozialliberalen Ära (1980 bis 1983)", **Deutscher Bundestag**, (Çevrimiçi), https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/27411088_wahlperioden09-200240, 26 Ağustos 2022.
[65] Tietze, **Einwanderung und die deutschen,** s. 36.

kavramı ise iki kurala bağlanmıştır:[66] İlk olarak Almanlar yıllardır burada yaşayıp çalışan yabancılara güvenli bir yasal pozisyon vermeye hazır olmalıdır. İkinci olarak yabancılar Alman hukuk sistemine saygı duyup itaat etmeye ve Alman yaşam biçimine alışmaya hazır olmalıdır. Bu, kültürlerin bir araya gelmesine karşı açık olmayı içerir.

Seçimlerin kaybedilmesinin ardından 1982 Haziran ayında SPD parti yönetim kurulu tarafından geri dönüş politikalarının temel ilkeleri ortaya konmuş ve SPD'nin yabancı politikasına ilişkin olarak "İyi Komşuluk İlişkileri ve Birlikte Yaşam" isimli yönerge çıkarılmıştır. Buna göre geri dönüş politikası gönüllülük esasına dayanmalı, yabancılar ve aileleri finansal yardımlarla ve prim ödemeleriyle desteklenerek dönüşleri kolaylaştırılmalıdır. Ayrıca yabancıların geldikleri ülkeler ile konuşulduktan sonra bu kişilere eğitim programları ve iş kurmaları için kredi fırsatları sunulmalıdır. Sonuç olarak partinin geri dönüş politikasına ilişkin önerileri, Alman işçilerle yabancı işçilerin çıkarları arasında kurulacak bir dengeyi temsil etmektedir.[67]

Sosyal Demokratlar için bir başka önemli konu, yabancıların durumunun ve yabancılara tanınan hakların yasal güvence altına alınmasıdır. Nitekim 1982 Haziran'ında SPD yönetimi bir karar alarak Yabancı Yasası'nın değiştirilmesine yönelik bir yasa tasarısı hazırlamıştır. Bu tasarıda yabancıların Alman ekonomik refahına katkıları ve önemli birer ekonomik aktör oldukları vurgulanmış, yabancıların çoğunluğu geri dönmeyeceği için bu konuda politikalar geliştirilmesi gerektiğinin altı çizilmiştir. SPD'nin önermiş olduğu Yabancılar Yasası'nın odağında, yabancı işçilerin ve ailelerinin oturma iznini güvence altına alarak yasal durumlarının iyileştirilmesi yer almaktadır. Sözü geçen kararda aşamalı bir oturma izni güvencesi öngörülmektedir.[68] İlk oturma izni bir seneyi kapsamakta ve eğer gerekli şartlar sağlanırsa (örneğin dil kursu) Alman İş Kurumu'nun da aracılığıyla bu izin iki sene daha uzatılabilmektedir. Burada önemli olan nokta, kalış süresinin üç yılı aşması durumunda artık iş piyasası şartları sebebiyle oturma durumunun sona erdirilemeyecek olmasıdır. Beş yıllık ikamet süresi sonrasında oturma izni **(Aufenthaltsberechtigung)** verilmesi ve sekiz

[66] Ibid., s. 43.
[67] Ibid., s. 36.
[68] Ibid., s. 44-45.

yıllık bir ikamet süresi sonrasında (süresiz ve sınırsız, ayrıca çalışma iznini içeren) kalıcı oturma izni **(Niederlassungsrecht)** verilmesi öngörülmüştür.[69]

SPD Parti Grubu söz konusu "Yabancı Yasası Tasarısı"nı 1989 Kasım ayında meclise sunmuştur. Genel olarak 1984 Yabancı Yasası'nın ilkelerine içerik olarak uymakla birlikte bu tasarı ile kalıcı oturma izni alanların, sığınmacıların ve hatta mültecilerin sınır dışı edilmelerine karşı güvence öngörülmektedir. Tasarıda ayrıca yabancı işçilerin çocukları için geri dönüş seçeneği ile on yıldan fazladır Almanya'da yaşayan yabancıların ülkelerine dönüşlerini izleyen üç yıl içerisinde tekrar Almanya'ya dönmelerini sağlayan bir tekrar geri dönüş seçeneği öngörülmüştür.[70] Vatandaşlık hakları konusunda ise 1985 yılına gelindiğinde SPD'nin İçişleri Bakanı ve senatörleri, ileride üçüncü kuşak yabancı çocuklarına Alman vatandaşlığı verilmesini talep etmişlerdir. İkinci kuşak ise başvurduklarında bu hakka sahip olabilecektir. Üç yıl sonra, Mayıs 1988'de SPD tarafından yönetilen eyaletler, bu konuda Federal Konsey'de Vatandaşlık Yasasının değiştirilmesine yönelik bir yasa tasarısı sunmuştur. Bu tasarı 1990'lı yıllar boyunca SPD'nin gerçekleştireceği bir dizi parlamenter girişimin başlangıcını teşkil etmektedir[71]

Entegrasyon konusuna bakıldığında ise Sosyal Demokratların, iktidarları boyunca özellikle ikinci kuşak yabancı göçmenlerin Almanya'da daha iyi eğitim koşullarına sahip olması ve entegrasyonları için politikalar geliştirdikleri görülmektedir. Örneğin üniversitelerde Yabancı Pedagojisi adını taşıyan yeni bölümler kurulmuş, öğretmenlere kültürlerarası eğitim hakkında seminerler verilmiş, sınıflardaki etnik ve dinsel çeşitliliği bir fırsat olarak görmeleri öğütlenmiştir. Öğrencilere hoşgörü ve diğer liberal-demokratik değerler kazandırılmaya çalışılmış ancak bu çabalar sonuç veremeden iktidara CDU/CSU partileri gelmiştir.[72]

---

[69] Kalıcı oturma izni; yabancıları sınır dışı edilmekten korumak dışında, onları hak ve yükümlülükleri bakımından (oy hakkı, memur statüsü ve askerlik hizmeti hariç) Almanlarla eşit konuma getirmektedir. Sınır dışı edilmesi yasak olan kişiler arasında Almanların yabancı eşleri, yabancıların erişkin olmayan çocukları, Almanya'da doğmuş ve en az on beş yıl burada ikamet etmiş olan çocukları ile vatansız kişiler ve sığınmacılar yer almaktadır. Oturma izninin kademeli olarak pekiştirilmesinin son aşaması, yabancıların on yıl ikamet etmesinin ardından verilecek olan vatandaşlığa kabul sürecidir. Ibid., s. 45.

[70] Ibid., s. 46.

[71] Ibid., s. 48.

[72] Abadan-Unat, **Bitmeyen Göç**, s. 97.

3.1.4. Değerlendirme

Almanya'nın en büyük iki partisinden biri olan SPD, mecliste muhalefet konumunda olduğu 1950'li yıllarda hükümetin açıklamış olduğu misafir işçi programını Alman işçilerin aleyhine sonuçlar doğurabileceği konusunda eleştirmiş ve sıcak bakmamıştır. İlki 1955 yılında imzalanan ve devamında birçok ülkeyle yapılan yabancı işçi alım anlaşmaları sayesinde 1950'li yılların sonları ve 1960'lı yıllarda "ekonomik patlama" gerçekleşmiş ve böylece SPD'nin yabancı işçi alımlarına karşı tutumunda bir yumuşama olmuştur. Hem işçi sınıfının ve sol kanatın Almanya'daki en büyük temsilcisi olarak, hem de sendikalar vasıtasıyla yabancı işçilerin oylarını kazanmaya başlayan SPD için öncelik Alman işçilerin gelişebilecek olumsuz koşullara karşı korunması iken artık işçiler arası eşitlik ve yabancı işçilerin haklarının gözetilmesi gibi konular ön plana çıkmaya başlamıştır. Öte yandan sayıları gittikçe artan yabancı işçilerin eğitim, sağlık vb. konularda yol açabileceği altyapı eksiklikleri ile kamuoyunda yaşanabilecek huzursuzluklar gibi sorunlar, SPD'nin her zaman altını çizdiği konular arasında yer almıştır. Dolayısıyla bu dönemde Sosyal Demokratların yabancı işçilere karşı ihtiyatlı davranmakla birlikte, onların sağladıkları faydaların farkında oldukları söylenebilir.

Almanya'daki tıpkı diğer aktörler gibi Sosyal Demokratlar tarafından da 1970'li yıllara kadar göç konusuna ve yabancı işçilere yalnızca istihdam çerçevesinde yaklaşılmış ve kapsamlı bir yabancı politikası geliştirilmemiştir. Bu durum yabancı işçilerin Almanya'da geçici kalacağına dair inancı işaret etmektedir. 1970'li yıllar ile birlikte Almanya'da baş gösteren ekonomik kriz ve artan işsizlik sonucunda dikkatler, sayıları hâlâ artmakta olan yabancı işçilere çevrilmiştir. Hem Alman toplumu hem de siyasi çevreler, bu dönemde ilk kez iktidara gelen SPD üzerinde baskı oluşturmuştur. İlk kez yabancı işçilerin Almanya'da kalıcılığı üzerine entegrasyon ve hakların iyileştirilmesi gibi politikalar planlanmaya başlanmış olsa da, Sosyal Demokratların bir başka önceliği ülkedeki yabancı sayısını olabildiğince azaltmak olmuştur. 1973 yılında SPD yönetimi liderliğinde karar verilen yabancı istihdamını durdurma kararı, Almanya'nın yabancılar ve göç politikası için bir dönüm noktası olmuştur. Böylece ortaya iki yönlü bir politika çıkmaktadır: Bir yandan yabancıların sayıları azaltılır, daha fazla göç kabul edilmez ve geri dönüş teşvik edilirken; bir yandan da başta gençler olmak üzere yabancıların entegrasyonlarını sağlamak, haklarını iyileştirmek ve yabancı istihdamını yalnızca işgücü piyasasına değil, aynı zamanda sosyal altyapı kapasitesine de uygun hale getirmek amaçlanmaktadır. 1970'li yıllarda, kamuoyunda

tartışılan bazı yasa ve kararlara imza atan SPD yönetimi her ne kadar Almanya'nın göç ülkesi olmadığını tekrar etse de, aynı dönemde bir yandan da yabancılar için insani, sosyal ve yasal konuları gündeme getirmiştir. 1980'ler itibariyle yabancıların çoğunluğunun Almanya'da kalacağını kabul eden SPD'nin yabancı politikasını artık bu anlayış şekillendirmiştir. 1980'ların başında mecliste tekrar muhalefet pozisyonuna gelen SPD, yabancı yurttaşların entegrasyonları ve statülerinin iyileştirilmesini içeren birçok program çıkarmış ancak bu konularda meclisteki girişimleri başarılı sonuçlar elde edememiştir.

Sonuç olarak SPD'nin göç ve yabancı politikasının gelişimi üç dönem altında incelendiğinde, partinin meclisteki konumu ile izlediği politikalar arasında bir bağlantı olduğu gözlemlenmektedir: 1960'ların sonuna kadar bir muhalefet partisi olarak misafir işçi programlarına karşı Alman işçilerin önceliği vurgulanmıştır. 1970'ler itibariyle partinin iktidara gelmesiyle bir yandan yabancı işçilerin statüleri ve hakları savunulurken diğer yandan hem kamuoyu ve muhalefetten gelen baskı hem de ekonomik şartlar sebebiyle bir sınırlama politikası izlenmiştir. Bu durum ise SPD'nin politikalarında bir çelişkiye neden olmuştur. 1980'li yıllarda seçimi kaybederek tekrar muhalefet partisi konumuna gelen SPD artık sınırlama politikalarını terk etmiş; tamamen yabancı yurttaşların entegrasyonları, toplumda eşit konum elde etmeleri ve yasal statülerinin iyileştirilmesine odaklanmıştır. Öte yandan 1980 ve 1990'lı yıllarda da göç ve göç ülkesi kavramlarından kaçınan Sosyal Demokratlar, Almanya'yı resmi olarak ilk kez 2005 yılında "göç ülkesi" kabul etmişlerdir.

Tablo 3.1

SPD'nin Yabancı Politikası Gelişimi

Dönem	**SPD'nin Tutumu**
1955-Misafir İşçi Programı	İşsizlik yüzünden gerekli görülmemesi ve Alman işçilerin önceliği
1950'ler ve 1960'lar-Ekonominin Gelişmesi	İşçi alımlarına daha olumlu yaklaşım Sosyal sorunlara dikkat çekme
1960-1970'ler	Almanlar ve yabancıların eşitliği vurgusu Yabancıların sosyal durumları için öneriler
1973 Krizi ve İşe Alımın Durdurulması	İşe alım durdurulmasına karşı olumlu yaklaşım

	Kalanların entegrasyonu için fırsat olarak görme
1980'lerin başları	Aile birleşiminde eşler için bekleme süresi getirilmesi Parti içi tartışmalar
1982-Hükümet Değişikliği	Göçün kısıtlanması politikasına son verme Yabancıların yasal statülerinin iyileştirilmesi Geri dönüş gönüllü olması ve finansal yardım talebi
1980'ler sonu	Yabancılar için yerel seçim hakkı

3.2. CDU/CSU: Birlik Partileri

Almanya Hristiyan Demokrat Birliği (**Christlich Demokratische Union Deutschlands**, kısaca **CDU**), Almanya'nın kuruluşundan bir yıl sonra, 1950 senesinde toplumun Hristiyan burjuva kesimi için bir "toplayıcı parti" **(catch-all party)** olarak kurulmuştur. CDU'nun, Bavyera'daki kardeş partisi[73] Hristiyan Sosyal Birliği (**Christlich Soziale Union in Bayern**, kısaca **CSU**) ile birlikte tesis ettiği siyasi ittifak, "Birlik Partileri" **(Die Unionsparteien)**[74] olarak anılır. Kendisinden önceki Merkez Katolik Partisi'nin mirasını devralan Birlik Partileri, böylece kuruluşlarını muhafazakâr bir temel üzerinde gerçekleştirerek bir yandan nasyonal sosyalizm ve sosyalizm ile arasına mesafe koymuş, diğer yandan Katolik nüfusu temel almakla birlikte Protestan nüfusu da içeren mezhepler üstü bir parti imajı çizmiştir.[75]

Hristiyan Demokratlar kuruluşları itibariyle SPD kadar köklü bir parti olmamakla birlikte, federal düzeyde ve eyalet düzeyinde iktidarda bulunduğu süre açısından en güçlü siyasi parti olarak gösterilmektedir.[76] Özellikle 1953 yılında seçim

[73] "Kardeş partiler" ve "Birlik Partileri" adını almışlardır çünkü iki parti birbirine rakip değildir. CSU, yalnızca Bavyera bölgesinde aday olurken CDU ise bu bölge dışında kalan yerlerde adaylığını koymaktadır. Örgütsel olarak birbirlerinden tamamen bağımsız partiler olmakla birlikte, mecliste beraber en güçlü parti grubunu kurmuşlardır. Ulrich von Alemann, "Die deutschen Parteien seit 1945", **Bundeszentrale für politische Bildung**, Haziran 25, 2018, (Çevrimiçi) https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/42047/die-deutschen-parteien-seit-1945/, 26 Ağustos 2022.

[74] Frank Decker, "Kurz und bündig: Die CDU", **Bundeszentrale für politische Bildung,** Şubat 15, 2021, (Çevrimiçi) https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/cdu/42058/kurz-und-buendig-die-cdu/, 3 Ekim 2022.

[75] Frank Decker, "Etappen der Parteigeschichte der CDU", **Bundeszentrale für politische Bildung,** Şubat 15, 2021, (Çevrimiçi), https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/cdu/42060/etappen-der-parteigeschichte-der-cdu/, 23 Eylül 2022.

[76] Decker, "Kurz und bündig".

yasasında yapılan değişiklik ve %5 olarak belirlenen seçim barajı ile birlikte Hristiyan Demokratlar, tüm merkez-sağ rakiplerinin önüne geçmişlerdir. Yalnızca Hür Demokratik Parti (**Freie Demokratische Partei**, kısaca **FDP**), sosyo-politik ve kültürel tartışmalarda Birlik Partileri'nin rakibi olarak varlığını sürdürmüştür.[77]

Kuruluşundan 1969 senesine dek yirmi yıl boyunca, Almanya'da şansölyelik görevini ve koalisyon liderliğini Birlik Partileri üstlenmiştir. 1957 seçimlerinde Birlik Partileri, %50,2 oy ile mecliste mutlak çoğunluk elde etmiştir. 1961 seçimlerinde meclise yalnızca CDU/CSU, SPD ve FDP gibi büyük partilerin girebilmesi sonucunda 1961-1983 yılları arasında Alman meclisinde yalnızca bu üç parti grubu yer almıştır.[78] 1950'lerin ortasından itibaren parti sistemindeki kutuplaşma artmış; partiler arası derin bir siyasi, programsal ve sosyo-kültürel uçurum meydana gelmiştir. Birlik Partileri, muhafazakâr ve esasen Katolik olmakla birlikte Avrupa ve ABD'ye kesin bir yakınlaşma politikasını savunmuştur.[79] Örneğin Almanya'nın ilk şansölyelik görevini üstlenen ve on sene boyunca bu görevi yerine getiren Hristiyan Demokrat Kondrad Adenauer, savaş sonrası dönemde Almanya'yı ile yakınlaştırma, ekonominin kalkındırılması ve misafir işçi anlaşmaları yoluyla ülkeye işgücü kazandırılması politikaları izlemiştir. Söz konusu politikaların başarı kazanması ile 1960'lı yıllar boyunca seçimlerdeki başarılarını koruyan Hristiyan Demokratlar, 1969 seçimlerinin kaybedilmesiyle[80] parti programında modernleşme yapılması yoluna gitmiş, halkın her kesimine hitap eden bir parti olma dönüşümü geçirmiştir.[81]

1950'li ve 1960'lı yıllarda yabancı politikasına bakıldığında; önemli bir adım olarak misafir işçi programlarının Birlik Partileri'nin iktidarda olduğu dönemde başlatıldığı görülmektedir. Özellikle savaş sonrası dönemde ekonomik kalkınmayı desteklemek amacıyla, hükümet geçici bir geçiş önlemi olarak yabancı işçi istihdamı uygulamasını öngörmüştür. Söz konusu uygulama hakkında Alman nüfusunun yabancı istihdamı nedeniyle zarar göreceğini iddia eden muhalefete karşılık Birlik

[77] Decker, "Etappen der Parteigeschichte".
[78] Alemann, "Die deutschen Parteien seit 1945".
[79] Ibid.
[80] 1969 yılı ise CDU'nun tarihinde bir dönüm noktası olmuştur çünkü 1963 yılında Şansölye olan Ludwig Erhard 1965 seçimlerini kazanmasına rağmen Şansölyenin liderlikteki zayıflığı ve ülkenin karşılaştığı ilk ekonomik krizin yaşanması sonucu parti güven kaybetmeye başlamıştır. Erhard baskılar üzerine Şansölyelikten istifa etmiş ve CDU, SPD ile "Büyük Koalisyon" kurmak durumunda kalmıştır. 1969 seçimleri sonucunda ise SPD ve FDP koalisyonu iktidarı gelmiştir. Decker, "Etappen der Parteigeschichte".
[81] Decker, "Kurz und bündig".

Partileri; misafir işçi programlarının planlı, hedefli ve ihtiyaç odaklı gerçekleştiğini ve ülkenin ekonomik refahı için birçok avantaj sağladığını savunmuştur.[82]

1955 senesi itibariyle Birlik Partileri öncülüğünde hayata geçen misafir işçi programları, toplum ve siyasiler nezdinde bazı soru işaretleri meydana getirmiştir. SPD grubu 13 Haziran 1962 tarihinde Alman Federal Meclisi'nde hükümete bir soru önergesi vererek Almanya'da bulunan yarım milyonu aşkın yabancının varlığının yol açtığı sorunlar ve yapılması gerekenlere dair hükümetten yıl sonuna kadar bir rapor sunulmasını ve bu raporda bazı soruların cevaplanmasını talep etmiştir.[83] Buna göre raporda; Almanya'da hâlihazırda ne kadar yabancı iş gücü bulunduğu ve nasıl bir sektörel dağılıma sahip olduğu, istihdam sürecinin baştan sona nasıl ilerlediği ve sözleşmelerin içeriği, yabancı işçiler arasında Avrupa Ekonomik Topluluğu üye ülke vatandaşlarının önceliği olup olmadığı, işçilerin entegrasyonlarının nasıl sonuç verdiği, işçilerin Almanya'daki yaşam koşulları ve hükümetin aile birleşimi politikasının nasıl olacağı, istihdam politikasının ve işçilerin Almanya'daki geleceklerine dair neler öngörüldüğü gibi birtakım sorular yer almaktadır. Bunun üzerine CDU/CSU hükümeti, Çalışma ve Sosyal Düzen Bakanlığı'nı görevlendirerek istenen raporu 21 Aralık 1962 tarihinde meclise sunmuştur. "Yabancı İşgücü Hakkında Hükümet Raporu"nda muhalefetin yöneltmiş olduğu söz konusu sorular cevaplanmıştır.[84]

Türkiye ile yapılan işgücü anlaşmasından neredeyse tam bir sene sonra, 1962 Eylül ayında Almanya'da 710.000 civarında (%18'i kadın işçi) yabancı işgücü bulunduğu görülmektedir ve bu sayı 1961 yılına oranla 160.000 kişi daha fazladır. Söz konusu işçilerin ülkelere göre dağılımlarına bakıldığında yaklaşık 266.000 kişi ile İtalya ilk sırada yer alırken ardından sırayla yaklaşık 87.000 kişi ile İspanya, 69.000 kişi ile Yunanistan, 53.000 kişiyle Hollanda ve 47.000 kişiyle Avusturya'nın geldiği görülmektedir. Öte yandan işçilerin sektörel dağılımlarına bakıldığında; yaklaşık %30'unun demir ve metal üretiminde ve işlemede, %25'inin inşaat ve yardımcı yapı imalatında, %21'ininse diğer imalat sanayilerinde istihdam edildikleri.[85] Görülmektedir. Yabancı işçi sayısının gelecekte izleyeceği seyir konusunda Çalışma Bakanlığı, 1963 Eylül ayında sayının 70.000 ila 100.000 civarında artacağını öngörmektedir. Bakanlık daha sonraki yıllar için, Avrupa ülkelerinin sanayilerinin

[82] Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien**, s. 193.
[83] **Antrag der Fraktion der SPD**, "Ausländische Arbeitskräfte in der Bundesrepublik", 4. Wahlperiode, Drucksache IV/470, 1962.
[84] Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, **Ausländische Arbeitskräfte**.
[85] Ibid., s. 2.

gelişmelerine bağlı olarak ve bu ülkelerin vasıflı işçilere olan kendi iç taleplerinin artması ihtimali sebebiyle Almanya'ya gelecek yabancı işçi sayısını öngörmekten kaçınmıştır.[86]

Tablo 3.2

Ülkelere ve İstihdam Edilme Şekillerine Göre Yabancı İşçiler

	İşe Alım Büroları	Bireysel Göç	Toplam İşçi Sayısı
İtalyanlar	68.663 (%51,6)	64.270 (%48,4)	132.903
İspanyollar	27.490 (%65,6)	14.405 (%34,4)	41.895
Yunanlar	24.383 (%68,9)	11.001 (%31,1)	35.384
Türkler	8.026 (%71,9)	3.138 (%28,1)	11.164
Toplam İstihdam Sayısı	128.532 (%57,8)	93.814 (%42,2)	222.346

Kaynak: Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, "Ausländische Arbeitskräfte in der Bundesrepublik", II a 6, 2430.01, 162/62, Drucksache IV/859, Bonn, 21.12.1962, s.3.

Yabancı işçi istihdam etme yöntemlerine ilişkin Bakanlık, iş bulma sürecinin bireysel olabileceği gibi ülkeler arasında imzalanan ikili anlaşmalar[87] yoluyla gruplar halinde gerçekleşebildiğini belirtmiştir.[88] Alman İş Kurumu tarafından istihdam edildiklerinde yabancı işçilerin; uluslararası anlaşmalar çerçevesinde eşitlik ilkesine tabi oldukları, sosyal güvenlik hakları ve yükümlülükleri açısından Alman vatandaşları ile eşit oldukları ve Alman iş hukukunda, yerli ve yabancı çalışanlar arasında hiçbir ayrım yapılmadığı Bakanlıkça belirtilmektedir.[89]

Bakanlık, aile birleşimlerinin Almanya'da geçici olan yabancı işçiler için değil, uzun süreli bir işe sahip olanlar için teşvik edilmesi gerektiğini savunmuş ve hâlihazırda bu konudaki en önemli kriterin, aile bireyleri için gerekli yaşam alanının bulunup bulunmaması olduğunu belirtmiştir. CDU hükümeti bu şartın yerine getirilmesi durumunda oturma izni verilebileceğini belirtmiştir, oturma izni konusunun bu kadar kolay bir şartla ilişkilendirilmesi, henüz bu yıllarda aile birleşimine olan

[86] Ibid., s. 3.
[87] Bu anlaşmalar İtalya (Aralık 1955), İspanya (Mart 1960), Yunanistan (Mart 1960) ve Türkiye (Ekim 1961) ile yapılanlardır.
[88] Ibid.
[89] Ibid., s. 4-6.

talebin çok düşük olmasıyla açıklanabilir çünkü son yıllarda ülkeye giriş yapan yabancıların çoğunluğu yalnızca geçici olarak çalışmaya gelmiştir ve büyük bir kısmı bekârdır.[90]

Ekonomik boyutlarının yanı sıra, misafir işçi programlarının Almanya için kültürel ve sosyal boyutları olduğu da görülmektedir. Raporda belirtilmiş olan sosyal boyutlardan bir tanesi, yabancı işçilerin öncelikle sendikaların ve önde gelen derneklerin sorumluluğunda olması ve onlara dış destek sağlamalarıdır: Sendikalar, özellikle yabancı çalışanın çalışma ile ilgili sorularında (ücretler, çalışma saatleri, ikramiyeler, tatil, konaklama, yemek, sosyal güvenlik) yardımcı olmaktadır. Daha sonra işveren ve iş konseyleri, işçilere iç destek sunmaktadırlar. Diğer taraftan hükümet, Almanya'da bulundukları süre boyunca yabancı işçilere danışma ve destek hizmeti sunulması ile hukuksal eşitliklerinin sağlanması için sosyal entegrasyonlarını teşvik etmeyi görevi olarak kabul etmiştir ve bunun sağlanması adına belirli sivil toplum kuruluşları ile anlaşmıştır. Türk işçiler özelinde bu görev, Hristiyan sivil toplum kuruluşları yerine, herhangi bir mezhebe bağlı olmayan AWO verilmiştir.[91] İşçilerin kendi devletlerinin konsoloslukları, dini kurumlar ve kâr amacı gütmeyen dernekler de ayrıca yabancı işçilerin Almanya'daki yaşam koşullarına alışmalarına yardımcı olmaktadır.[92] Bu dönemde Almanya'nın dış dünyaya iyi bir işveren olarak tanıtılması ve misafir işçilerin kendi ülkelerine döndüklerinde Almanya'ya dair olumlu bir imaj yaymaları Birlik Partileri için önem taşımaktadır.[93] Diğer taraftan Birlik Partileri, misafir işçilerin kendi kültürlerinin ve ulusal kimliklerinin korunması ilkesini benimsemiş ve hem parti programlarında hem de kongrelerde[94] bu konuya önem vermişlerdir.[95]

Sonuç olarak 1962 yılında meclise sunulan söz konusu rapor, misafir işçi programının Almanya'da uygulanmaya başlandığı ilk yıllardaki etkilerini gözler önüne sermektedir. Yabancı işçilerin adaptasyon süreci, Alman işçiler ve işverenler karşısında sahip oldukları haklar ve gelecek yıllara ilişkin öngörüler temelinde şekillenen rapor, aynı zamanda Birlik Partilerinin o dönemdeki yabancı politikasını anlamak için de önemlidir. Buna göre, Birlik Partileri tarafından ekonomik çıkarlar

[90] Ibid. s. 8.
[91] Hunn, "Kulturelle Begegnungen zwischen Konflikt und Synthese".
[92] Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, **Ausländische Arbeitskräfte**, s. 9-10.
[93] Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien**, s. 193.
[94] 1971 Düsseldorf Parti Kongresi, 1971 Berlin Programı, 1974 CDU/CSU Meclis Grubu "Yabancı İşçilerin İstihdamı" önergesinde olduğu gibi birçok kez yabancı işçilerin kimliklerinin ve yerel kültürlerinin korunması konusunun öne çıktığı görülmektedir. Ibid., s. 193-195.
[95] Ibid., s. 193-194.

temelinde başlatılan misafir işçi programlarının sosyal ve kültürel boyutlarının henüz ön plana çıkmadığı ve yabancı işçilerin Almanya'daki varlığının geçici sayıldığı görülmektedir. 1950'li ve 1960'lı yıllarda yabancı işgücü desteği ile canlanan Alman ekonomisinin, Birlik Partilerinin seçim başarılarına katkıda bulunduğu ancak bu durumun, küresel ekonomik sıkıntıların yaşandığı ve Almanya'nın da önemli ölçüde etkilendiği 1970'li yıllarda tersine döndüğü ileri sürülebilir.

3.2.1. Muhalefet Olarak Birlik Partileri (1969-1982)

1969 seçimlerinde sosyal liberal koalisyonun iktidara gelmesiyle, Birlik Partileri muhalefet konumuna gelmişler ve 1970'li yıllar boyunca mecliste muhalefet görevini üstlenmişlerdir. Bu durum Hristiyan Demokratların örgüt yapısı ve parti programında birtakım değişikliklere sebep olmuştur. Parti 1970'ler itibariyle eski seçkinler partisi imajını tamamıyla terk ederek daha sonraları Helmut Kohl'ün de destekleyeceği bir toplayıcı partiye **(catch-all party)** dönüşmüştür. Kohl liderliğinde parti, sosyal ve liberal profilini güçlendirmeye çalışmıştır.[96] Tietze'ye göre, 1970'li yıllar boyunca Birlik Partilerinin içerisinde yabancı işçilere yönelik iki farklı tutumdan söz edilebilir: Parti içindeki çoğunluğun görüşü olan ilki, yabancı işçilerin ve ailelerinin Almanya'da bulunmalarını uzun süreli fakat geçici olarak görür. İkincisi ise CDU'nun liberal kanadının benimsediği, yabancı işçilerin ve ailelerinin göç süreçlerini tanıyan ve ikametleriyle ilgili bu konuda geliştirmeler talep eden tutumdur[97] [98]

1970'li yılların başına gelindiğinde ekonomik zorluklardan dolayı yabancı işçi alımı politikasının geleceğine dair yeni bir tartışma başlamış ve dönemin CDU lideri Barzel, mevcut işe alım politikasının sürdürülmesini savunmuştur. Aynı şekilde CSU da yabancı işçi alımına devam edilmesinin gelecekteki zorlu ekonomik şartlar dâhilinde dahi devam etmesi gerekeceğini savunmuş ve çözüm önerisi olarak

[96] Decker, "Etappen der Parteigeschichte".
[97] CDU'nun liberal kanadının görüşlerine örnek olarak vatandaşlık hakkı tartışmaları gösterilebilir. 1971 yılında CDU Köln Gençlik Kolları, en az beş sene boyunca Köln'de yaşamış ve çalışmış olan yabancılar için oy hakkını savunmuştur. Aynı şekilde 1971 yılında CDU Sosyal İşler Komitesi, Almanya'nın fiilen bir göç ülkesi olduğunu ve belirli bir ikamet süresi sonrası (AT üyesi olsun veya olmasın) vatandaşlığa geçiş hakkı kazanılmasını gündeme getirmiştir. Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien**, s. 195.
[98] Ibid., s. 196.

yabancı işçilerin belli bir süre geçtikten sonra ülkelerine gönderilmesini ifade eden rotasyon ilkesinin uygulanmasını desteklemiştir.[99]

1973 yılında CDU parti liderliğine, 1982-1998 yılları arası şansölyelik yapacak olan Helmuth Kohl gelmiştir.[100] Aynı yıl sosyal-liberal hükümet, yabancı işçi alımını durdurma kararı almıştır ve iş piyasasının tamamen kapatılmasına yönelik bu karar, Birlik Partileri tarafından eleştirilmiştir. Bunun yerine, hem rotasyon ilkesinin uygulanmasını, hem de işe alım anlaşmalarının dışında, ayrıca yabancı işçilerin ülkelerine geri dönmelerini ve kendi ülke ekonomilerine entegre olmalarını düzenleyen anlaşmalar imzalanmasını önermişlerdir.[101] Sorunların, gelişmekte olan ülkelerin gelişmişlik seviyelerinden ve işsizlik sorunlarından kaynaklandığını ileri süren Birlik Partileri, öneri olarak işçi gönderen ülkelere odaklanılarak kalkınma yardımlarının arttırılması gerekliliği vurgulanmıştır. Buna göre Türkiye, Fas, Cezayir ve Tunus gibi ülkeler için özellikle işsizlikle savaşın da aralarında yer aldığı kalkınma önerileri öngörülürken; Yunanistan, Yugoslavya, Portekiz ve İspanya gibi ülkeler için güçlendirilmiş yatırım yardımları öngörülmüştür.[102] Buna göre 1970'li yıllarda Birlik Partileri için iş piyasasının devamlılığının sağlanmasına yönelik olarak yabancı işçi istihdamında kontrol mekanizmaları kullanılmasının öncelikli olduğu söylenebilir.

Misafir işçi programlarının devam etmesini destekleyen Birlik Partileri için yabancılar, geçici işgücü anlamı taşımaktadır ve böylece 1970'li yıllarda, "göç ülkesi Almanya" ifadesini olumsuz bir gelişme olarak kabul etmişlerdir. Bunun nedeni, kendi iddialarına göre, bir göç ülkesi olmanın hem toplum hem de devlet için yük anlamına gelmesidir. Böylece, Birlik Partilerinin yeni yabancı politikası ilkesi olarak Almanya'nın bir göç ülkesi olmamasının savunulması 1970'li yıllarda ortaya çıkmıştır.[103]

1970'li yılların ikinci yarısında artan işsizlik ve iş piyasasının durumu, CSU'nun 1976 yılı seçim programında yabancı işçilerin sayılarının azaltılmasına ilk sırada yer vermesine neden olmuştur.[104] Özellikle 1970'lerin sonlarına doğru kamuoyunda yabancılara yönelik değişen algıyla birlikte yabancı politikası üzerinde bir baskı oluşmuş ve 1979 seçimlerinin ana konusu yabancılar konusu haline gelmiştir. 1979

[99] Ibid., s. 196-197.
[100] Decker, Kurz und bündig.
[101] Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien**, s. 197.
[102] Ibid., s. 197-198.
[103] Ibid., s. 198.
[104] Ibid., s. 199.

yılında yaşanan ikinci petrol kriziyle birlikte Almanya'da Türklere karşı tutum kötüleşmeye başlamıştır. Bir yandan siyasal İslam korkusu, bu din hakkındaki genel çekinceleri ve önyargıları artırmış; öte yandan tekrar eden ekonomik durgunluk ve Türk sığınmacı sayısının artması göz önüne alındığında, AT içi hareket özgürlüğünden yararlanamayan en büyük göçmen grubunun geri dönmesini sağlamak için hükümet üzerindeki baskı artmıştır.[105]

CSU, 1982 yılında söz konusu yabancı sorununu meclise taşıyarak Almanya'nın daha fazla yabancı kabul edecek kapasitesinin kalmadığını ve bu durumun sonuçlarının devlet, ekonomi, yabancılarla Almanlar arasındaki ilişki, yabancıların kendileri ve birbirleriyle olan ilişkileri üzerinde düzeltilemeyecek siyasi ve sosyal sorunlara yol açacağını savunmuştur. Sonuç olarak Birlik Partileri bir sınırlama politikası izlenilmesini önererek işe alım yasağının devam etmesini, AT'na daha fazla üye alınmamasını ve AT Ortaklık Çerçevesi'yle daha fazla yabancının (burada asıl kastedilen ülke Türkiye) kabul edilmemesini ve Almanya'daki yabancıların sayısının azaltılmasına yönelik önemlerin alınmasını istemiştir.[106]

3.2.2. Helmut Kohl İktidarı (1982-1998)

1982 Eylül ayında dağılan sosyal-liberal koalisyon hükümetinin yerine, aynı yıl ekim ayında CDU/CSU-FDP partilerinin meydana getirdiği muhafazakar-liberal koalisyon gelmiştir. Yeni hükümete şansölye olarak, 1973 yılından itibaren CDU parti liderliğini üstlenen Helmut Kohl seçilmiştir ve böylece 1998 yılına dek sürecek Kohl iktidarı başlamıştır.[107] Kohl liderliğinde parti, sosyal ve liberal profilini güçlendirmeye çalışmış ve "Alman birliğini şekillendiren kişi" rolü sayesinde parti iktidarı güvence altına alınmıştır.[108] Yönetimde yaşanan söz konusu değişiklik ile birlikte Almanya'nın yabancı politikası tarihinde önemli dönüm noktalarından birisi gerçekleşmiştir ve Birlik Partilerinin bu döneme kadar talep ettikleri sınırlama politikaları artık hükümet politikası haline gelmiştir.[109] Örneğin CDU/CSU-FDP arasında gerçekleşen koalisyon görüşmelerinde, yabancıların devlet tarafından ülkelerine geri dönmeye teşvik edilmesi kararı alınmıştır. Söz konusu karar; işsizlik ödeneklerinin kapitalizasyonu ve

[105] Hunn, "Kulturelle Begegnungen zwischen Konflikt und Synthese".
[106] Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien,** s. 199.
[107] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s. 164.
[108] Decker, "Etappen der Parteigeschichte".
[109] Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien,** s. 200.

emeklilik katkı paylarının geri ödenmesi gibi finansal teşviklerin yanı sıra, yabancıların kendi ülkelerinde aile birleşiminin desteklenmesini de içermektedir.[110]

Helmut Kohl 1982 yılında yaptığı hükümet konuşmasında yeni hükümetin izleyeceği politikaların sinyali veren bir "acil program" açıklamıştır. Buna göre yeni hükümet; istihdam yaratmak, sosyal politika, dış ve güvenlik politikaları ile yabancı politikasında yenilikler izleyecektir. Almanya'da yaşayan yabancılar için entegrasyonun sağlanması, yabancıların geri dönmelerinin teşviki ve yeni bir yabancı nüfus akınının önlenmesi hükümetin hedefleri arasındadır.[111] Helmut Kohl'ün hükümet bildirisinde açıklamış olduğu acil program için ilan edilen dört başlık arasından, içişleri için önemli bir konu olan yabancı politikası; ekonomi politikası ve dış politika ile aynı öneme sahip olarak ele alınmıştır. Söz konusu programda Kohl şu noktaları vurgulamıştır:[112]

> "Öncelikle bizimle yaşayan yabancıların entegrasyonu, yabancı politikamızın önemli amaçlarından birisidir. Ancak entegrasyon ile kendi kimliğinin kaybedilmesi anlaşılmamalıdır; aksine bununla, yabancılarla Almanların mümkün olan en gerilimsiz şekilde bir arada yaşamaları kastedilmektedir. Entegrasyon ancak bizimle yaşayan yabancıların sayısının daha fazla artmaması ile mümkün olabilir. Her şeyden önce sınırlanmamış ve kontrol edilmeyen göçü önlememiz önemlidir. İkinci olarak Almanya işe alım yasağını devam ettirmeyi, özellikle kendi ailelerine sahip olmayı hak eden çocukların çıkarı için aile birleşimlerini kısıtlamayı sürdürecek ve Ortaklık Anlaşması sebebiyle başka bir göç dalgası yaşanmaması konusunda çalışacaktır. Üçüncü olarak, vatanına dönmek isteyen yabancıların dönüşleri kolaylaştırılmalıdır. Herkesin kendi ülkesinde yaşama hakkı vardır. Almanya'daki yabancılar seçim yapmakta özgür olmalı ama aynı zamanda anavatanlarına dönmek ile bizimle kalarak toplumla bütünleşmek arasında karar vermelidirler."

Yıldız'a göre, Kohl açıkça belirtmese de konuşmasında yer verdiği yabancılardan kastı öncelikli olarak Türklerdir. Kohl'ün 1982 yılında Margaret Thatcher ile gerçekleştirdiği gizli görüşme, bu iddiayı kanıtlar niteliktedir. Bu görüşmede Kohl "Türklerin iyi entegre olmadığını ve Almanya'daki Türklerin sayısının dört yıl içinde yarı yarıya azaltmak istediğini ancak kamuoyu önünde bunu söyleyemediğini"[113] belirtmektedir. Bir başka deyişle Kohl'e göre, Almanya'nın mevcut sayılarıyla tüm Türk göçmenleri entegre etmesi imkansızdır ve Türk göçmenlerin

[110] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s. 164-165.
[111] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 249-250.
[112] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s. 165.
[113] **Kohl: Türkler'in yarısını göndermek lazım**, BBC News Türkçe, 2 Ağustos 2013, (Çevrimiçi) https://www.bbc.com/turkce/haberler/2013/08/130802_kohl_turkler.

yarısının Almanya'dan gitmesi gerekmektedir. Böylece henüz iktidara gelmiş olan Kohl hükümetinin yabancılara yönelik üç adımdan meydana gelen bir plan ortaya koyduğu görülmektedir: entegrasyon, göçün sınırlandırılması ve geri dönüş teşviki.[114]

Yeni hükümet liderliğinde izlenecek yabancı politikasına yönelik 1 Mart 1983 tarihine kadar öneriler sunması için yeni Federal İçişleri Bakanı Friedrich Zimmermann'ın (CSU) liderliğinde federal, eyalet ve yerel yönetimlerden temsilcilerden oluşan bir komisyon kurulmuştur. Söz konusu komisyon şu konuları ele almıştır:[115] Ülkede liberal temel düzen korunurken yabancı sayısından kaynaklanan sosyo-politik sorunların nasıl azaltılabileceği, yabancıların ülke içinde şiddetli siyasi anlaşmazlıklarına karşı daha etkili önlemler bulmak için birlikte hukuki yolların bulunması, yabancıların uzun ikamet süreleri sonrası ikamet statülerinin nasıl konsolide edilebileceği ve aynı zamanda aile birleşiminin nasıl yavaşlatılabileceği, suç işleyen yabancıların sınır dışı edilmesi amacıyla sığınma hakkının kötüye kullanılmasının etkin bir şekilde nasıl önlenebileceği. Böylece muhafazakâr-liberal koalisyon, 6 Mart 1983 seçimi öncesi izleyecekleri ortak yabancı politikası kararlarını açıklamışlardır. Buna göre; Almanya'da kalan yabancıların geçici entegrasyonları, yeni göç akınlarının sınırlandırılması, geri dönüşün teşvik edilmesi, aile birleşimi ve oturma izni şartlarının belirlenmesi konularında mutabık kalınmıştır ve seçim sonrası yabancı politikasının temelinin bu kararlara dayanacağı açıklanmıştır. Diğer taraftan; AT üyesi olmayan yabancı çocukların aile birleşimi yoluyla Almanya'ya gelmelerinin düzenlenmesi, ikinci kuşak ve daha sonrası için AT dışından evlilik yoluyla gerçekleşen aile birleşiminin düzenlenmesi, oturma izni koşullarının zorlaştırılmasının yabancıların entegrasyon performansına bağlı olması, aile birleşimi ve oturma izni başvurularında uygun konut varlığının kanıtlanması, vatandaşlığa alınmalarının kolaylaştırılması ve son olarak iş piyasasına girişlerde entegrasyon engelleyici önlemlerin kaldırılması konularında ortak bir karar alınmamış ve tartışmalar devam etmiştir.[116]

Herbert'e göre, Kohl hükümetinin hedeflediği yabancı politikasında dört önemli başlık öne çıkmaktadır: Geri dönüş için mali teşvik verilmesi, Türk çocuklar için aile birleşimi yaşının düşürülmesi, eşlerin gelmesinin düzenlenmesi ve AT Ortaklık

[114] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s. 165-166.
[115] Ibid., s. 165.
[116] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 251-252.

Anlaşması ile işçilerin serbest dolaşımı hakkı kazanması konusu.[117] Bu başlıklar içerisinden aile birleşiminde yaş sınırının düşürülmesi ile ilgili önerinin daha önce Schmidt (SPD) hükümetinde (1974-1982), öncelikle Türkler özelinde olmak üzere düşünüldüğü görülmektedir. 1983 yılı itibariyle, CDU/CSU-FDP yönetiminde konu tekrar gündeme alınarak tartışmalar sürdürülmüştür. Özellikle CSU, katı bir sınırlama ve geri dönüş politikası izlenmesini savunurken FDP bu kadar katı politikalara hazır değildir. Böylece FDP'nin Yabancı Komiseri Liselotte Funcke ile 1982-1989 yılları arasında İçişleri Bakanlığı görevini üstlenen Friedrich Walter Zimmerman (CSU) bu sebeple birçok kez karşı karşıya gelmiştir. Zimmerman'ın, özellikle Türkleri hedef alan sınırlayıcı bir yabancı yasa tasarısı ile geri dönüşü teşvik ederek aile birleşimi yaşının çocuklar için altıya düşürülmesini savunduğu görülmektedir. Söz konusu yasa tasarısında şu konulara yer verilmiştir:[118] Aile birleşimi en fazla altı yaşındaki çocukları kapsayacaktır ve bir sene boyunca sosyal yardım almak, sınır dışı etme nedeni olarak gösterilebilecektir. Sınırsız oturma izni, istisnai durumlarda verilecektir. Sekiz yılı dolan yabancılar için oturma izninin uzatılıp uzatılmamasına yetkililer karar verecektir. Zimmerman, bu konu hakkında şunları söylemiştir:[119]

> "Çocukların yaşları arttıkça, okulu bırakma oranlarında artış görülmektedir. Daha ileriki yaşlarda yapılan aile birleşimlerinde entegrasyon şansı çok düşmektedir. Aile birleşimleri, ebeveyn ile çocuk arasındaki ilişkiden ziyade, (yabancı gençler için) iş piyasasına son dakika dâhil olmak için bir fırsat olarak görülmektedir."

Ayrıca Türkler özelinde açıklamasında "Türkler farklı bir kültürel çevreden geliyorlar. 1,7 milyon Müslümanın varlığından söz edildiğinde, burada (Almanya'da) kalmak veya Alman vatandaşlığı almak ile sadece para biriktirip tekrar ülkesine dönmek isteyip istememeleri önemli bir fark meydana getirmektedir." İfadelerini kullanmıştır. Ancak Zimmermann'ın bu önerileri itirazlarla karşılaşmış ve dönemin hükümeti nezdinde çoğunluğu yakalayamamıştır.[120] Özellikle koalisyon ortağı FDP ve yabancılardan sorumlu Funcke bu tarz bir düzenlemeyi, "aile düşmanı ve anayasayı ihlal eden bir düzenleme" olarak görmüştür. Bu itirazlara Çalışma Bakanı da destek vermiş ve söz konusu düzenlemeyi reddetmiş ancak tartışmalar bununla sona

[117] Ibid., s. 252.
[118] Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien,** s. 208.
[119] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 252-253.
[120] Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien,** s. 208.

ermemiştir.[121] Buna karşılık CSU, FDP'yi aile birleşimlerinin kısıtlanmasına karşı çıkması sebebiyle hem koalisyon görüşmelerinde belirlenen dış politikayı hem de hükümet bildirisini ihlal etmekle suçlamıştır.[122]

Zimmerman'ın aile birleşimine dahil edilecek çocuklar için yaş sınırını düşürme önerisine dair CDU içerisinde de fikir ayrılıkları meydana gelmiştir. Öneri, Baden-Württemberg eyaleti tarafından desteklenmekle birlikte, meclis grubu içerisindeki bazı milletvekilleri söz konusu politika önerisine sıcak bakmamıştır.[123] Bu konuda 1984 sonbaharında ciddi bir kabine krizi yaşanmış; FDP ile Dışişleri Bakanı Genscher (FDP), Zimmerman'ın önerisinin karşısında durmuş ve Genscher bu konuda şunları söylemiştir:[124] "Göç süreci boyunca Türkiye'ye yönelik olarak geri dönüşü olmayan yükümlülükler üstlenilmiştir. Ben, Dışişleri Bakanı olarak, bu yükümlülükler yerine getirilmediği zaman burada bulunmayacağım." Sonuç olarak yabancı sorunu öyle bir anlam kazanmıştır ki, Dışişleri Bakanı istifa tehdidinde bulunmuş ve hükümet için bir kriz durumu oluşmuştur. Kabine bu şartlar altında aile birleşimine dahil edilecek çocukların yaş sınırını altıya indirmeye yönelik öneriyi reddetmiş ve yeterli desteği göremeyen Zimmerman, yaş sınırını düşürme politikasını hayata geçirememiştir.[125]

Birlik Partileri ve Helmut Kohl ile yeni bir döneme başlayan yabancı politikasının bir diğer önemli başlığı, geri dönüşü teşvik etme politikasıdır. Aile birleşimi düzenlemelerine ilişkin İçişleri Bakanı'nın merkezde yer aldığı tartışmalara karşın; Çalışma Bakanlığı'nın yabancıların geri dönüşünü teşvik etme politikası, taraflarca daha ılımlı karşılanmış ve böylece bir *Geri Dönüş Teşviki Yasası*nın önü açılmıştır.[126] Yabancı sayısının azaltılmasına yönelik Kohl'ün söz konusu politikası, birçok CDU/CSU politikacısı tarafından destek görmüştür. Örneğin CDU meclis grubu lideri Alfred Dregger 1982'deki bir seçim kampanyasında; işsiz kalan yabancıların İstihdam Bürosu'ndan artık para alamadıklarında, bu sefer Sosyal Yardım Daireleri'ne başvuracaklarını ve böylece kendilerinin ödeme yapmak zorunda kalacaklarını savunmuştur. CDU Hessen Başkanlığı'nın dağıttığı broşürlerde ise şunlar yer almaktadır: "Ülkede toplam 4,7 milyon ve Hessen'de 500.000'in üzerinde olan

[121] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 253.
[122] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s. 170.
[123] Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien,** s. 201..
[124] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 253.
[125] Ibid.
[126] Ibid., s. 254.

yabancıların sayısı çok yüksektir. CDU, yaklaşık 5 yıl içinde Almanya'daki yabancı sayısının yaklaşık 1 milyon azaltılmasını başarmayı hedeflemektedir"[127]

3.2.3. 1983 Geri Dönüş Teşviki Yasası

Tüm bu gelişmeler ışığında, Federal Almanya Konseyi'nin onayı ile Federal Almanya Meclisi tarafından 28 Kasım 1983 tarihinde yabancıların geri dönmeye teşvik edilmesini öngören "Geri Dönüş Teşviki Yasası" **(Rückkehrhilfegesetz)** çıkartılmıştır. Toplamda sekiz maddeden oluşan yasada öne çıkan üç önemli başlık şu şekildedir:[128] Finansal bir teşvik olarak geri dönüş yardımı ödenmesi, geri dönmeye yönelik engellerin kaldırılması ve geri dönmeye istekli yabancılara danışmanlık hizmeti sağlanması. Yasada bunların yanı sıra söz konusu teşvikten kimlerin, ne miktarda, hangi tarihlerde ve nasıl yararlanabileceği belirtilmektedir.

Buna göre yasanın ilk maddesinde, geri dönüş teşvikinden yararlanmak isteyen işçilerin hangi şartları taşıması gerektiği belirtilmiştir:[129] Hükümetin yabancı işçilerin istihdamına yönelik anlaşma yaptığı ülke vatandaşı olması, bir Alman vatandaşı ile evli olmaması veya AT ülkelerinin vatandaşı olmaması gerekmektedir. Dolayısıyla yardımdan yararlanabilecek ülkeler Türkiye, Yugoslavya, Tunus, Fas, Portekiz, İspanya ve Güney Kore olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca 30 Ekim 1983 ile 30 Haziran 1984 tarihleri arasında işyerinin iflas etmesi, bir kısmı veya tamamının kapatılması sebebiyle işçinin işsiz kalması ya da bu tarihlerden daha önce işsiz olduğuna dair kayıt yaptırmış olması şartı aranmaktadır.[130] Bunun yanında, bu tekliften altı ay öncesine kadar kısa çalışma ödeneğinden[131] etkilenen yabancı işçiler de geri dönüş teşvikinden yararlanabileceklerdir. Son olarak geri dönüş teşviki için 30 Haziran 1984 tarihine kadar başvuru yapmış olma şartı bulunmaktadır.[132]

---

[127] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s. 167-168.
[128] Ibid., s. 177-178.
[129] **Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern (RückHG)**, BGBl. I S. 1377, 28 Kasım 1983, (Çevrimiçi) https://www.gesetze-im-internet.de/r_ckhg/BJNR113770983.html#Seitenanfang, §1 I.
[130] Ibid., §1 II/a.
[131] Almanya'da bir iş yeri, ekonomik sebeplerden dolayı işçi çıkartma veya çalışma saatlerini azaltma ihtiyacı duyarsa İş ve İşçi Bulma Kurumu'na (*Bundesagentur für Arbeit*) başvurarak çalışanların net maaşlarının %60-67'sinin devlet tarafından karşılanmasını (en fazla 12 ay için) sağlayabilmektedir. "Kurzarbeitergeld – Informationen für Arbeitnehmer", **Bundesagentur für Arbeit**, (Çevrimiçi) Kurzarbeitergeld: Informationen für Arbeitnehmer | Bundesagentur für Arbeit (arbeitsagentur.de), 25 Eylül 2022.
[132] RückHG, §1 II/b.

İkinci maddede geri dönüş teşviki miktarının 10.500 DM olduğu ve bu miktarın çocuk başına 1500 DM artacağı[133], üçüncü maddede söz konusu yardımın Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı tarafından İstihdam Bürosu aracılığıyla ödeneceği[134] ve yedinci maddede ise geri dönmek isteyen yabancılar talep ettikleri takdirde kendileri için ülkelerinde bağımsız bir yaşam kurmak da dahil olmak üzere, genel geri dönüş koşulları ve mesleki entegrasyon olanakları hakkında danışmanlık hizmeti sağlanacağı belirtilmiştir.[135]

Muhafazakâr-liberal koalisyonun iktidara gelmesiyle yabancı politikası dâhilinde aile birleşiminin kapsamını daraltmak ve geri dönüşü teşvik etmek suretiyle yabancıların sayısını azaltmanın öne çıktığı görülmektedir. Kohl liderliğinde çıkartılan 1983 Geri Dönüş Teşviki Yasası bu anlamda atılan önemli bir adımdır. Ancak 1983 Geri Dönüş Teşviki Yasası, ülkede tartışmalara neden olmuş ve muhalefet partileri, sivil toplum kuruluşları, sendikalar ve kiliseler tarafından birçok eleştiriye maruz kalmıştır. Eleştiriler arasında hükümetin Alman toplumunu yabancı yurttaşlara karşı yanlış yönlendirdiği, toplumun korkularını kullanarak yabancılar üzerindeki baskıyı arttırdığı ve yabancı düşmanlığını körüklediği yer almaktadır.[136]

Geri Dönüş Teşvik Yasası'nın mimarı olarak anılan dönemin Çalışma Bakanı Norbert Blüm (CDU), sosyal-liberal hükümet döneminde var olan belirsizliğin ve süregelen tartışmaların nihayet sona erdiğini iddia ederek söz konusu yasayı savunmuştur. Blüm'e göre, önceki hükümet bazı beklentiler yaratarak yabancı işçilerin "bekleyip görelim" durumuna gelmelerine sebep olmuştur. Yeni hükümet sayesinde ise yabancılar kalmak ve gitmek arasında bir seçim yapmaya yöneltilmiş ve böylece belirsizlik ortadan kaldırılmıştır. Yasanın insani boyutu hakkında ise yabancı bir ülkede işsiz kalmanın kendi ülkelerinde işsiz kalmaktan daha kötü bir durum olduğunu savunmuş ve işçi ailelerinin ülkelerine geri dönmesini mümkün kılacak olan söz konusu teşviki, insani bir önlem olarak nitelendirmiştir.[137] Çalışma Bakanı Blüm, Şansölye Kohl'a bir yazısında şöyle demiştir:[138] "Yaklaşık 300 bin

[133] Ibid., §2 I.
[134] Ibid., §3.
[135] Ibid., §7.
[136] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s. 177-178.
[137] Ibid., s. 179.
[138] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 255.

yabancı yasal süre sonunda Almanya'yı terk edecek, böylece koalisyon görüşmelerindeki planlanan yabancı politikası kısmı tamamlanmış olacaktır."

Diğer taraftan hükümetin Geri Dönüş Teşviki Yasası ile ulaşmaya çalıştığı asıl amacının finansal tasarruflar elde etmek ve seçmenin desteği sağlamak olduğunu iddia edenler de vardır. Buna göre, hükümetin hiçbir zaman yasa sayesinde büyük demografik değişimler beklemediği ve öngörülen yasal süre içerisinde toplamda 20.000 kişinin yardım için başvurarak toplamda 100.000 civarında insanın ülkelerine geri dönmesinin planlandığı ileri sürülmektedir. Bir başka deyişle söz konusu yasa, ülkede bulunan 4,5 milyon yabancının tamamına yönelik olmaktan ziyade, hem hükümetin seçim kampanyasındaki vaatleri sonucunda oluşan beklentileri karşılamayı hem de yabancı politikasında etkinliğini göstermeyi amaçlayan, daha küçük ölçekli bir girişimden ibaret olarak görülmektedir.[139]

Böylece muhafazakâr-liberal koalisyonun 1983 Mart ayında kazandığı ilk seçim sonrasında, Birlik Partileri için önemli bir adım olarak yabancıların geri dönüşlerini teşvik etme politikasını hayata geçirdiklerini görmekteyiz. Söz konusu politikanın önemli bir parçası olarak Birlik Partilerinin eğitim alanına önem verdikleri görülmektedir. 1980'li yıllarda CDU, bir yandan yabancı çocuklara okullarda gerekli tüm bilgi ve becerilerin öğretilmesi gerektiğini, diğer yandan da ülkelerine geri dönüşlerinin engellenmemesini savunmuştur. Birlik Partilerinin 1982 yılında meclise sundukları bir öneride; Almanca, anadil dersleri ve din derslerini şiddetle desteklemişlerdir. Alman ve yabancı çocukların birlikte ders görmelerini ise "erken ve zorlanan entegrasyon" olarak tanımlayarak kabul etmemişlerdir.[140]

Söz konusu eğitim politikası ile birlikte, Birlik Partilerinin benimsediği ve hükümetin yabancı politikasının temel bileşenlerinden biri olan entegrasyon politikası daha iyi anlaşılabilir. Buna göre; hem yabancı çocukların Alman toplumuna uyum sağlayabilmesi ve sorun yaşamaması adına Almanca dilinin öğrenimine önem verilmiş, hem de kendi ülkeleri ile olan bağlarını güçlü tutmak adına anadilleri ve kültürlerine yönelik eğitimlerin sağlanması desteklenmiştir. Böylece Birlik Partilerinin entegrasyon kavramından toplumsal eşitlik ve dahil etmeyi anladığı, konunun sosyo-kültürel ve vatandaşlığa ilişkin boyutları ise ihmal ettiği anlaşılmaktadır.[141]

---

[139] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s. 179.
[140] Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien,** s. 203..
[141] Ibid., s. 194.

Yabancıların vatandaşlık elde etmelerinin kolaylaştırılması konusu, geri dönüşü teşvik sürecine zarar vereceği ve sınır dışı etmeyi zorlaştıracağı nedeniyle Birlik Partilerince sıcak karşılanmamaktadır. Aynı şekilde yabancıların yerel düzeyde temsili konusunda, muhafazakâr-liberal yönetim yalnızca yabancı işçilerin belde komitelerine danışman olarak dâhil edilmesini öngörmektedir. Yerel seçim hakkı ise gündeme getirilmemektedir zira Birlik Partilerinin geçici oturma izni anlayışıyla çelişmektedir.[142]

3.2.4. Yabancı Politikasının Başarısı

1983 senesinde aynı zamanda, yeni bir yabancı yasasına yönelik çalışmalar gündemdedir. Hükümet bu yasayla, bu zamana kadar yabancı politikasında attıkları tüm adımları bir araya getirmeyi hedeflemiştir. Yeni yasa tasarısı, *1965 Yabancı Yasası*nı ilga ederek AT üyesi olanlar için daha liberal hükümler ve AT üyesi olmayan yabancılar için ise temel hükümlere yer vermektedir. İspanya ve Yunanistan 1981 yılında AT'na katıldığı için yeni yabancı yasasından en çok Türkler ve Yugoslavlar etkilenmektedir. Yasa tasarısında yeni hedef olarak iki konu ön plana çıkmaktadır: sınırlama politikası ve entegrasyon. Almanya'nın bir göç ülkesi olmadığı temelinde hazırlanan yasa tasarısına göre; Almanya'ya gelen göç akını sınırlandırılmadan ülkede hali hazırda yaşayan vatandaşlar için entegrasyon çalışmaları mümkün değildir ve entegrasyon taraftarı olmayan yabancılar için oturma izni almak söz konusu olmayacaktır.[143]

Kendisinden önceki sosyal-liberal hükümet ile en çok entegrasyon konusunda farklılık gösteren Birlik Partileri, entegrasyonu teşvik etmemişler; hatta 1980'li yıllar itibariyle entegrasyon politikaları Alman toplumunun kimliğinin korunmasına odaklanmıştır. 1982 yılında Birlik Partileri meclis grubu tarafından meclise sunulan yabancı politikası önerisinde; Almanya'nın, Alman ulusuna ve tarihine karşı anayasal olarak sorumlu olduğunu ve bu sebeple de Almanya'nın hiçbir zaman bir göç ülkesi olamayacağı savunulmuştur.[144]

CDU ve CSU içerisindeki çoğunluğun görüşünden farklı bir görüşe sahip olan liberal kanada göre geri dönüş ve sınırlama politikaları bir amaç değil, yabancı

[142] Ibid., s. 204.
[143] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 257.
[144] Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien,** s. 204.

politikası için bir araç konumundadır. Asıl amaç ise Almanya'da uzun süreli olarak kalan yabancıların entegrasyonudur. Muhafazakârların liberal görüşlerine örnek olarak, Aşağı Saksonya eyaletindeki CDU teşkilatı gösterilebilir: 1983 yılındaki bir taleplerinde, Almanya'da doğan ve 18 yaşına gelen yabancıların vatandaşlığa alınmaları konusuna değinmişlerdir. Bu çocukların Almanya ile her halükarda bir bağ geliştirdiklerini ve Almanya'yı memleketleri gibi gördüklerini ile sürmüşlerdir. Hamburg CDU teşkilatı ise 1984 yılında yabancılar için oturma izinlerinde daha fazla güvence talep etmiştir. 1987 yılında CDU milletvekillerinden Gerster, sekiz ile on senelik bir ikamet sonrası sınırsız oturma izni ve sınır dışı edilmeye karşı güvenceyi içeren bir entegrasyon yasası taslağı sunmuştur. Ancak yabancı politikasında tartışmaların en çok şiddetlendiği nokta; CDU Genel Sekreteri Geissler'in 1988 yılında Almanya'nın yabancılar ile Alman kökenli sığınmacılara (bir sınırlama olmadan) kucak açması ve Avrupa'nın ortasında bulunan Almanya için çok kültürlü bir toplum olma şansını elde etmesi önerisiyle başlamıştır.[145]

Muhafazakâr-liberal hükümet için yabancı politikasında bir başka önemli konu AT ile Türkiye arasında 1963 yılında imzalanan Ortaklık Anlaşması[146] ve bu anlaşmanın Türk işçilere serbestlik tanımasının yarattığı tehlikedir. Anlaşma sonucu Almanya'ya Türklerin sınırsız akınının beklenmesi, Almanlar arasında bir huzursuzluk yaratmıştır. Milyonlarca Türk'ün Almanya'ya gelmesi tehlikesiyle birlikte en üst seviyeye ulaşan tartışmalar, Türklerin entegrasyonu istemeyip hazır olmadıkları ve böylece diğer yabancı gruplardan ayrı tutulmaları gerektiği çerçevesinde devam etmiştir. Kohl liderliğinde hükümetin uğraşları sonucunda Almanya, 1986 Kasım ayında AT Bakanlar Kurulu'nda öneride bulunmuş ve bunun sonucunda Ortaklık Anlaşması'nın işçiler için dolaşım özgürlüğü içermemesi kararı alınmıştır.[147]

Herbert'e göre, iktidara gelen Kohl hükümeti ilk seçim dönemi boyunca vadettikleri yabancı politikası hedeflerinde pek başarılı sonuçlar elde edememiştir:

---

[145] Ibid., s. 207.

[146] Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Türkiye arasında 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan "Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında bir Ortaklık Yaratan Anlaşma (Ankara Anlaşması)" ile serbest işçi dolaşımını gerçekleştirilmesi öngörülmekte ve Türkiye'nin Topluluğa katılma olanağının incelenmesini gündeme getirmektedir (Dışişleri Bakanlığı, Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında bir Ortaklık Yaratan Anlaşma. "Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında bir Ortaklık Yaratan Anlaşma (Ankara Anlaşması)-12 Eylül 1963", **Dışişleri Bakanlığı**, (Çevrimiçi) https://www.mfa.gov.tr/turkiye-ile-avrupa-ekonomik-toplulugu-arasinda-bir-ortaklik-yaratan-anlasma-_ankara-anlasmasi_-12-eylul-1963-.tr.mfa, 9 Eylül 2022.

[147] Herbert, **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland,** s. 259-260.

Yabancıların entegrasyonu yasal önlemlerle daha fazla derinleştirilmemiş ve aile birleşimine yönelik büyük çaplı engellemeler FDP'nin tutumu nedeniyle gerçekleşmemiştir. Geri Dönüş Teşviki Yasası, bazı sektörlerde hareketlilik yaratsa da yabancıların sayısında önemli bir değişikliğe neden olmamıştır. Öngörülen yeni yabancı yasası çıkarılamamıştır ancak Birlik Partilerinin bu durumu kabul edip entegrasyon ve vatandaşlık konularını hedef alan yeni bir yabancı politikası benimsemesi, yabancıların geri dönüşünü destekleyen Alman toplumu nezdinde büyük tartışmalara neden olması demektir. Sonuç olarak Kohl hükümeti; 1982 sonbaharında ilan etmiş olduğu yabancı politikası hedeflerini gerçekleştirememiş, toplumun ve seçmenlerin desteklerini kaybetmemek adına yabancı politikasında bir değişiklik yapmamış ve Almanya'nın bir göç ülkesi olmadığı, yabancıların geçici iş gücü oldukları ve orta veya uzun vadede ülkelerine geri dönecekleri düşüncesini devam ettirmişlerdir.[148]

3.2.5. Değerlendirme

1955 yılından itibaren başlatılan misafir işçi programları ve bu çerçevede 1961 yılında imzalanan Türkiye-Almanya İşgücü Anlaşması, Birlik Partilerinin yönetimi altında hayata geçirilmiştir. Hristiyan Demokratlar, yabancı iş gücünün ekonomik kalkınmaya katkısına önem vermiş ve söz konusu programların rotasyon ilkesi çerçevesinde gerçekleşeceğini varsayarak sosyo-kültürel boyutlarını göz önünde bulundurmamıştır. 1970'li yıllar boyunca mecliste muhalefet rolünü üstlenen Birlik Partileri, kontrol mekanizmalarının kullanıldığı yabancı istihdamının devamını desteklemiştir ancak bu durum 1970'lerin ikinci yarısı itibariyle değişmiştir. Küresel ekonomik sıkıntılarla ve işsizlik sorunuyla karşılaşan Almanya'da gittikçe artmakta olan yabancı sayısı ve bunun sebep olduğu sorunlar nedeniyle toplum nezdinde hoşnutsuzluk artmış ve bu durum, yabancı politikası olarak yabancıların sayılarını azaltmayı ve onları geri göndermeyi vadeden Birlik Partilerinin iktidara gelişini hızlandırmıştır. Kohl hükümeti özellikle Türkleri hedef alan yabancı politikası ile seçimlerde başarı elde etmiştir. 1980'li yıllar boyunca çeşitli tartışmalar etrafında sayısız öneri ve taslak meclise sunularak yabancı sayılarının artışlarının önüne geçilmek istenmiştir. 1983 Geri Dönüş Teşviki Yasası bu konuda muhafazakâr-liberal hükümetin attığı önemli bir adımdır ancak başarılı olup olmadığı tartışmalıdır. Sonuç

[148] Ibid., s. 261-262.

olarak Birlik Partilerinin izlediği yabancı politikasına göre yabancılar geçicidir, kültür, kimlik ve dillerinin korunması gerekir, ülkelerine geri dönüşleri teşvik edilmeli ve yeni göç dalgalarının önüne geçilmelidir. Birlik Partileri ayrıca Almanya'nın göç ülkesi olmadığını savunmakta; vatandaşlık, yerel seçim hakkı, ikinci kuşak ve aile birleşimleri gibi konulara sıcak bakmamaktadır.

Tablo 3.3

Birlik Partilerinin Yabancı Politikası Gelişimi

Dönem	**Birlik Partilerinin Tutumu**
Yabancı İşçi İstihdamı Politikası	Ekonomik kalkınma için gerekli görülmekte ve desteklenmektedir
Sosyo-kültürel Politika	Yabancıların kendi kimliklerinin ve kültürlerinin korunması desteklenmektedir
Entegrasyon Politikası	Sosyal eşitlik ve dâhil etme kapsamında desteklenmektedir. Sosyo-külütrel ve vatadaşlık boyutu reddedilmektedir
Temsiliyet/Seçim Hakkı	Yerel seçim hakkı reddedilmekte; danışman ve temsilci olarak yönetimde yer almaları desteklenmektedir
Yabancıların Göç Süreçleri	Geçici olarak kabul edilmekte ve geri dönecekleri varsayılmaktadır. CDU'nun Liberal Kanadı tarafından Almanya'da uzun süreli kalmak isteyen yabancıların göç süreçleri tanımakta ve oturma izinlerinin iyileştirilmesi talep edilmektedir.
İşe Alımın Durdurulması Hakkında	1970'lerde alımın devam etmesi fakat rotasyon ilkesi gibi sınırlandırıcı önlemler alınması desteklenmektedir. 1982 sonrası alım durdurulmasının devamı desteklenmektedir.
Kalkındırma Politikaları	İşçi gönderen ülkelerin bir kısmına (Türkiye gibi) kalkındırma yardımları yapılması desteklenmektedir.
Sınırlama Politikası	1970'li yıllarda, yabancı işçi istihdamında kontrol mekanizmaları kullanılması ve diğer yandan iş piyasasının devamının sağlanmasının öncelikli olduğu görülmektedir. 1970'lerin sonlarından itibaren yabancıların sayısını azaltma ve göçü sınırlandırma hedefleri benimsenmiştir.

Geri Dönüşü Teşvik Politikası	Yabancılar politikasının amacıdır.

3.3. Bir Koalisyon Kurucu Aktör Olarak Hür Demokrat Parti (FDP)

CDU ve SPD'yi, yabancı politikalarında iki farklı anlayışı temsil eden ve Alman siyasal parti sisteminde yer alan en büyük iki büyük parti olarak görmekteyiz. Bir tarafta Almanya'da yaşayan yabancıların kendi ülkeleri ile bağlarını güçlü tutarak geri dönüşlerini teşvik etmeyi, Almanya'nın bir göçmen ülkesi olmadığını savunan ve daha katı bir yabancı politikası izleyen Birlik Partileri yer alırken; diğer tarafta zaman zaman sınırlama politikalarına öncelik vermiş olan ancak gen olarak Almanya'da yaşayan yabancıların entegrasyonları, gelecek nesillerin Almanya'ya uyumu ve daha ılımlı bir yabancı politikası izlediğini söyleyebileceğimiz Sosyal Demokratlar yer almaktadır. Ancak Almanya'nın bir koalisyon devleti olması ve mevcut siyasal parti sistemi nedeniyle, genellikle ne Birlik Partileri ne de Sosyal Demokratlar tek başlarına hükümet kurmak için yeterli çoğunluğu elde edememekte ve hükümet kurmak için başka bir parti ile koalisyon kurma gereksinimi duymaktadırlar. Böylece Alman Federal Meclisinde üçüncü büyük parti konumunda bulunan Hür Demokrat Parti (**Frei Demokratische Partei**, kısaca **FDP**) öne çıkmaktadır çünkü bu durum, FDP'yi Almanya'da koalisyon kurucu parti konumuna taşımıştır.[149]

1948 yılında kurulan FDP; Federal Almanya Cumhuriyetinin kuruluşunu takip eden senelerde, çatısı altında tüm sol ve sağ liberalleri bir araya getirmiş ve böylece Almanya'da, öncelikle Birlik Partileri ve daha sonra Sosyal Demokratlar olmak üzere, birçok hükümet koalisyonu için mecliste çoğunluğu sağlayan vazgeçilmez bir parti oluşturmuştur.[150] Buna göre birçok hükümet içerisinde yer almış olan FDP, hem CDU/CSU ve SPD partilerinin yanı sıra mecliste uzun süre varlığını koruyabilmiş olan

[149] Schmidt, "The Parties-Do-Matter Hypothesis and The Case Of The Federal Republic Of Germany", s. 10.
[150] Alemann, "Die deutschen Parteien seit 1945", s. 2.

tek parti[151] olarak ortaya çıkmakta, hem de koalisyon kurucu rolü sayesinde SPD ve CDU/CSU'den daha fazla hükümet içerisinde bulunmuştur.[152]

Hür Demokratların parti programına ve politika anlayışlarına bakıldığında; FDP programının temelinin liberal piyasa, medeni haklar ve devletten korunma unsurları tarafından oluşturulduğu görülmektedir. Decker'a göre liberalizm, FDP programında öncelikle devlet müdahalesinden mümkün olduğunca etkilenmeyen bir serbest piyasa ekonomisi taahhüdü, medeni haklara bağlılık ve ideolojik/dini alanlarında ön plandadır.[153] Hür Demokratların, diğer sağ partilere kıyasla Birlik Partileri tarafından absorbe edilmekten kurtaran ayırt edici unsur olarak Kilise ile arasına koymuş olduğu mesafe gösterilmektedir.[154] [155]

Ekonomi ve yasal hakların korunması söylemleri ile öne çıkan Hür Demokratlar için yabancı politikası konusu ise parti gündemine geç alınmış bir konudur. 1950'li ve 1960'lı yıllarda yabacı işçi istihdamı, genellikle ekonomi ve dış politika çerçevesinde ele alınmıştır ve belirli bir yabancı politikasından söz etmek henüz mümkün değildir. Bu yıllarda FDP'nin daha çok yabancı işçiler için danışma, konaklama ve çocukların okullardaki eğitim durumu konularına kısmen dikkat çektiği söylenebilir.[156]

3.3.1. İlk Kez Muhalefet Partisi: 1966-1969 Yıllarında FDP

1960'lı yıllarda yabancı politikası ile yabancı işçilerin toplumsal entegrasyonlarının geçici mi yoksa kalıcı mı olacağı sorusu, FDP'nin gündeminde olan bir konu değildir. Buna göre Hür Demokratlar, yabancı teması ile çok sınırlı olarak ilgilenmiş ve bu konuya ne seçim programlarında ne de başka önemli

---

[151] 1983 yılında Yeşiller Partisinin (Die Grünen) meclise girmesi ile birlikte, FDP koalisyon kurucu rolünde rekabet yaşamıştır. Frank Decker, "Kurz und bündig Die FDP", **Bundeszentrale für politische Bildung**, Aralık 2, 2022, (Çevrimiçi) https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in deutschland/fdp/42106/kurz-und-buendig-die-fdp/, 28 Şubat 2023.

[152] Ibid.

[153] Frank Decker, "Die Programmatik der FDP", **Bundeszentrale für politische Bildung,** Aralık 2, 2022, (Çevrimiçi) https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/fdp/273481/die-programmatik-der-fdp/, 28 Şubat 2023.

[154] Genel sekülerleşme sürecinde ise kilise ile mesafenin korunması, Birlik Partilerinden ayırt edici bir özellik olarak önemini yitirmiştir. Böylece; artık Kilisenin kamusal-hukuki statüsünü sorgulamadığı için, FDP laik tutum ile eşdeğer görülmemelidir. Ibid.

[155] Frank Decker, "Etappen der Parteigeschichte der FDP", **Bundeszentrale für politische Bildung**, Aralık 2, 2022, (Çevrimiçi) https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/fdp/273478/etappen-der-parteigeschichte-der-fdp/, 28 Şubat 2023.

[156] Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien**, s. 94.

platformlarda yer vermemişlerdir. Genel Olarak FDP, tıpkı Birlik Partileri ve SPD gibi, yabancıların Almanya'da bulunmalarını misafir işçi istihdamı çerçevesinde geçici bir olgu olarak kabul etmiş; Almanya'nın bir göç ülkesi olmadığını ve olmayacağını düşünmüştür.[157] Ancak birkaç yıldır Almanya'da gözlemlenen toplumun sosyo-kültürel değişimi, 1960'ların ortalarına doğru FDP içerisinde de bir değişim başlatarak partinin yabancı ve entegrasyon politikası oluşması üzerinde etkili olmuştur.[158]

1966 yılına gelindiğinde Almanya tarihinde ilk ve tek olan SPD ve CDU/CSU'nun birlikte kurmuş olduğu ve "Büyük Koalisyon" olarak anılan hükümetin kurulması, Hür Demokratların koalisyon kurucu rolünü ekarte ederek onları muhalefet partisi konumuna itmiştir. 1969 yılı cumhurbaşkanlığı seçiminde SPD'nin adayı Gustav Heinemann, FDP'nin verdiği destekle seçimi kazanarak cumhurbaşkanı olmuş ve bu durum FDP ile SPD arasında muhtemel bir koalisyonun önünü açmıştır. Böylece 1969 Ekim ayında SPD'li Şansölye Willy Brandt liderliğinde ilk sosyal-liberal hükümet kurulmuş ve FDP lideri Walter Scheel Dışişleri Bakanlığı görevini üstlenmiştir.[159]

3.3.2. Sosyal-Liberal Koalisyon: 1969-1982

1969 sonbaharında FDP yönetiminin SPD ile federal düzeyde bir koalisyon kurma kararı almasıyla, Almanya'da yeni bir yabancı politikası dönemi başlamıştır. Almanya'nın 1949'daki kuruluşundan yirmi yıl sonra Sosyal Demokratların iktidara gelmesi ile yalnızca ilk kez sol ağırlıklı bir koalisyon kurulmamış, ayrıca SPD ile FDP ilk kez birlikte hükümet kurmuş ve Almanya'da sosyal-liberal bir yönetim anlayışı hâkim olmuştur. Ancak bu durum FDP içerisinde önemli tartışmalara, çok sayıda üyenin partiden istifasına ve meclis grubu değişikliklerinin yaşanmasına neden olarak Hür Demokratların sağ kanadında önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Bu bakımdan FDP, sosyal-liberal hükümetin ilk zamanlarında birtakım parti içi krizler yaşamıştır.[160] 1970'li yılların ilk yarısında Almanya'da sayıları hızla artmakta olan yabancılar, siyaset ve medya camiasının odağı haline gelmişler; FDP'nin 1969

[157] Ohlert, **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur**, s. 361.
[158] Ibid., s. 366.
[159] Frank Decker, "Etappen der Parteigeschichte der FDP".
[160] Ibid.

yılından itibaren SPD ile yönetimde yer alması ve yabancı iş gücü istihdamının geleceği soruları da bu durumda etkili olmuştur.[161]

Hür Demokrat Parti içerisinde yabancı politikasının tartışılmaya başlanması, 1970'li yıllar itibariyle öncelikle yerel düzeyde başlamıştır. FDP'nin bu dönemde yabancılar konusu ile dikkat çektiği önemli bir nokta olarak, Almanya'da bulunan yabancıların hak eksiklikleri konusu öne çıkmaktadır. Buna göre, artan yabancı nüfus ile birlikte söz konusu hukuki düzenlemelerin eksiklikleri nedeniyle; getto oluşumu, toplumsal tanınma eksikliği ve bir alt proletaryanın ortaya çıkması gibi tehlikelere dikkat çekilmiştir. Bu eksiklikler ise Alman meslektaşları karşısındaki eşitsiz konum, restoranlara giriş yasakları, yerel düzeyde temsil edilmelerindeki eksiklikler, yabancı çocukların ve gençlerin eğitim seviyesi düşük okullara yerleştirilme ve ikametleriyle ile ilgili sorunlara neden olmaktadır.[162] Tüm bu sorunların çözümüne ilişkin Hür Demokratlar, "uyum süreci içerisinde yabancı işçilerin var olan hukuki haklarını özgürce kullanabilmeleri" anlamında entagrasyon konusunu gündeme getirmektedir. Böylece 1970'li yıllarda "göç etme durumu" olarak değil de daha çok "hakların uygulamaya geçirilmesi" bağlamında ele alınan entegrasyon anlayışı çerçevesinde; yabancı işçilerin Alman toplumumun bir parçası olup olmayacağı sorusu ortaya çıkmıştır. Bu bakımdan, oturum izinleri durumunun iyileştirilmesi ile toplumsal eşitliğe erişilmesi talebi, Hür Demokratlar için bu dönemde yabancı politikasının en önemli amacı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda yabancı yurttaşların daha çok kabul görmesi, önyargıların ortadan kaldırılması yoluyla işbirliği ve yabancı vatandaşların Alman partilerine üyeliği ile vatandaşlığa alınma konuları entegrasyon kavramı dahilinde FDP tarafından desteklemektedir. Sonuç olarak Almanya'da ne kadar süredir yaşıyor olduklarından bağımsız olmak üzere, yabancı işçiler ve ailelerinin yasal olarak eşit statülere kavuşması konusu bu dönemde FDP'nin yabancı politikasının temelini oluşturmaktadır.[163]

FDP'nin yabancı ve entegrasyon politikası ile ilgili atmış olduğu ilk adım olarak 1971 yılında yayımlanan "Hür Demokrat Parti'nin Toplumsal Politikası Hakkında Freiburg Tezleri" isimli parti programı karşımıza çıkmaktadır. Programda yabancı konusuna

[161] Ohlert, **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur,** s. 362.
[162] Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien**, s. 94.
[163] Ibid., s. 95.

yalnızca “Azınlıkların Korunması” adı altında “Yönetime Katılma” başlıklı üçüncü bölümün beş numaralı tezinde yer verilmektedir:[164]

> “İş yerlerindeki azınlıkların korunması güçlendirilecektir. İş Konseyi, tüm iş yerinin sosyal sınıf oranı ile kadın-erkek oranını yansıtmalıdır ve seçimler, nispi temsil ilkesine göre gerçekleşmelidir. Mavi yakalılar ve beyaz yakalılar, kendi listelerini sunabilmelidir. Özel grupların (yaşlı işçiler, misafir işçiler ve engelliler) çıkarları ise temsilciler aracılığıyla korunacaktır. Konseyde bu grupların meseleleri tartışılırken danışman konumuyla yer alacaklardır ve ilgili konunun askıya alınmasını sağlayan bir veto oyları olacaktır. …Bir azınlık grubunu temsil eden meslek grupları ile özel grupların korunmaları güçlendirilecektir. Söz konusu azınlıkların temsiliyeti, seçilmiş temsilcilerle garanti altına alınmalıdır çünkü bu grupların İş Konseyinde nispi temsili mümkün değildir.”

Böylece FDP, 1971 yılında çıkartılan Freiburg Tezleri ile programsal olarak yeni bir yön almıştır. Bir önceki program ile karşılaştırıldığında, Freiburg Tezlerinin amaç olarak “insanın, geniş kapsamlı bir anlamda özgürlüğünün odak noktası olması” yer almaktadır. Programda yabancı işçilerin ve ailelerinin toplumsal entegrasyonu konusuna değinilmemiş olmakla birlikte; kendi kaderini tayin etme, toplumun ve vatandaşların haklarının demokratikleştirilmesi konularını savunun bir parti olduklarını göstermişlerdir. Bu dönemde yabancılar ve entegrasyon politikaları büyük bir önem kazanmış ve FDP toplumsal politika bağlamında liberal değerlerle tanımlanan bir profil oraya koymuştur.[165]

Sonuç olarak Hür Demokratların 1970’lerin ilk yarısında kendi yabancı politikasını oluşturduğu görülmektedir. Buna göre, sosyal-liberal hükümetin ilk dönemlerinde İçişleri Bakanlığı görevini üstlenen FDP’li Hans Dietrich Genscher tarafından, 1973 yılında alınan yabancı işçi istihdamının durdurulmasına yönelik karar desteklenmiştir. Genscher’e göre; Almanya, bir entegrasyon ihtiyacı olmasına karşın bunu başarabileceği kapasitenin sınırındadır. Hür Demokratların amacı; bir yandan Almanya’da yaşayan yabancı işçilerin sayılarını azaltmak, diğer taraftan geri dönüşü zorlayıcı tedbirleri reddederek bunun yerine gönüllülük ilkesinin tutarlı bir şekilde uygulanmasının sağlanmasıdır. Ayrıca 1973 senesinde ilk kez önemli bir Alman bir politikacı olarak Genscher, Almanya’nın fiilen bir göç ülkesi olduğunu ve bu sebeple şekillendirici bir göç politikası izlenmesi gerektiğini ifade etmiştir ancak bu girişimi hem

---

[164] “Freiburger Thesen zur Gesellschaftspolitik”, **FDP**, 25/27 Ekim 1971, (Çevrimiçi) http://fdp-damme.de/2017/Freiburger%20Thesen-LD-V201609.pdf, 1 Mart 2023, s. 55.
[165] Ohlert, **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur,** s. 368.

FDP'nin tutumuyla hem de mevcut sosyal-liberal hükümetin somut eylemleri sebebiyle sonuçsuz kalmıştır.[166]

1974 senesinde hükümetin şekillenmesi sürecinde, solcu-özgürlükçülerin partideki artan önemi de göz önüne alındığında, en önde gelen temsilcilerinden biri olan Werner Maihofer'in, Genscher tarafından yürütülen İçişleri Bakanlığı görevini devraldığı görülmektedir. Artık Dışişleri Bakanı ve FDP parti lideri görevine gelen Genscher'den farklı olarak; Maihofer, FDP içerisinde iç politika ile ilişkili sosyo-kültürel değişim sürecini gerçekleştirmiştir. Genscher İçişleri Bakanı olarak ideolojik düşünceden uzak, daha çok pragmatik bir yol izlemiş ve parti içi herhangi bir kanada yakınlık göstermemiştir. Böylece, Maihofer'in İçişleri Bakanı olması ile FDP açık bir sinyal vermiştir: İçişleri ve toplumsal politika, sol-liberal parti kanadına bırakılmıştır. Bu durum ise 1970'lerin ortalarından itibaren partinin yabancı politikasını önemli ölçüde etkilemiştir.[167]

1975 yılına gelindiğinde Hür Demokratlar, yabancı politikasına ilişkin partinin izleyeceği temel ilkelerin yer aldığı "Yabancı Politikasına İlişkin Liberal Tezler" başlıklı eylem planı yayınlamıştır. Burada her bir birey için göçmenlerin haklarının güvence altına alınması ve uygulanması anlamında **hukuk ilkesi** ile göçmenlerin ekonominin sürdürebilirliği açısından birer potansiyel olarak kabul edildiği **piyasa ilkesi**, Hür Demokratların göç politikalarını etkileyen en önemli ilkeler olarak ön plana çıkmaktadır.[168] Bu ilkeler, bahse konu eylem planı ile programlaştırılmış ve "Almanya'da çalışmakta olan yabancıların insani onurlarının korunması", Hür Demokratların yabancı politikasının birincil hedefi olarak tanımlanmıştır. Söz konusu eylem planına göre; hukuk devleti ve sosyal devlet ilkeleri, Almanya'da yaşayan yabancılar içinde geçerli olmalı ve iş piyasasına kısıtlamasız bir erişim, insan onuruna uygun konutlarda yaşama ve oturum izni güvencesi sağlanmalı ve yabancı işçiler için, örneğin dil kursu gibi, sosyal ve kültürel imkânlar sağlanmalıdır. Ayrıca kamu yararı ve başvuru sahibinin çıkarları dikkate alınmak kaydıyla; asgari sözleşme süresi dolduktan sonra tüm iş alanlarını kapsayacak şekilde yurt içi işgücü piyasasına sınırsız erişim sağlanmalı, Alman ve yabancı işçiler eşit muamele görmelidir.[169] Planda ön görülen konut politikası ile muhtemel bir "yabancılar gettosu" oluşumunun

[166] Ibid., s. 372.
[167] Ibid., s. 371-372.
[168] Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien**, s. 146-147.
[169] Ibid., s. 95-96.

önüne geçilmesi hedeflenmiştir. Entegrasyon konusunda ise her şeyden önce Alman dilinin öğrenilmesi vurgulanmıştır. Böylece çok sayıda yabancı istihdam eden büyük iş yerleri ile sanayi ve ticaret odaları, yabancı çalışanlarına dil kursları sunmak ile mükellef olacaktır.[170]

1975 yılı Yabancı Politikasına Dair Liberal Tezlerin ele aldığı önemli konulardan bir diğeri, FPD içerisinde 1970'li yıllar boyunca parti içi tartışmaların içerisinde önemli bir rol oynayan yabancı çocuklar ve gençler konusudur. Bu konuda, FDP milletvekillerinin eyalet hükümetlerine verdiği soru önergelerinin sayısı başlı başına çok yüksek sayılara ulaşmıştır. Hür Demokratlar, Alman okul sistemine entegrasyonun ve anadil öğretiminin (çocukların kendi ülkelerindeki eğitim sistemleriyle bağlantı kurmalarına yardımcı olacak şekilde) çifte teşvikine dayanan hükümet politikasını desteklemekte ancak bu politikanın hayata geçirilme şeklini eleştirmektedirler.[171] Çözüm olarak; çocuklar ve gençlerin eğitime katılımları için okul öncesi eğitim kurumlarındaki kontenjanların planlanmasında yabancı çocukların sayısının dikkate alınması, ilköğretim okullarında hazırlık sınıflarının sayısının artırılması ve öğretmenleri bu çocukların ihtiyaçlarına göre hazırlayacak pedagoji derslerinin ve ilgili derslerin sayısının arttırılması gibi önlemler sunulmuştur.[172]

1970'li yılların ilk yarısında sosyal-liberal koalisyon içerisindeki dengelere bakıldığında; FDP'li İçişleri Bakanı Maihofer'in, SPD karşısında kendi partisinin görüşlerini başarıyla savunduğu söylenebilir. Buna göre; SPD'li Çalışma Bakanlığının rotasyona zorlama ve gelecekteki geri dönüşlerin siyasi olarak düzenlenmesi gibi uygulamalarıyla yabancıların hukuki statülerinin kötüleştirilmesine karşı çıkılmış ve sonuç olarak hükümetin, Çalışma Bakanlığının planlarını izlemesinin önüne geçilmiştir.[173] 1970'li yılların ikinci yarısına gelindiğinde ise ilerleyen yıllarda hükümetin yabancı politikalarının temelini oluşturacak olan "Yabancıların İstihdamı Politikası Anlayışının Geliştirilmesine Yönelik Federal-Eyaletler Komisyonu Önerileri" komisyon raporu, 1977 yılında yayınlanmıştır. Söz konusu politikalar ile Almanya'nın bir göç ülkesi olmadığı, yabancı işçilerin ülkelerine geri dönüşlerinin belli bir sistematik

[170] Ohlert, **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur,** s. 373.
[171] FDP'li milletvekilleri; ailevi nedenlerle okula ve kreşlere gidemeyen öğrencilerin durumu (ev işleri, kardeşlerin bakımı vb. nedenlerle), kötü pedagojik rehberlik hizmetleri ve Almanca bilmeyen yabancı hocaların durumlarına dikkat çekmişlerdir. Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien**, s. 96-97.
[172] Ibid., s. 97-98.
[173] Ohlert, **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur,** s. 373.

çerçevede gerçekleşmesi gerektiği, geri dönüşü zorlama politikasının reddedildiği, dil kurslarının ve oturma izni haklarının iyileştirilmesinin desteklendiği görülmektedir.[174]

Sosyal-liberal hükümetin belirlemiş olduğu politikaların yanı sıra, Hür Demokratlar tarafından kendi yabancı politikası ile ilgili birtakım adımlar atılmıştır. Buna göre özellikle yabancı çocukların ve gençlerin eğitimleri konusu, FDP'nin yabancı politikasında en çok önem verdiği başlıkların başında gelmektedir. Örnek olarak, 1979 yılı parti kongresinde alınan "Yabancı Yurttaşlar"[175] isimli bir kararla, "Yabancı Çocukların ve Gençlerin Eğitim Dezavantajlarını Gidermeye Yönelik Önlemler Kataloğu" çıkarılması önerilmiştir. Söz konusu katalogda; uygun şekilde eğitim almış sosyal hizmet uzmanlarının yardımıyla düzenli okula devamın sağlanması, sınıfların ayarlanması, yurtdışından gelen gençler için tam zamanlı hazırlık kurslarının düzenlenmesi, iki dil bilen öğretmenlerin eğitiminin teşvik edilmesi ve işçi gönderen ülkelerden nitelikli öğretmenler istihdam edilmesi gibi öneriler yer almaktadır. Ana dilde eğitim dersleri desteklenirken, entegrasyonu engellemesi neden gösterilerek ulusal derslere karşı çıkılmıştır.[176]

Yabancı çocukların ve gençlerin eğitim hayatlarındaki dezavantajları gidermek ve "sosyal barışın düşük eğitimli, dezavantajlı ikinci nesil yabancı grupları tarafından tehlikeye atılmasının" önüne geçilmesi amacıyla FDP tarafından Alman eğitim kurumlarını, kültürel olarak değişen öğrenci kitlesine adapte etmek için sayısız önlem ortaya atılmıştır. Böylece Yabancı Yurttaşlarlar Kararı ile "liberal yabancı politikasının birincil hedefinin, ülkemizde yaşayan yabancıların eşit yaşam şartlarına sahip olmasının sağlanması ve gücün kötüye kullanımı ile sosyal adaletsizlik karşında korumak" olduğunu vurgulayan FDP, böylece en önemli siyasi taleplerinden birisini açıkça ortaya koymuştur.[177]

Hür Demokratların yabancı politikasında son derece önem verdiği bir diğer konu; hukukun üstünlüğü, sivil özgürlükler ve eşitlik ilkeleri çerçevesinde Almanya'da yaşayan yabancıların ikamet durumlarında yasal iyileştirmeler yapılarak bu insanların hayatlarını planlama haklarına dikkat çekmektir. Bu çerçevede yabancı işçiler için hali

---

[174] Ibid., s. 373-374.
[175] 1970'lerin sonlarında "Misafir İşçi" (Gastarbeiter) terimi terkedilerek, onun yerine "Yabancı İşçi" veya "Göçmen" terimleri kullanılmaya başlanmış ve Hür Demokrat Parti (FDP) öncülüğünde "Yabancı Yurttaş" (Auslaendische Mitbürger) terimi yaygınlık kazanmıştır. Abadan-Unat, **Bitmeyen Göç**, s. 105.
[176] Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien**, s. 98.
[177] Ohlert, **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur,** s. 374.

hazırda var olan işgücü piyasasına erişimlerdeki veya iş seçimleri üzerindeki mevcut kısıtlamalar, eşitlik ilkesiyle çeliştiği için eleştirilmiştir. Hür Demokratlara göre yabancıların Almanya'da sahip oldukları mevcut hakları, onların hayatlarıyla ilgili uzun vadeli planlar yapmalarını imkânsız kılmaktadır ve "yabancıları, özgür vatandaşların liberal fikirlerine uymayan bir sadakat tutumuna" zorlamaktadır.[178] 1970'li yıllarda ele alınan bir başka önemli konu ise siyasi katılım konusudur. 1975 yılında Mainz parti kongresinde FDP, "AT Entegrasyonunda İlerlemeler" isimli bir karar ile AT üye ülke vatandaşlarından en az bir senedir Almanya'da yaşayan yabancıların yerel seçim hakkını ele alınmıştır. 1979 yılı Aachen FDP parti genel kongresinde ise bu karar tüm yabancıları kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bazı yerleşim yerleri için en az üç yıl ve eyaletler için en az beş yıllık bir ikamet süresine sahip yabancılar için yerel seçim hakkı öngörülmüştür. FDP milletvekili Eimer'a göre yerel seçim hakkı; yabancı yurttaşlara, onlara sadece birer iş gücü olmadıklarını ve aynı zamanda bir insan/yurttaş olarak kabul edildiklerini göstermektedir.[179] [180]

FDP'nin 1970'li yıllarda izlemiş olduğu yabancı politikasının ulaştığı en son nokta, FDP'li İçişleri Bakanı Burkhard Hirsch tarafından hazırlanan Kuzey Ren Vestfalya eyalet hükümetinin vatandaşlık hakları yasasında reform başvurusu ile kendini göstermiştir. Başvuru; uzun bir süredir Almanya'da yaşayan genç yabancılara, mevcut vatandaşlıklarından vazgeçmeleri şartıyla 18 yaşına geldiklerinde Alman vatandaşlığa kabul edilmelerini öngörmektedir.[181] Öneriye göre; hem insani hem de sosyal nedenlerle, topluma uygun bir şekilde entegre edilebilmeleri için yabancı çocukların ve gençlerin Alman vatandaşlığına geçmeleri kolaylaştırılmalıdır. Buna göre, Almanya'da doğmuş ve büyümüş olan yabancı işçi çocukları ile okul hayatlarının çoğunu Almanya'da tamamlamış olanlardan 18 yaşını tamamlayanlar için vatandaşlığa geçmek mümkün olacaktır. Vatandaşlığa geçmek isteyenlerin Almanya'da hâlihazırda mevcut oturma izinlerinin olması, önceki vatandaşlıklarından vazgeçmeleri ve 21 yaşına gelmeden başvurularını yapmaları gerekmektedir. Sonuç olarak söz konusu yasa tasarısı hayata geçirilememiş[182] fakat

[178] Ibid.
[179] Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien**, s. 99.
[180] Söz konusu karar yalnızca Schleswig-Holstein Eyaletinde, AT üyesi ülke vatandaşlarını kapsayacak şekilde 1979 yılında eyalet meclisi tarafından kabul edimiştir. Ibid.
[181] Ohlert, **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur,** s. 377-378.
[182] Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien**, s. 98-99.

ilerleyen yıllarda çıkarılacak olan vatandaşlık yasası reformunun temelini oluşturmuştur.[183]

Böylelikle, 1950'li ve 1960'lı yıllarda yabancı işçiler konusu ile uzaktan ilgilenen FDP'nin, 1970'li yıllarla birlikte özellikle hukuk ve piyasa ilkeleri çerçevesinde kendi yabancı politikasını geliştirdiği görülmektedir. Diğer taraftan 1970'li yıllarda hissedilmeye başlanan ekonomik sıkıntılar ile birlikte, diğer siyasi partiler gibi Hür Demokratlarında yeni göç hareketleri yaşanmasına karşı sınırlayıcı bir göç politikası benimsemeye başladığı görülmektedir. Buna göre koalisyon ortağı olarak FDP; yabancı istihdamının sınırlandırılmasını talep etmekte fakat yabancı işçilerin haklarını sınırlayacak her türlü önleme karşı çıkarak reddetmektedir. Böylece 1973 yabancı istihdamının durdurulması kararı ve gönüllülük temelinde geri dönüşün teşviki desteklenmiştir fakat hükümetin, aile birleşimiyle gelen aile üyeleri için iş piyasasına erişim engeli getirilmesi planına karşı çıkmıştır.[184] Söz konusu talep FDP ve SDP'nin meclis grupları tarafından 1979 yılındaki "Aile Üyeleri için İş Piyasasına Erişim Engelin Kaldırılması" ortak önergesiyle hayata geçirilmiştir. FDP, yabancı gençlerin iş arayışında Alman gençlere nazaran ikinci planda kabul edilerek işe alınmalarını eleştirmiş ve "Eğer bu genç yurttaşlar eşit haklara sahip olmazlarsa sadece entegrasyon politikamızın güvenilmez olmasına yol açmaz, ayrıca gelecek yıllarda çok ciddi sosyal sorunlara yol açar" ifadeleriyle bu durumun entegrasyon çabalarını zorlaştırarak ayrımcılığa yol açtığını savunmuştur.[185] Sonuç olarak FDP'nin sınırlama politikasındaki tutumunda görülebileceği üzere, parti bu alanda da hukuksal ilke odaklı davranmaktadır ve yabancı işçilerle ailelerinin haklarını merkezde tutmaktadır.[186]

Hür Demokratların göç politikalarında benimsedikleri iki ilkeden ikincisi olan piyasa ilkesine bakıldığında "piyasa, darboğazları kendi kendine çözebildiği sürece başka yollardan kaçınılmalıdır" anlayışı, Alman iş piyasasının 1973 yılı sonrasında yabancı işçilere tekrar açılıp açılmaması tartışmasındaki FDP'nin görüşü olarak ön plana çıkmaktadır. Böylece FDP, 1970'lerde yabancı işçi alımı yasağına bağlı kalmıştır ve her türlü gevşeme ve istisnayı reddetmiştir. FDP Milletvekili Böger, işe alım yasağının ekonominin birçok dalında darboğazlara yol açacağını ancak boş

[183] Ohlert, **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur,** s. 377-378.
[184] Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien**, s. 100-101.
[185] Ibid., s. 104.
[186] Ibid., s. 101.

kalan iş pozisyonlarının gelecekte yaşanacak doğumlarla ve Alman kökenli göçmenlerle doldurulabileceğini iddia etmiştir. 1970'lerin sonunda Almanya'da bazı sektörlerde yaşanan iş gücü eksikliği ve bunun sonucunda parti içerisinde yaşanan tartışmalara rağmen FDP sınırlama politikasının güçlendirilmesini savunmuştur.[187]

Almanya'da 1970'li yıllar sona erip 1980'li yıllar başlarken hem toplum hem de siyasi kamuoyu nezdinde ülkede bulunan yabancılara yönelik negatif tutum artmakta ve bu durum, 1980 yılının başlarında FDP Genel Sekreteri Günter Verheugen önderliğinde Hür Demokratların yabancı politikasında yeni bir yön izlemeye başlamasına neden olmuştur. Verheugen'a göre; Almanya'da yaşayan yaklaşık dört milyon yabancıya yönelik siyasi tutumda sosyal ve siyasi çatışmaya yol açabilecek tehlikeli bir "radikal tersine dönüş" söz konusudur ancak yabancı işçilerin yaptıkları işlerle Almanya'daki yaşam standartlarının sürekli iyileşmesine katkıda bulundukları da göz ardı edilmemelidir. Diğer taraftan Almanya'da yaşayan yabancıların büyük bir bölümünün artık anavatanlarına geri dönmeyeceği artık kabul edilmelidir. Ancak Almanya'dan gitmek istemeyen yabancıların entegrasyonu Almanya'yı otomatik olarak bir göç ülkesi haline getirmemektedir çünkü mevcut işe alım yasağı sebebiyle, başka yabancıların ülkeye göçü gerçekleşmeyecektir.[188]

Sonuç olarak Verheugen'a göre 1980'lerde izlenmesi gereken yabancı politikası, Almanya'da kalıcı olarak kalmak isteyen yabancılar ile kendi ülkelerine dönmek isteyen yabancılar arasında bir ayrım yapılarak iki farklı şekilde uygulanmalıdır:[189] Almanya'da kalmaya karar verenler için uzun vadeli oturma izni güvencesi sağlanmalıdır ve daha kolay Alman vatandaşlığı alabilmeleri için düzenlemeler yapılmalıdır. Buna ek olarak; söz konusu yabancı kişinin belli bir süre Almanya'da ikamet etmesinin ardından aktif veya pasif yerel seçim hakkı elde etmesi anlayışından ziyade, vatandaşlık yoluyla entegrasyon gerçekleştirilmesi savunulmaktadır. Almanya'da doğmuş olan ikinci kuşak yabancılar, isterlerse her halükarda Alman vatandaşlığı alma hakkına sahip olmalıdır. Diğer taraftan kendi ülkelerine geri dönmeye karar yabancılar için yapacakları yeni başlangıçları kolaylaştırmak adına, döndükleri ülkelere entegre olabilmeleri için Almanya'nın yardımcı olması öngörülmektedir. Bu konuda özellikle eğitim politikasına dikkat

[187] Ibid., s. 102.
[188] Ohlert, **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur,** s. 376.
[189] Ohlert, **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur,** s. 376-377.

çekilmiş ve çocuklara, kendi ülkelerine döndükleri zaman geçiş sağlayabilecekleri kesintisiz bir eğitim fırsatı sunulması savunulmuştur.[190]

Ohler'e göre; FDP Genel Sekreteri Verheugen'in izlemek istediği politika, çok sayıda yabancı çocuğa kendi ülkeleriyle ilgili doğrudan bağlantılı eğitim vermeyi gerektirmekte ve bu durum bu zamana kadar ki hiçbir Alman siyasi partinin, çok sayıdaki misafir işçinin kalıcı olacağını öngörememesi ve siyasi planlama yapmaması sonucunda hem Almanya'ya entegrasyonlarını planlamak, hem de kendi ülkelerine geri dönmelerine yönelik teşvikler sağlama "Alman yabancı politikasının temel sorunu" varlığını devam ettirmektedir.[191]

Sonuç olarak hem Verheugen'ın açıklamaları, hem FDP'nin 1980 seçim programı[192], hem de Mart 1980 yılında hükümetin "Yabancı Politikasının Geliştirilmesinin Devamı" kararına bakıldığında, şimdiye dek izlenmiş olan "Almanya bir göç ülkesi değildir" anlayışına paralel adımlar atıldığı görülmektedir. Örneğin söz konusu kararda; yabancıların Almanya'da kalma durumlarının genel bir göç durumu olmadığı; aksine bireysel durumlar olduğu ve böylece eğitim politikasında yabancı çocukların ve gençlerin, ailelerinin kültürleriyle ilişkisinin korunarak kendi kültürlerinden uzaklaşmamaları hedeflenmektedir.[193]

Sosyal-liberal hükümetin 1980'lerin başında izlediği entagrasyon politikası; hem yabancıların Alman toplumuna entegre olmalarının sağlaması hem de geri dönme ihtimallerini açık tutmak ve geri dönmeye isteklerini güçlendirilmesi hedefine dayanmaktadır. Böylece, Hür Demokratların bu döneme dek benimsemiş olduğu Almanya'da yaşayan yabancıların çoğunluğunun göç edeceği varsayımının kırılmaya başladığı görülmektedir. Hem sosyal-liberal koalisyon, hem de FDP'nin kendi iç politikaları için önemli olan bir başka gelişme ise; 1981 yılında FDP'nin sol-liberal

[190] Ibid., s. 377.
[191] Ibid.
[192] FDP ilk kez 1980 seçim programında, kendi yabancılar ve entegrasyon politikası ajandasını oluşturmuş ve sosyo-kültürel açıdan "çok kültürlü" bir entegrasyon modelini ele alarak "Almanya'da yaşayan yabancı yurttaşlarımızın kendi ulusal kimliklerinden ve kökenlerinden vazgeçmek zorunda kalmadan toplumsal ve siyasal yaşama entegresini" hedeflemişlerdir. Buna göre, milli kimliğin ve kültürün korunması, Almanya'da yaşayan yabancı yurttaşların birer göçmen veya potansiyel Alman vatandaşları olarak mı yoksa Almanya'da geçici olarak yaşayan insanlar mı olarak ele alındığından bağımsız olarak entegrasyon politikası açısından merkezi bir öneme sahiptir Ibid., s. 378-379.
[193] Ibid., s. 378.

kanadından Liselotte Funcke[194]'nin, Heinz Kühn'nün (SPD) ardından hükümetin yeni Yabancı Komiseri olarak atanmasıdır.[195]

1980'lerin başlarında yabancı politikasına ilişkin sosyal-liberal hükümet içerisinde bazı anlaşmazlıklar yaşanmış, örneğin Çalışma ve Sosyal İşler Bakanı Heinz Westphal (SPD) tarafından sunulan aile birleşimi yaşını çocuklar için 16'ya indirme önerisi, FDP'li bakanların karşı çıkmasıyla başarısız olmuştur. Buna göre FDP, öncelikli olarak SPD'li Çalışma Bakanlığının yürüttüğü kısıtlayıcı yabancı hakları düzenlemelerini önlemeye odaklanmış ve aksine bir öneri olarak, yabancı işçilerin gönüllü olarak geri dönmelerini teşvik etmeye yönelik önlemler alınması için hükümeti ikna etmiştir. Söz konusu bu tutum; FDP'nin, uzun zamandır Almanya'da yaşayan yabancı işçilerin hukuki statülerinin güçlendirilmesini ve Almanya'da kalıp kalmamaya dair kararın kendileri ve ailelerine ait olması gerektiğine ilişkin temel politika ilkelerine dayanmaktadır.[196] Diğer taraftan kötü ekonomik şartlar sebebiyle insanları gönüllü olarak geri göndermenin zor olacağını düşünen FDP, mali teşviklerin vazgeçilmez olduğunu vurgulamıştır. Dönemin İçişleri Bakanı Gerhart Baum (FDP), Almanya'nın sıradan bir göç ülkesi olmadığını vurgulayarak şunları söylemiştir:[197]

> "Biz bu insanların belli bir süre sonra buradan gidecek misafir işçiler olduklarını düşünmüştük ancak şimdi milletvekillerine soruyorum, yıllardır burada yaşayan Türkleri hâlâ misafir işçiler olarak mı tanımlamalıyız, yoksa buraya (kalıcı olarak) göç ettiklerini kabul mu etmeliyiz? …yabancı yurttaşlarımıza bir seçenek sunmalı ve onlara uzun yıllardır burada yaşadıktan sonra kendi iyilikleri ve çocuklarına karşı sorumlulukları gereği artık hayat planlamalarına karar vermelerini istemeliyiz"

Böylece Baum, ilk aşamada genç yabancılar için vatandaşlığa alınmaların kolaylaştırılması ve böylece bu gençlere hayatlarını Almanya'da inşa etmek için bir şans tanınmasını savunmuştur ancak muhalefet partileri CDU/CSU bu fikre karşı çıkararak vatandaşlığa alımların asimilasyon anlamına gelen yabancıların "Almanlaştırılması" olduğunu savunmuşlardır. Tüm bu tartışmalara bakıldığında;

---

[194] Liselotte Funcke, 1981'den 1991'e kadar hükümetin "Yabancı İşçilerin ve Ailelerinin Entegrasyonundan Sorumlu Yetkilisi" olarak görev almış ve çabaları için "Türklerin annesi" (Mutter der Türken) olarak anılmıştır. Ewald Grothe, "Eine Streiterin für Frauenrechte, Finanzen und Integration", **Friedrich Naumann Stiftung**, Ağustos 1, 2022*, (Çevrimiçi)* https://www.freiheit.org/de/deutschland/eine-streiterin-fuer-frauenrechte-finanzen-und-integration, 1 Nisan 2023.

[195] Ohlert, **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur,** s. 380.

[196] Ibid., s. 380-381.

[197] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s. 151-152.

yabancıların vatandaşlığa alınmasını kolaylaştırmak için yasada bir değişiklik yapılıp yapılmaması gerektiği konusuna büyük partilerin karşı çıktığı görülürken, geri dönüşü teşvik etme konusunda tüm partilerin hem fikir olduğu görülmüştür çünkü özelikle Türkler özelinde yabancıların sayılarının azaltılması hem hükümetin hem de muhalefetin ortak olduğu bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.[198]

3.3.3. Muhafazakâr-Liberal Yabancı Politikasında Denge Unsuru: 1980'li Yıllarda FDP

Sosyal-liberal koalisyon 1980'li yıllara gelindiğinde son günlerini yaşamakta ve hükümetin izlediği yabancı politikasında daha sert bir tutuma geçiş gözlenmektedir. Buna göre FDP-SPD hükümeti 1981 tarihli önergesinde; işe alım yasağının sürdürülmesi, Türk işçilere göç yasağı getirilmesi, yabancılar için aile birleşimlerindeki bekleme sürelerinin sürdürülmesi[199] ve birleşme yaşının düşürülmesinin devam etmesi, geri dönüşü teşvik ve yasadışı göç ile mücadele yer alırken ayrıca geri dönüşü teşvik etmek için işçi gönderen ülkelerdeki yaşam ve iş koşullarının iyileştirilmesi öngörülmüştür.[200]

1982 sonbaharında sona eren on üç senelik sosyal-liberal koalisyonu sonrasında Hür Demokratlar, Birlik Partileri ile koalisyon görüşmeleri gerçekleştirmiş ve Almanya'nın bir göç ülkesi olmadığının vurgulandığı bu görüşmelerin önemli konulardan olan yabancı politikası tüm bu gelişmelerden etkilenmiştir. Yabancı ve entegrasyon konusu, yeni muhafazakar-liberal koalisyonun genellikle aynı çizgide olabildiği bir konu değildir; aksine bu konu FDP ve SPD'nin içerik açısından pek çok ortak noktasının olduğu ancak Birlik Partileri ile nispeten daha az ortak noktanın olduğu bir politika alanı olarak ortaya çıkmaktadır.[201] [202]

---

[198] Ibid., s. 153.

[199] Bekleme sürelerinin bu şekilde sürdürülmeye devam ettirilmesinin liberal hukuk ilkesine aykırı olması ve Hür Demokratlar tarafından tam olarak desteklenmemesine rağmen, gergin işgücü piyasası koşulları sebebiyle önerge kabul edilmiştir. FDP Milletvekili Hölscher bu durumu şöyle açıklamaktadır: Bu yasayı kabul etmemizin nedeni, fazla sayıda çalışma izni verilmesinin Alman iş gücü piyasası için tehlike taşımasıdır. Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien**, s. 102-103.

[200] Ibid.

[201] Ohlert, **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur,** s. 381.

[202] Yabancılar ve entegrasyon politikası konularında FDP'nin her iki önemli aktörü; 1978'de Werner Maihofer'den sonra gelen İçişleri Bakanı Gerhart Baum ile hükümetin Yabancı Komiseri Liselotte Funcke, koalisyon değişikliğini parti içinde en çok eleştirenlerden ikisi olarak ortaya çıkmaktadır. Baum da tıpkı Funcke gibi, 1970'lerin ilk yarısından itibaren FDP'nin

Hür Demokratlara göre; geri dönüş teşvikleri, hukuk ilkesine tabi olarak Almanya'daki yabancıların sayılarını azaltmanın tek yoludur. Sınır dışı etme politikalarının güçlendirilmesi veya aile birleşimi yaşının düşürülmesi gibi hukuk ilkesiyle ters düşen zorlayıcı önlemler FDP tarafından reddedilmiştir. Bu durum ise yeni koalisyon ortağı CDU/CSU ile birçok soruna neden olmuştur.[203] Örneğin FDP'nin, yabancı işçiler ve ailelerinin göç etme haklarının korunmasını savunması, özellikle CSU ile aralarında sayısız soruna yol açmıştır. Muhafazakâr-liberal koalisyon içerisindeki bu durum, 1980'lerin ilk yarısında Hür Demokratların kendi yabancı politikasında ilerleme kaydedememesine ve hatta yabancılar için yerel seçimlere katılma hakkı talebinden vazgeçerek bunu yerine alternatif olarak yabancılar için danışma kurulları kurulmasını önermesi örneğinde olduğu gibi bazı alanlarda gerilemesine yol açmıştır.[204]

Diğer taraftan koalisyon değişikliği, FDP'nin kendi içerisinde ve dolayısıyla ekonomi ve dış politika değişiklikleri ile ilgili memnuniyetsizlikler yaratmış ve partinin (iç politika ve toplumsal politikalarda daha özgürlükçü değerleri kabul eden) sol-liberal kanadına mensup isimlerden partiden ayrılanlar olmuştur. Bunun üzerine FDP 1982 Kasım ayında gerçekleşen parti kongresinde, sol-liberal iç politika ile sosyal politikanın temsilcisi olarak Gerhart Baum'un ilk kez FDP genel başkan yardımcılığına seçilmesi gündeme getirilmiştir. Böylece FDP kendisinin yeni hükümetin iç, hukuki ve güvenlik politikalarını şekillendirme niyetini açıkça ortaya koymuştur. Bu gelişmeler ışığında partisinin koalisyon değişikliğini protesto ederek istifa eden Liselotte Funcke, hükümetin Yabancı Komiseri olarak görevine devam etme kararı almıştır.[205]

FDP'nin 1983 yılı seçim programında ilk koalisyon anlaşmasının ve yeni koalisyon ortağının tutumunun aksine; "Almanya'nın, uzun yıllardır bizimle yaşayan ve çalışan yabancılar için bir göç ülkesi haline geldiği" ve "toplumumuzun iç özgürlüğü, yabancı vatandaşlarımız ve aileleri ile ilgili olarak da kendini kanıtlamalıdır. Yabancı işçiler ve aileleri bizim yurttaşlarımızdır. Dış politika, ekonomik sorunlarımız için manevra alanı değildir" ifadelerine yer verdiği görülmektedir.[206] Böylece Hür

yabancılar ve entegrasyon politikasını belirleyen ve Birlik Partileriyle koalisyon kurulması nedeniyle sosyal politika meselelerinde genel bir gerilemeden korkan partinin sol liberal kanadının önde gelen bir temsilcisidir. Yeni koalisyonda Baum'un artık İçişleri Bakanı olarak görev almayacağının açıklanmasıyla söz konusu endişeler güçlenmiştir. Ibid.

[203] Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien**, s. 102-103.

[204] Ibid., s.108.

[205] Ohlert, **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur,** s. 381-382.

[206] Ibid., s. 382.

Demokratlar ile Birlik Partileri arasında yabancı konusu ile ilgili koalisyon görüşmelerinde başlayan fikir birliğinin, ilerleyen yıllarda değişmeye başladığı görülmektedir. Bu duruma FDP'nin kendi yabancı politikasında yaşanan gelişmeler neden gösterilebilir. Hür Demokratlar önemli bazı noktalarda Birlik Partilerinin tutumlarına açıkça karşı gelerek, yabancı politikasını hızla yeni iktidar koalisyonu içindeki en sıcak çekişme noktalarından biri haline getirmiştir. En hararetle tartışılan konuların başında ise yeni İçişleri Bakanı Friedrich Zimmermann'ın (CSU) yabancı çocukların Almanya'ya aile birleşimi ile gelmelerindeki yaş sınırının aşağı çekilerek sınırlandırması önerisi gelmektedir.[207] Bu konu, sosyal-liberal koalisyonun yönetimde olduğu Şansölye Schmidt döneminde zaten hararetle tartışılan bir konudur ve özellikle CSU'nun katı bir sınırlama ve geri dönüş politikası izlemek istemesi ile yeni CDU/CSU-FDP hükümetinde de süregiden tartışmalı bir konu haline gelmiştir. FDP'nin söz konusu politikaları izlemeyi reddetmesi üzerine, FDP'li Yabancı Komiseri Liselotte Funcke ile CSU'lu İçişleri Bakanı Zimmermann birçok kez karşı karşıya gelmiştir.[208]

Böylece muhafazakar-liberal koalisyonun ilk yıllarında, Hür Demokratlar için yabancı politikasına dair kendi reform planlarını gerçekleştirebilmek olası görünmemektedir.[209] Dolayısıyla FDP'nin öncelikli hedefi, yabancıların geleceklerine yönelik kararları kendilerinin verebilmesi için CDU/CSU'nin yabancıların sayısının azaltılması ve sınırlanmasına yönelik kısıtlayıcı politikalar izlenmesini önlemektedir. Bu açıdan FDP'nin koalisyon ve hükümet içerisinde politika yapıcı bir pozisyondan ziyade, koalisyon ortağı karşısında dengeleyici bir rol oynadığı söylenebilir ancak FDP için bu rolde başarılı olmak çok önemlidir çünkü Birlik Partilerinin yabancı politikası, Alman toplumunun çoğunluğu nezdinde destek görmektedir.[210]

---

[207] Ibid., s. 383.

[208] FDP ve Funcke, tıpkı SPD ile koalisyon dönemide yaptığı gibi bu plana da karşı çıkmış ve nihayetinde uygulamaya konmasını engellemişlerdir. İki koalisyon ortağı arasındaki programatik farklılıkları temsil eden yabancılar ve entegrasyon politikası konularında Zimmermann ve Funcke arasındaki düzenli çatışmalar, 1980'ler boyunca günlük hükümet içi tartışmalarda devam etmiştir. Ohlert, **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur,** s. 383; Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s. 151-152.

[209] FDP'nin yabancı politikasında ancak 1980'lerin ikinci yarısında gelişmeler görülebilmiştir. 1986 Hannover Parti Kongresinde yalnızca AT üyesi ülke vatandaşlarını kapsayacak şekilde yabancılara yerel seçim hakkı talebi dile getirilirken; 1988 yılında bir bildiri yayınlayarak yabancı işçiler ve ailelerinin ikamet statülerinin güvenceye alınması, yeni bir yabancılar yasası çıkartılması, sınır dışı edilmeye karşı haklar, aile birleşimi ve vatandaşlığa alınma ile ilgili talep ve önerilere yer verilmiştir. Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien**, s. 108.

[210] Ohlert, **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur,** s. 384.

1980'lerin sonlarına doğru hem koalisyon hükümeti içerisinde hem de siyasi kamuoyu nezdinde son derece tartışmalı olan yabancı politikası konusu kısa bir sakinlik döneminin ardından yerini sığınma konusunda tartışmalara bırakmıştır. Aslında 1970'lerin sonu itibariyle önem kazanan sığınma politikasıyla ilgili; Hür Demokratlar yasadışı göçle etkin bir şekilde mücadele edilmesi savunurken, hukukun üstünlüğü ilkesi gereği temel sığınma hakkının korunmasına önem vermiştir.[211] Bunun en önemli nedeni; artan sığınma talepleri karşısında anayasal bir değişiklik yaparak Almanya'nın daha az sorumluluk almasını sağlamaktır. Bu sebeple FDP, 1987 seçim programında yabancı politikasının merkezinde sığınma konusuna yer vermiş ve Anayasa'da yer alan sığınma hakkının dokunulmaz olduğunu vurgulayarak sığınma hakkının kötüye kullanılmasını caydırıcı önlemlerle değil; özellikle prosedürlerin önemli ölçüde hızlandırılmasıyla çözülmesi gerektiğini vurgulamıştır.[212]

FDP, entegrasyonun sosyo-kültürel çerçevesini ve Almanya'da birlikte yaşamın temelini 1988 yılında detaylıca ele aldığı "Liberal Yabancı Politikasının Pozisyonları" başlıklı karar ile partinin ilk geniş kapsamlı yabancı politikasını ortaya koymuştur. Liberal yabancı politikasının asıl önemli noktası olarak yabancı yurttaşlar için barınma, okul, eğitim ve mesleki faaliyet alanlarında eşit haklar sağlamayı amaçlayan entegrasyon için gerekli koşulların yaratılması öne çıkmaktadır. Bu koşullar güvenceye alınmış yasal oturum, vatandaşlığın kolaylaştırılması, iyileştirilmiş eğitim fırsatları, sosyal ve kültürel eşitlik ve siyasi katılım fırsatları olarak ortaya çıkmaktadır.[213] Bu bağlamda yabancı politikası ile ilgili olarak Birlik Partileriyle yapılan hükümet çalışmalarında tekrar gerilim tırmanmış ve FDP, İçişleri Bakanı Zimmerman'ın yıllar boyu süren tartışmalardan sonra 1988 yılında sunmuş olduğu yeni yabancılar yasası tasarısını hem kısıtlayıcı oturma izni düzenlemeleri nedeniyle hem de yabancılara yeterli entegrasyon olanakları sunmaması nedeniyle eleştirmiştir. Hükümetin söz konusu yasa tasarısını kabul etmemesi; her ne kadar tasarıya Birlik Partilerinin içinden itirazlar gelmiş olsa da, asıl olarak FDP'nin itirazları sebebiyle olmuştur. Zimmermann, 1989'un başında yabancı yasasında etki edebileceği bir reform olasılığını artık görmemesi sebebiyle görevinden istifa ettiğinde, bu öncelikle FDP'nin tutarlı duruşunun bir sonucudur. Sonuç olarak Parti, 1980'lerin başında uyguladığı yabancı politikalarıyla çelişecek bir reformu engellemeyi başarmıştır.

[211] Ibid., s. 382-383.
[212] Ibid., s. 385.
[213] Ibid., s. 386.

1980'lerin sonundaki perspektiften bakıldığında, FDP'nin son yedi yıl içinde günlük hükümet politikasını nadiren şekillendirebildiği gerçeği, genel olarak ikinci planda kalmıştır çünkü Birlik Partilerinin ısrarla talep ettiği yabancı politikasında daha kısıtlayıcı çizgi göz önüne alındığında, statükonun savunulması bile FDP için büyük bir siyasi başarı olarak ortaya çıkmaktadır.[214]

3.3.4. Değerlendirme

Uzun yıllar boyunca Almanya Federal Meclisinde CDU/CSU, SPD ve FDP olmak üzere üç parti grubu yer almıştır. Yıllar içerisinde sürekli değişen meclisteki partiler arası denge, bir "koalisyon devleti" olan Almanya'nın izlediği yabancı politikasını yakından etkilemiştir. Hür Demokratlar, "küçük koalisyon ortağı" olarak en çok hükümette yer almış partilerin başında gelmekte ve bu rolüyle koalisyon kurucu aktör olarak Alman siyasi hayatında öne çıkmaktadır. Diğer iki partiden farklı olarak, FDP her yeni koalisyon kuruluşunda kendi içerisinde sallantılar ve krizlerle karşılaşmıştır. Hem 1969 yılında ilk kez sosyal-liberal koalisyonun içerisinde yer aldığında, hem de 1982 yılında tekrardan Birlik Partileri ile hükümet kurulduğunda parti tekrar ve tekrardan taraf değiştirmesi nedeniyle güç kaybetmiştir.

FDP her ne kadar kendi yabancı politikasını 1970'ler gibi geç sayılabilecek bir tarihte geliştirmeye başlamış olsa da, ilerleyen yıllarda hem Sosyal Demokratların hem de Birlik Partilerinin yabancı politikaları karşısında dengeliyi rolü sayesinde bu alanda son derece etkili bir aktör olmuştur. Öyle ki, uzun yıllar Alman kamuoyunda tartışılan sınırlama politikaları konusunda her zaman savunmuş olduğu hukuk üstünlüğü ve sivil özgürlükler ilkelerini dikkate alarak, bu ilkelerle çelişecek her türlü önleme karşı gelmiş ve hayata geçirilmesini önlemişlerdir. Hür Demokratlar için yabancı konusunda öne çıkan bir başka önemli nokta, piyasa ilkesi olmuş ve Alman piyasa ekonomisi her zaman üstte tutulmuştur. Buna göre, yabancı işçi istihdamının durdurulması ve yasadışı göç gibi piyasayı doğrudan etkileyecek konularda taviz vermeden her zaman katı bir tutum izlenmiştir. Böylece 1970'lerde SPD ile olmak üzere, daha çok 1980'lerde CDU ve CSU ile yabancı politikası konusunda anlaşmazlıklar ve gerginlikler yaşandığı görülmektedir.

[214] Ibid., s. 388-389.

Hür Demokratların özellikle 1970'li yıllardan geliştirmiş olduğu yabancı politikasında yabancıların yasal statülerinin iyileştirilmesi konusunun ilk sırada geldiği söylenebilir. Bu çerçevede yasal düzenlemeler, vatandaşlığa geçişin kolaylaştırılması (doğrudan vatandaşlığa alınması değil), oturma izni haklarının güvenceye alınması, yerel oy hakkı tanınması, özellikle eğitim yoluyla entegrasyon ile yabancı çocukların ve gençlerin bir yandan kendi kültürlerini korurken, diğer taraftan Alman kültürünün öğrenilmesinin sağlanması gibi konular amaçlanmıştır. FDP'nin bulunduğu hem sosyal-liberal koalisyonda hem de muhafazakar-liberal koalisyonda; konumu gereği aktif politika yapıcı pozisyondan ziyade, koalisyon ortağının politikalarını dizginleyen ve kendi prensipleri çerçevesinde kalacak şekilde politikaları şekillendiren bir rol üstlendiği görülmektedir.

Tablo 3.4

FDP'nin Yabancı Politikası Gelişimi

Dönem	**FDP'nin Tutumu**
1950'ler ve 1960'lar	Henüz belirli bir yabancı politikası anlayışı oluşmamıştır. Yabancılar konusu ekonomi ve dış politika altında yüzeysel olarak ele alınmıştır.
1970'ler	1969-1982 yıllarında SPD ile kurulan koalisyon, yabancı politikası üzerinde etkili olmuştur. Bu yıllarda ilk kez yerel düzeyde yabancıların hak eksiklikleri ve eşitsizlik konuları üzerinde durulmuştur. Daha sonra yabancı politikası ilk kez parti programı haline getirilmiştir. "Uyum süreci içerisinde yabancı işçilerin var olan hukuki haklarını özgürce kullanabilmeleri" anlamında entagrasyon anlayışı hakimdir. Yabancı politikasının temeli olarak hukuk ilkesi ve piyasa ilkesi benimsenmiştir.
1973 Krizi ve İşe Alımın Durdurulması	Dönemin İçişleri Bakanlığı (FDP) tarafından desteklenmiştir (entegrasyon kapasitesinin aşılması). Gönüllük esasına dayalı geri dönüş desteklenmiştir. Sınırlama politikası sürdürülmüştür.
1980'ler	"Almanya bir göç ülkesi değildir" anlayışı söz konusudur. Uzun vadeli oturum izni güvencesi

Vatandaşlık ediniminde kolaylık
Yasal oturumun güvenceye alınması
Eşit eğitim fırsatları talepleri

3.4. Yeşiller Partisi

Almanya'da 1980'li yıllara kadar federal mecliste yalnızca üç siyasi partinin hükümet koalisyonu kurduğu ve siyasi yaşamda söz sahibi olduğu görülmektedir. Birlik Partileri (CDU/CSU), SPD ve FDP arasında değişmekte olan koalisyonlar ve dengeler, 1980'li yıllara kadar FDP'nin koalisyon kurucu rolü tekelinde[215] devam etmiştir. 1980 Ocak ayında Yeşiller Partisinin (**Die Grünen**)[216] kurulmasını takiben Alman siyasi parti yaşamında dengeler değişmiş ve Yeşiller, Almanya tarihindeki en başarılı yeni partilerden birisi olarak Birlik Partileri, SPD ve FDP'nin yanı sıra parti sistemindeki dördüncü güç olarak yerini almıştır.[217] 1960'lı yıllardaki "meclis dışı muhalefet" olarak mevcut siyasi partilere ve parlamenter sisteme karşı başlayan öğrenci hareketleri, "yeni toplumsal hareketler" kapsamında 1970'ler ve 1980'lerin başında görülen çevre, nükleer silahlanma karşıtlığı ile barış ve kadın hareketleri sonucunda ortaya çıkan Yeşiller; diğer siyasi partilerden farklı olarak var olan partilerden ayrılarak veya yeni bir formları olarak değil, toplumun kendisi tarafından kurulmuştur.[218]

---

215 Çok partili sistemler içerisinde koalisyonlarda görülen hükümet içi denge ve denetim, uzlaşma ve anlaşma meydana getirerek örneğin Hür Demokrat Partinin Almanya'da muhafazakar CDU ve sosyalist SDP üzerinde ılımlı bir etki oluşturmasına neden olmuştur. Ancak bu durum koalisyon politikasının doğası gereği, Almanya'da küçük bir merkez partisi olarak FDP'nin daha büyük olan muhafazakâr ve sosyalist partilere koalisyon için tek uygun ortak konumunda kalmasına neden olmuştur. Andrew Heywood, **Siyaset**, çev. Bekir Berat Özipek vd., Adres Yayınları, 9. Baskı, 2013, s. 339-340.

216 1970'li yılların ortalarından itibaren süregelen çevreye zarar verilmesi, nükleer enerji kullanımı ve nükleer silahlanma karşıtı protestoları, öğrenci hareketleri ve Demokratik Alman Cumhuriyetinde görülen sivil hak hareketlerinin bir sonucu olarak 1980 Ocak ayında, Yeşiller Partisi resmi olarak kurulmuştur. 1983 yılında ilk kez meclise girmeyi başarmışlardır ve 1993 senesinde Doğu Alman "Birlik 90" ile birleşerek "Birlik 90/Yeşiller Partisi" adını almışlardır. Frank Decker, "Etappen der Parteigeschichte der Grünen", **Bundeszentrale für politische Bildung**, Şubat 6, 2022, (Çevrimiçi) https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/gruene/42151/etappen-der-parteigeschichte-der-gruenen/, 20 Mayıs 2023.

217 Frank Decker, "Kurz und bündig: Die GRÜNEN"**, Bundeszentrale für politische Bildung, Şubat 6, 2023, (Çevrimiçi)** https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/gruene/42149/kurz-und-buendig-die-gruenen/, 20 Mayıs 2023.

218 Decker, "Etappen der Parteigeschichte der Grünen".

3.4.1. Yabancı Politikası Anlayışı Olarak Çokkültürlülük ve Dezavantajlı Azınlık Grupları

29 Mart 1983 tarihinde Almanya Federal Meclisinde 1957 yılından itibaren ilk kez dördüncü bir parti olarak 28 milletvekili ile Yeşiller Partisi yer almıştır.[219] Yeşillerin yabancı politikası anlayışını incelediğimiz zaman, diğer partilerin aksine 1950'li, 1960'lı ve 1970'li yıllarda siyasi partilerin geçirmiş olduğu süreçler ve dönüşümlerden bağımsız olarak geliştirilen bir politika görmekteyiz. Aynı şekilde, Almanya'nın 1980 öncesi hayata geçirdiği yabancı politikasında da Yeşillerin bir etkisi olmadığı söylenebilir. Almanya'da yabancı politikasının hararetle tartışıldığı ve entegrasyon konusunun bu tartışmalarda yer almaya başladığı yıllarda ancak Yeşiller söz konusu politika tartışmalarına dâhil olmuştur. Yeşillerin bu tartışmalardaki tutumunu etkileyen iki önemli faktör bulunmaktadır:[220] Birincisi, partinin ilk misafir işçilerin Almanya'ya gelişinden itibaren var olan göç sürecinin farkında olması ve Almanya'yı daha 1980'lerin başında bir göç ülkesi olarak nitelendirmesidir. İkincisi ise bu insanları ve ailelerini "dezavantajlı gruplar" **(Randgruppe)** olarak kabul ederek partinin bu grupların yanında yer almasıdır.

Yeşiller yabancı politikası tartışmalarına dâhil oldukları 1980 yılında, kendi tutumlarını ve taleplerini belirttikleri bir seçim kataloğu yayınlamışlardır. Bu katalogda yer verilen talepler şu şekildedir:[221] "Yabancılar kendi kaderini tayin, kendi kendini yönetme ve kendi kendini gerçekleştirme hakkına sahiptir. Kendilerine ve ailelerine, isterlerse tüm medeni haklar/vatandaşlık hakları (ikamet, iş, yaşam yerleri, danışma ve spor, kültürel, siyasi alanlarda dernek kurma vb.) sağlanmalıdır." Böylece Yeşillerin ilk seçim programında çokkültürlü toplum kavramına ilişkin, bazı taleplerin yer aldığı görülmektedir ancak bu kavramın parti içerisinde tamamen kabul edilmesi 1980'li yılların ortalarına doğru gerçekleşmiştir.[222] Ohlert'e göre, Yeşiller için çokkültürlü bir

---

[219] "Vor 30 Jahren: Die Grünen ziehen in den Bundestag ein"**, Deutscher Bundestag**, Mart 1, 2013, (Çevrimiçi) https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2013/42884746_kw09_wahlen_1983_kalenderblatt-210888#:~:text=Am%2029.,umweltkranken%20Tanne%20und%20in%20Wollpullovern, 20 Mayıs 2023.

[220] Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien**, s. 149.

[221] Ibid., s. 150-151.

[222] Ohlert, **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur,** s. 508;
Sosyal entegrasyonun gelişmesi ve geri dönüşlerin daha kolay gerçekleşmesi için ikinci ve üçüncü kuşak yabancıların kültürlerinin korunmasının önemi, Rheinland-Pfalz Eyaleti Yeşiller Partisi tarafından 1982 yılında vurgulanmış ve bu anlayış, Yeşillerin yabancı politikası anlayışında çokkültürlülük ilkesi olarak ilerleyen yıllarda yer edinmiştir. Bu ilke; kültürel bağımsızlık ve ulusal kimliğin korunduğu ve eşit olduğu bir toplum yaratma gerekliliğine

toplum modeli ve Almanya'nın bir göç ülkesi olarak görülmesi ayrılmaz bir bütündür. Bunun nedeni Yeşillerin, Almanya'nın bir göç ülkesi olarak kabul edilmesi gerektiğini ve göç olgusuyla, çok kültürlü bir topluma geçişin hızlanacağını savunmasıdır.[223]

Böylece Yeşiller Partisinin yabancı politikası gelişimini etkileyen iki önemli ilke ortaya çıkmaktadır: Kültürlerin ve ulusal kimliklerin eşit şekilde yaşatılarak korunduğu bir toplum olarak **çokkültürlü toplum ilkesi** ile devlet tutumunun kurbanları olarak kendi haklarını savunamayan azınlık gruplarının korunması ve önlemlerin alınması olarak **azınlık grupları ilkesi**. Çokkültürlülük ilkesiyle, eşit olarak bir arada yaşayan kültürlerin kabulü ve siyasi katılımın Almanya'da yaşama dışında başka bir şarta bağlı olmaması amaçlanırken[224]; azınlık grupları ilkesinde; yabancıların dezavantajlı olduğu tüm konular (entegrasyon sorunu, yetersiz eğitim şartları vb.) devlet tutumunun[225] bir sonucu olarak görülmüştür. Dolayısıyla Yeşillerin tüm talepleri (Kalıcı Oturma izni Yasası, Vatandaşlık Yasası, Ayrımcılığın Önlenmesi Yasası, Seçim Yasası vb.) devlete karşı bir koruma sağlamayı amaçlar.[226]

1983 seçim programında yabancı yurttaşlar için "adil bir entegrasyondan" söz eden Yeşiller Partisi için bu kapsamda önemli bir konu olarak Alman vatandaşlığına yönelik reform yapılması konusu, Yeşillerin ilerleyen yıllarda izleyecekleri yabancı politikasının merkezinde yer almıştır.[227] Söz konusu azınlık grupları ilkesi çerçevesinde, yabancıların devlet eline bağlılıklarından kurtulmaları ve Almanlarla tam olarak eşit haklara sahip olmaları temelindeki talepleri doğrultusunda Yeşiller bu konularda mecliste bazı girişimlerde bulunmuşlardır. 1984 yılında Yeşiller Partisi meclis grubu; yabancı yurttaşların Alman vatandaşlarıyla eşit statüde kabul edilmesi, tam hareket özgürlüğü ve sınır dışı edilmekten korunma garantisi konularını temel

---

dayanmaktır. Yeşiller için göç ve siyasi katılım hakları; ulusal veya kültürel aidiyetlere bağlılıktan ziyade, yaşanılan bölgeye bağlı olmalıdır. Bu bağlamda dönemin vatandaşlık yasasına getirdikleri eleştirilerde, "Alman vatandaşları olmak isteyenler kökenlerinden, kültürlerinden ve dillerinden vazgeçerek kendi kültürel kimliklerini terk etmek durumundadırlar" ifadelerini kullanmışlardır. Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien**, s. 160-161.

[223] Martin Ohlert, **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur,** s. 515.

[224] Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien**, s. 189.

[225] Devletin tutumunun ve bu tutumun Almanya'da yaşayan yabancılar için doğurduğu sonuçların eleştirilmesinin nedeni; 1980'ler ve 1990'larda hükümetin izlemiş olduğu keyfi kısıtlayıcı yabancı politikası sonucu ortaya çıktığı savunulan adaletsizlik durumudur. Söz konusu keyfi kısıtlayıcı politikalar olarak; aile birleşimi yaşının altıya düşürülmesi, sınır dışı etme politikasının güçlendirilmesi, geri dönüş teşviki verilmesi gibi örnek verilen politikalar Yeşiller tarafından "yabancıları kovmaya" yönelik "ahlaki olmayan etiketleyici" uygulamalar olarak adlandırılmıştır. Ibid., s. 149-150.

[226] Ibid., s. 190-191.

[227] Martin Ohlert, **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur,** s. 516.

alan “Kalıcı Oturma İzni Yasası” **(Niederlassungsgesetzes)** ile ilgili bir yasa tasarısını meclise sunarak Almanya’da bulunan yabancılar için önemli taleplerde bulunmuşlardır.[228] Buna göre yasa; Almanya’da doğmuş ve büyümüş olan yabancı çocuklar için yirmi beş yaşını doldurmalarını takiben vatandaşlığa kabul imkânı öngörürken ayrıca yetişkin yabancılar için Almanya’da sekiz yıllık bir ikamet sonrası sınırsız oturma izni ve vatandaşlığa kabul öngörmüştür. Bu düzenlemelerde çocuklar için çifte vatandaşlık imkânına yer verilirken, yetişkinler için önceki vatandaşlıklarından vazgeçmeleri istenmiştir. Tüm bu haklarda Almanca bilgisi şart koşulmamıştır.[229]

Söz konusu yasa tasarısına ilişkin; Almanya’nın bir göç ülkesi olmadığını ve yabancıların kalıcı ikametlerinin teşvik edilmesi ve normalleştirilmemesi gerektiğini savunan dönemin koalisyon hükümeti içerisindeki CDU, söz konusu yasayı reddetmiştir. Şansölye Kohl “Almanya’daki yabancılar serbestçe karar verebilmelidirler ancak kararları ya anayurda dönmek ya da bizimle tam anlamıyla kaynaşmak olmalıdır” şeklinde açıklamada bulunmuştur.[230] Böylece 1983 Geri Dönüşü Teşvik Yasası yürürlüğe konmuş ve yasa özellikle SPD, Yeşiller Partisi ve çok sayıda kilise, sosyal yardım kuruluşu, sendika tarafından eleştirilmiştir. Yeşiller Partisi Milletvekili Gabriele Potthast, söz konusu yasa için “Alman halkının korkularıyla oynayarak toplumdaki sıkıntıların, yabancıların gönderimiyle çözüleceğine inandıran bir kandırmaca belgesi” ifadelerini kullanmış ve yabancı işçilerin üzerindeki ahlaki, fiziki, psikolojik ve fiziki baskıyı ve toplumu içeresinde yabancı düşmanlığını arttıracağını savunmuştur. Potthast’a göre, ekonomik kalkınma zamanlarında yabancı işçiler sömürülürken, işsizliğin hüküm sürdüğü zamanlarda “sınır dışı edilmeleri” son derece yanlıştır.[231]

Tietze’ye göre, Yeşillerin 1980’li yıllarda geliştirmiş olduğu yabancı politikasını meydana getiren üç karakteristik konu yabancıların siyasi katılımı, eğitim ve yabancı kadınların durumu şeklindedir.[232] Yabancıların siyasi katılımı konusunda Yeşiller, tüm ülkelerden yabancıları kapsayacak şekilde (sadece AT ülkeleri değil) yerel seçim hakkı talep etmekte ve gerçek bir siyasi katılım yolu olarak görmediği yabancı danışma konseyi uygulamasını kabul etmemektedir. Çokkültürlü bir toplumda eşitlik

[228] Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien**, s. 157.
[229] Martin Ohlert, **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur,** s. 516.
[230] Abadan-Unat, **Bitmeyen Göç**, s. 98.
[231] Yıldız, “Erkaufte Rückkehr?”, s. 177-178.
[232] Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien**, s. 151-154.

ilkesi gereği yabancıların oy hakkı olması gerektiğini ve siyasi katılım hakkının milliyete göre değil, ikamet durumuna göre verilmesi gerektiğini savunan Yeşiller, Alman vatandaşlığını da Alman milliyetine ait bir unsur olarak değil; bir oturum güvencesi olarak görmüşlerdir.[233] Tüm bunlar ışığında, 1989 senesinde "Vatandaşlığa Kabul Yasa Tasarısı" **(Entwurf eines Einbürgerungsgesetzes)** ile birlikte ebeveynlerinden birisinin Alman vatandaşlığı olması durumunda, Almanya'da doğan yabancı çocukların otomatik olarak her iki ebeveyninin vatandaşlığını alması (çifte vatandaşlık) talep edilmiştir. Böylece Almanya'nın vatandaşlık anlayışında **ius soli** ilkesinin kabul edilmesi öngörülmüştür. Yetişkinler için vatandaşlığa kabul için ise daha önce sekiz yıl olarak öngörülen Almanya'da ikamet etme şartı, bu taslakta beş yıla indirilmiştir. Ayrıca ilk kez, mevcut vatandaşlıktan vazgeçme şartı olmadan çifte vatandaşlık hakkına yer verilmiştir. Bununla birlikte, vatandaşlığa kabul başvuru sahiplerinden hâlâ Almanca bilgisi[234] istenmemektedir.[235] Eğitim konusunda ise yabancı öğrenciler için hem yoğun Almanca kursları hem de kendi anadillerinin ve kültürlerinin öğrenilmesi desteklenmiştir.[236] Yabancı çocukların Alman okullarında dil konusunda yaşadıkları zorluklar gibi çeşitli faktörler nedeniyle uğradıkları dezavantajlı durumun sona ermesi gerektiğini savunan Yeşillere göre, yabancı çocuklar Alman vatandaşlığı hakkı kazanmalıdırlar.[237]

Son olarak yabancı kadınlar ile ilgili olarak; Alman kadınlara nazaran daha fazla ayrımcılığa ve baskıya maruz kalan yabancı kadınların haklarının korunması ve entegrasyon önlemlerinde yabancı kadınların sorunlarına daha fazla yer verilmesine önem verilmiştir. Buna göre (devlet tarafından sağlanan) çocuk bakımıyla eş zamanlı olacak şekilde okuma yazma ve dil kursları, aile birleşimi bekleme sürelerinin kaldırılması, Alman çalışanlarla eşit ücret alınması, yabancı kadınlar ve kız çocukları için daha fazla danışmanlık/rehberlik imkanı ve kadın evlerinin kurulması gibi önlemler sunulmuştur. 1989 yılında bu seçim taleplerini bir yasa tasarısı haline getiren

---

[233] Martin Ohlert, **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur,** s. 509.
[234] Ohler'e göre Yeşillerin Almanca dili öğrenme konusundaki tutumu çelişkiler içermektedir. Buna göre, yabancı çocukların genellikle Almanca konuşamaması durumunu eleştiren Yeşiller, 1980'lerde Almanca öğreniminden ziyade, çocukların ana dillerini teşvik etmeye yönelik politikaları öngörmüştür. Bunun nedeni ise Yeşillerin yabancıların Almanca öğrenmesi yönündeki bir uyum politikası yükümlülüğünü, kültürel egemenlik iddiasının bir ifadesi olarak yorumlamaları ve bu nedenle ilkesel olarak reddetmeleridir. Ancak 1990'ların başında Almanca öğrenme sorununu daha ayrıntılı olarak ele aldıklarında; yabancıların ücretsiz ve gönüllü dil kursları alma hakkını savunmuşlardır. Ibid., s. 517.
[235] Ibid.
[236] Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien**, s. 151.
[237] Martin Ohlert, **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur,** s. 515-516.

Yeşiller, “Yabancı Kadınlar ve Erkekler için Kişiye Özgü Oturma İzinleri Hakkında Yasa” önerisini meclise sunmuşlardır.[238]

3.4.2. Almanya’nın Sorumluluğu Olarak Sığınmacılar

Diğer siyasi partiler için 1980’li yıllarda göç politikaları gündeminde daha çok yer almaya başlayan sığınmacı konusu, Yeşiller Partisinin 1980 yılında siyasi hayata katılması ile birlikte her zaman yabancı politikasının bir parçası olmuştur. Tıpkı yabancı işçiler gibi, sığınmacılar da devletin kurbanları olan birer azınlık olarak ele alınmıştır. Bu politikanın temelinde ise Almanya’nın sanayileşmiş bir ülke olarak zorlu ekonomik, siyasi ve sosyal şartlara sahip ülkelerden gelen mültecilere karşı sorumlu olduğu inancı yer almaktadır. Bu nedenle Yeşillere göre, Almanya mültecileri kabul etmek zorundadır ve sığınma hakkı ise sadece siyasi baskı nedeniyle değil; sosyal ve ekonomik tüm sığınmaları kapsamalıdır.[239] Böylece 1980’lerin ortalarında itibaren artan sığınmacı sayısıyla ilgili tartışmalar sebebiyle 1987 seçim programının yabancı politikası çerçevesinde öncelikli olarak sığınmacı konusu ele alınmıştır ve Yeşiller, mevcut sığınma hakkının korunması ve bunun da ötesinde sığınma zemininin genişletilmesi konusunda hükümete çağrıda bulunmuştur.[240] [241] Buna göre Yeşiller Partisinin sığınmacı politikası; Almaya’ya gelen hiçbir mültecinin engellenmemesi ancak mülteci akınlarının azaltılmasına yönelik tedbirler alınması anlayışına dayanmaktadır.[242]

---

[238] Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien**, s. 151-154.
[239] Ibid., s. 163.
[240] Martin Ohlert, **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur,** s. 516.
[241] Yeşiller Partisi meclis grubunun 1986 yılında yaptığı bir basın açıklamasında kendileri için önemli olan noktaları açıklamışlardır:

1) Temel sığınma hakkı ve sürecini olduğu gibi sürdürülmesi,

2) Siyasi baskıya uğradığı kabul edilmeyen ancak sağlıkları ve hayati durumları konusunda endişe duyarak kaçmak zorunda kalan tüm mültecilere ikamet hakkı verilmesi,

3) İhtiyaç süresince Almanya’da sınırsız kalma hakkının güvence altına alınması,

4) Mültecilerin sığındıkları komşu ülkelere Almanya tarafından büyük yardımlar yapılması,

5) İltica nedenlerinin önüne geçmek için ekonomik, sosyal ve siyasi önlemler alınması,

6) Kriz önleme ve diğer devletlerin kriz alanlarına dâhil olmama politikasının benimsenmesi. Tietze, **Einwanderung und die deutschen Parteien**, s. 163-164.

[242] Ibid.

3.4.3. Değerlendirme

1970'li yılların sonları itibariyle özellikle çevre konusu başta olmak üzere toplumsal hareketler temelinde bir protesto partisi olarak toplum tabanı tarafından kurulan Yeşiller Partisi, o dönem mecliste bulunan diğer siyasi partilerin aksine siyasi hayatına 1980'li yıllarda başlamıştır. Almanya'yı her zaman bir göç ülkesi olarak kabul eden Yeşiller'e göre, ülkede bulunan yabancı yurttaşlar, devletin eylemlerinin sonucunda dezavantajlı bireyler olarak kabul edilmektedir. Böylece bu dezavantajlı durumun düzeltilmesi adına 1980'li yıllarda Kalıcı Oturma izni Yasası, Vatandaşlık Yasası, Ayrımcılığın Önlenmesi Yasası ve Seçim Yasası gibi yabancıların devlete karşı korunmasına yönelik birtakım yasa önerilerini meclise sunmuşlardır. Benimsedikleri çokkültürlü toplum anlayışı çerçevesinde en çok eğitim, yabancı kadınların durumu, yerel seçim hakkı ile vatandaşlık konularına önem vermişlerdir. 1980'li yılların ortalarında gündeme gelen sığınmacılar konusunda, hangi sebeple olursa olsun gelen sığınmacıların Almanya'ya kabullerinin gelişmiş bir ülke olarak Almanya'nın sorumluluğu olduğu anlayışını benimsemişlerdir. Kuruluş döneminde radikal bir protesto partisi konumundaki Yeşiller Partisi, hükümette yer alma hedefleri doğrultusunda 1980'li yılların ortaları itibariyle merkez görüşe gittikçe yaklaşarak 1990'lı yılların sonunda SPD ile koalisyon kurarak hükümette yer almış ve böylece hedefine ulaşmıştır.

Tablo 3.5

Yeşiller Partisinin Yabancı Politikası Gelişimi

Dönem	**Yeşiller Partisinin Tutumu**
1980'ler	Almanya bir göç ülkesi olarak nitelendirilmektedir. Yabancılar dezavantajlı grup olarak kabul edilmektedir. Çokkültürlü toplum modeline atıf Vatandaşlığa geçişte kolaylık Çifte vatandaşlık (ius soli anlayışı) Kalıcı oturma izni Siyasi katılım hakkı Eşit eğitim hakkı Yabancı kadınların durumu

1983 Geri Dönüşü Teşvik Yasası	Karşı çıkılmış ve insanlık dışı olmakla eleştirmişlerdir.

3.5. Parti Dışı Aktörler

Siyasi partilerin yanı sıra politika yapımı sürecinde etkili olan diğer önemli aktörler çıkar gruplarıdır.[243] Almanya'nın yabancı politikası gelişiminde rol alan çıkar gruplarından bazılarını sosyal yardım dernekleri, sendikalar, sendika birlikleri, işveren dernekleri, sigorta kurumları, meslek kuruluşları, kiliseler vb. olarak sıralayabiliriz. Von Alemann vd. çıkar gruplarını, "üyelerinin bireysel, maddi ve maddi olmayan çıkarlarını ihtiyaçlar, faydalar ve gerekçeler açısından gerçekleştirmeye çalışan, belirli hedeflere ve işbölümüne sahip, gönüllü olarak oluşturulmuş sosyal birimler" olarak tanımlamaktadır. Böylece sadece siyasi partileri etkilemeye çalışan klasik anlamdaki dernek ve lobiler değil, ayrıca tüm geleneksel çıkar grupları oluşumlarını, yeni toplumsal hareketleri ve sosyolojik anlamda örgütlenmeler sayılabilecek vatandaş girişimleri de çıkar grupları kavramına dâhil edilmektedir. Siyasi partiler ve çıkar grupları arasındaki karşılıklı ilişki ise basitçe lobicilik ve baskı ile açıklanamayacak kadar karmaşık olup ilişkideki asıl unsur "itme-çekme ilişkisi" olarak açıklanmaktadır. Buna göre çıkar grupları, kendilerini ilgilendiren bazı siyasi kararları partiler aracılığıyla almakta ve karşılığında üyelerinden gelecek seçimlerde partilere oy paketleri teslim etmektedirler.[244]

3.5.1. Dernekler

Alman yabancı politikası sürecine en başından itibaren dâhil olan aktörlerden biri olarak sosyal yardım dernekleri **(Wohlfahrtsverbände)** karşımıza çıkmaktadır.

---

[243] "Çıkar grupları; görevleri üyelerinin sosyal, siyasi veya ekonomik çıkarlarını temsil etmek olan özel örgütlerdir. Genellikle gönüllü üyelik anlayışına ve üye aidatları ile finanse olmak üzerine kurulu gelişmiş ve etkili bir yönetim organizasyonuna sahiptirler. Hedeflerini kamuoyuna medyaya, diğer çıkar gruplarına ve hepsinden önce siyasi partilere, meclislere ve komitelere ve kamu yönetimine karşı çok farklı şekillerde (bakanlıklara tavsiye, danışma kurulları, raporlar vb. şekillerde) temsil ederler. Siyasi arabuluculuk ve taleplerinin yerine getirilmesi için tavsiye ve hedefe yönelik bilgilerden, üyelerinden belirli partilere oy vermelerini veya vermemelerini istemeye kadar çok çeşitli araçlara sahiptirler. Diğer çıkar gruplarıyla koalisyonlar kurmanın yanı sıra medya aracılığıyla kamuoyu baskısı uygulamayı da içerir. Çıkar grupları ile siyasi partiler arasındaki fark çok net değildir: Çıkar grupları, siyasi partilere benzer şekilde siyasi kararlara etki etmeye çalışır ancak siyasi görevler veya hükümet sorumluluğu almazlar. Çıkar grupları bireysel veya özel çıkarları temsil ederken, siyasi partiler siyasi konular ve pozisyonları kapsayan geniş bir spektruma dâhildirler." Schubert, Klein, **Das Politiklexikon**, s: 145.

[244] Ulrich von Alemann, Philipp Erbentraut, Jens Walther, **Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung**, Springer VS, 5. Auflage 2018, s. 230.

“Refah devleti çıkarlarının anlaşılması ve temsil edilmesi görevini gören ve Almanya'daki kamusal sosyal yardım, sağlık ve bakım tesislerinin en önemli temsilcileri ve işletmecileri olan kar amacı gütmeyen kuruluşlar”[245] olarak tanımlanan sosyal yardım kuruluşları, 1962 yılında Alman hükümeti tarafından yabancı işçiler ile ilgilenmek üzere görevlendirilmişlerdir. Almanya Federal Cumhuriyeti Çalışma ve Sosyal Düzen Bakanlığınca hazırlanan 21 Aralık 1962 tarihli Yabancı İşgücü Hakkında Hükümet Raporunda, istihdam edilen yabancı işçilerin bakım ve danışmanlık ihtiyaçları ile hangi aktörlerin ilgileneceği sorusuna Bakanlık, şu şekilde cevap vermiştir:[246]

> “Yabancı işçilere dış destek, öncelikle sendikaların ve önde gelen derneklerin sorumluluğundayken iç destek işveren ve iş konseylerinin sorumluluğundadır. Kendi devletlerinin konsoloslukları ve özel destek merkezleri (din adamları vb.) Federal Cumhuriyet'te yurttaşları ile ilgilenmektedir. Ayrıca, belediye sosyal yardım büroları ve kâr amacı gütmeyen dernekler, yabancı işçilerin çoğunlukla farklı yaşam koşullarına alışmalarına yardımcı olmaktadır.”

Sosyal yardım dernekleri ile ilgili olarak sosyal ve kültürel bakım ve danışmanlık iş bölümüne ise şu şekilde açıklık getirilmiştir:[247]

1. **Alman Caritas Derneği:** Başta İtalyanlar ve İspanyollar olmak üzere, tüm Katolik işçilerden sorumludur.

2. **İç Misyon (Innere Mission) ve Yardım Örgütü (Hilfswerk):** Almanya'daki Evanjelik Kilisesine bağlı olan bu yardım örgütleri, Evanjelik İtalyanlar ve İspanyolların yanı sıra Ortodoks Yunanlılar ile ilgilenmekten sorumludur.

3. **İşçi Dayanışması Sosyal Yardım Derneği (Die Arbeiterwohlfahrt):** Diğer dernekler ile karşılaştırıldığında dini nitelik taşımayan bu dernek, tek Müslüman işçi grubu olan ve kendilerine atanacak İslami bir yardım örgütü bulunmaması nedeniyle Türk işçiler ile ilgilenmekle görevlendirilmiştir.

4. Acil durumlarda **Alman Kızılhaçı** ile iletişime geçilebilir. Kızılhaç, diğer şeylerin yanı sıra, "evde bakım" ve "ilk yardım" üzerine düzenli kurslar düzenlemektedir.

---

[245] Schubert, Klein, **Das Politiklexikon,** s. 332.
[246] Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, **Ausländische Arbeitskräfte**, s. 7.
[247] Ibid. s. 7-8.

5. **Alman Genç Kız Dostları Derneği ve Katolik Kızları Koruma Derneği**, özellikle yabancı kadınlara ve kızlar ile ilgilenir,

6. Son olarak yabancı işçiler ve geride kalan aileler arasındaki ilişkileri sürdürmeye çalışan **Uluslararası Sosyal Hizmeti**n - Alman şubesi - faaliyetlerinden bahsedilmelidir."

3.5.2. İşçi Dayanışması Sosyal Yardım Derneği

Bugün, Almanya'da bulunan altı büyük sivil sosyal yardım kuruluşunun birlikte çalışmakta olduğu şemsiye kuruluş olarak Federal Sosyal Yardım Çalışma Topluluğu'nun **(Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege)** bir parçası olan İşçi Dayanışması Sosyal Yardım Derneği (**Arbeiterwohlfahrt**, kısaca **AWO**), 1919 yılında sendikal girişimler sonucu sivil sosyal yardım derneği olarak kurulmuştur. AWO yaşlı ve engelli bireylerin bakımı, anaokulları ve danışma merkezlerinin kurulması, sosyal güvenlik, eğitim ile ilgili sorunlar vb. konularda sosyal yardım görevi görmektedir.[248]

Yabancı işçilerin sosyal entegrasyonlarını teşvik etmeyi öngören söz konusu iş bölümü politikası ile birlikte Türk işçilerin bakım ve danışmanlık görevini İşçi Dayanışması Sosyal Yardım Derneği üstlenmiş olup, bunun sebebi diğer milletler dini mezheplere göre kategorize edilirken Müslüman göçmenlere dini danışma sağlayabilecek bir kuruluşun henüz bulunmamasıdır. Buna göre dini bir fonksiyonu olmayan İşçi Dayanışması Sosyal Yardım Derneği, diğer alanlarda yabancı işçileri ile ilgilenmiştir ve dil kursları, Almanya'daki sosyal ilişkiler hakkında bilgilendirme, eğlence merkezlerinin kurulması, Türk işçi derneklerinin kurulması gibi çalışmalar yapılması, Almanya'ya yerleşmelerine yardımcı olma gibi amaçlar gütmektedir. Özetle derneğin işlevi, Türklerin Alman toplumuyla etkileşimini kolaylaştırmak ve bunun yanında Türklerin kendi kültürlerini sürdürmelerine yardımcı olarak geri dönmelerine katkıda bulunmaktır.[249]

1955 yılında imzalanan ilk yabancı işgücü anlaşması ile başlayan istihdam politikası hakkında İşçi Dayanışması Sosyal Yardım Derneğinin 1979'da yapmış olduğu bir açıklamada, Almanya'nın söz konusu yabancı işçi istihdam politikasının

[248] Schubert, Klein, **Das Politiklexikon,** s. 22.
[249] Hunn, "Kulturelle Begegnungen zwischen Konflikt und Synthese", s. 3-4.

ancak NATO üyeliği veya Avrupa entegrasyonu kararları ile karşılaştırılabilecek bir öneme sahip olduğu yer almaktadır.[250] Böylece yabancı işçi istihdamının tarihi önemini vurgulayan dernek, aynı zamanda yabancı işçiler için gerçek bir entegrasyon politikası izlenmesi gerekliliğini de savunmuştur. 1983 Geri Dönüşü Teşvik Yasası ile özellikle Türk göçmenlerin Türkiye'ye dönmelerini amaçlayan hükümet politikasına karşı çıkan Dernek, söz konusu yasayı "ne geri dönmek isteyen Türk göçmen işçilerin umutlarını ne Türk hükümetinin fikirlerini ne de Alman iş gücü piyasasının yükünün gözle görülür şekilde hafifletilmesi beklentisini karşılamayacaktır" ifadeleri ile eleştirmiştir.[251] Derneğe göre, Alman hükümetinin sağlamış olduğu geri dönüş teşviki Türkiye'ye dönecek olan işçilerin yeni bir hayata başlamaları ve yeni bir iş yeri açmaları için yetersiz olup, söz konusu yasa yalnızca kamuoyu tartışmalarını dindirme görevi görerek asıl Alman iş piyasası sorunlarına bir çözüm getirmemektedir. Buna göre dernek tarafından, yabancı işçilerin geri dönüşlerinden itibaren ilk iki yıl içinde Almanya'ya dönme fırsatı verilmesi önerilmiştir.[252]

3.5.3. Alman Sendikalar Birliği ve Sendikalar

Sendikalar devletten, kiliselerden ve siyasi partilerden bağımsız olarak; bir yere bağlı çalışan kişilerin sosyal ve ekonomik çıkarlarının temsilcileri ve savunucularıdır. Tarihsel olarak insanlık dışı çalışma koşulları, çocuk işçiliği vb. konulara karşı çıkarak; destek ve koruma derneklerinin bir araya gelmeleri sonucu ortaya çıkmıştır.[253] Almanya'da çalışmak üzere istihdam edilen yabancı işçiler ile sendikalar arasındaki ilişki, 1950'li yıllardaki yabancı istihdamı politikası tartışmalarına dayanmaktadır ve bu ilişki ilerleyen yıllarda ekonomik sorunlar, siyasi güç ilişkileri ve yapısal mekanizmalar arka planında gelişim göstermiştir. İstihdam politikası çerçevesinde işe alınan yabancı işçilerin Almanya'daki çalışma koşulları açısından bakıldığında, sendikaların yabancı politikasındaki rolü ve önemi daha iyi anlaşılmaktadır. Geleneksel olarak vasıflı işçilere yönelik olan Alman sendikaları, bir yandan sosyal düzen ve ekonomik istikrarı korumaya çalışırken diğer taraftan Alman işçilerin çıkarlarını temsil etmekle görevlidirler. Bu sebepten dolayı, 1950'li yıllarda Almanya'nın yabancı işçi istihdam etme düşüncesine karşı Alman Sendikalar Birliği

[250] Ibid., s. 9.
[251] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s. 188-189.
[252] Ibid., s. 189.
[253] Schubert, Klein, **Das Politiklexikon,** s. 127.

(**Deutscher Gewerkschaftsbund**, kısaca **DGB**) ve birçok sendika, oldukça şüpheci yaklaşmıştır.[254] Ekonomik mucize ile birlikte artan işgücü ihtiyacı ve bunun sonucunda işverenlerin hükümete yabancı işçi istihdamı talebinde bulunması ile birlikte Çalışma Bakanlığı, sendikalar, işveren dernekleri ve şirketler arasında müzakereler başlamıştır. Devletin organize ettiği sistematik bir yabancı işçi alımının, yerli işçiler aleyhine bir durum meydana getirmesinden endişelenen Alman Sendikalar Birliği ve sendikaların olumsuz tutumlarının asıl nedeni; hâlihazırda azımsanamayacak kadar çok Alman işçinin işsiz veya yarı zamanlı işlerde çalışıyor oluşudur.[255]

Uzun süren görüşmeler neticesinde Alman Sendikalar Birliğinin müzakere ortaklarına sunmuş olduğu; işgücü piyasasında Alman işçilerin öncelikli olacağı ve aranılan iş pozisyonları için Alman işçi uygunluğu olmaması durumunda yabancı işçi istihdam edileceği prensibi ve yabancı işçiler için eşit çalışma şartları ile eşit ücretler verilmesi talebi kabul edilmiştir. Alman Sendikalar Birliği Federal Yönetim Komitesi tarafından yapılan açıklamalar şu şekildedir:[256]

> "Mevcut işgücü piyasası dar boğazını aşmak adına Alman Sendikalar Birliği ve üye sendikaları, 1955 yılında yabancı işçi istihdamını kabul etmiştir. Bu adım, tam istihdamın genişleyen ekonomi içerisinde güvene alınması ve sendika dayanışmasının bir adımı olarak görülmüştür. Yabancı işçilerin ücret baskılayıcı olarak kullanılmalarının önüne geçilmesi adına Alman Sendikalar Birliği en başından itibaren istihdamın işverenler tarafından doğrudan olarak değil, Federal İstihdam Ofisinin işgücü piyasa politikası doğrultusunda gerçekleştirilmesini talep etmiştir. Hükümet bu talebi kabul etmiştir. Her halükarda Alman ve yabancı işçiler arasında eşitlik ilkesi ücret, işgücü, sosyal haklar konularında uygulanacaktır."

Böylece sendikalar, yabancı işgücü istihdamına yönelik olumsuz tutumlarından geri adım atarak hükümet ve işverenler tarafından desteklenen yabancı işgücü istihdamını kabul etmişlerdir. Sendikaların fikirlerinin değişmesinin ve yabancı istihdamını kabul etmelerinin nedenleri olarak; Alman işçiler arasında işsizlik oranlarının azalması, bazı sektörler ve bölgelerde işgücü açığının bulunması ve

---

[254] Yıldız, "Erkaufte Rückkehr?", s. 180.
[255] Oliver Trede, "Misstrauen, Regulation und Integration Gewerkschaften und „Gastarbeiter in der Bundesrepublik in den 1950er bis 1970er Jahren", **Das Gastarbeiter System Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa**, Ed. Jochen Oltmer, Axel Kreienbrink und Carlos Sanz Diaz. München, Oldenbourg Verlag, 2012, s. 185.
[256] Stephen Castles, Godula Kosack, "How the Trade Unions Try to Control and Integrate Immigrant Workers in the German Federal Republic", **Race**, 15(4), 1974, s. 504.

Alman Sendikalar Birliğinin taleplerini kabul ettirmesi olarak sıralanabilir.[257] Böylece yabancı istihdamının başlaması ile birlikte tıpkı sosyal yardım dernekleri gibi sendikalar da bünyesinde; iş, aile, konaklama, hukuk vb. konulara ilişkin sorunlar hakkında danışma hizmeti alabildikleri, kısmi olarak devlet tarafından finanse edilen danışma ofisleri kurulmuştur.[258] Yabancı işçilere yönelik bilgilendirme (bilgi materyalleri, yabancı dillerde gazeteler ve yabancılara yönelik düzenlenen seminerler) ve danışma hizmetleri sağlanmış, anlaşma yapılan ülkelerle karşılıklı yabancı büroları kurulmuş ve yabancıları birer sendika üyesi[259] olarak kazanmak hedeflenmiştir.[260]

1970'li yıllarda hissedilmeye başlanan ekonomik sıkıntılar, artan işsizlik ve kayıt dışı çalışanların sayısının hızla artması ile birlikte sendikalar, yabancı işçi istihdamına yönelik tutumlarını değiştirmişlerdir. Münferit ekonomik sektörlerdeki mevcut sorunların sebebinin yabancı istihdamı ile bağlantılı olduğunu ifade eden tartışmacı söylemler yüzünden yabancı işçilerin ve ailelerin imajları etkilenmiştir.[261] 1973 yabancı işçi istihdamının durdurulması kararını en başından beri destekleyen sendikalar, daha sonra bile kararın katı bir şekilde uygulanmaya devam etmesi için çalışmışlardır. Bunlara ek olarak çalışma ve oturma izinleri için zorlaştırıcı önlemler alınmasını destekleyen aktörler arasındadırlar. Trede'ye göre sendikaların yabancı işçilere karşı tutumu, koruma ve kontrol olmak üzere iki farklı mekanizmadan oluşmaktadır. Böylece sendikaların bir yandan yeni işçilerin göç etmelerinin önüne geçilmesini desteklerken, diğer taraftan hâlihazırda Almanya'da çalışmakta olan yabancı işçilerin çalışma koşullarının iyileştirilmesi, yasadışı istihdam ile mücadele edilmesi konusunda çalıştığı görülmektedir.[262] Ancak bu çalışmaların sözlü taleplerin ötesine geçemeyen gerçek adımlardan uzak olduğu ve en büyük silahları olan grevlerin hiçbir zaman işverenleri zorlamak adına kullanılmadığı sebepleri ile

[257] Oliver Trede, "Misstrauen, Regulation und Integration", s. 186.
[258] Castles, Kosack, "How the Trade Unions Try to Control and Integrate Immigrant Workers", s. 505.
[259] 1960'ların sonlarına doğru yabancı işçilerin örgütlenme düzeyleri yaklaşık %20 oranı ile nispeten yüksektir. Bunun büyük bir çoğunluğu ise hâlihazırda kendisi de yabancı işçi olan sendika üyesinin, kendi ülkesinden gelen yeni işçileri de sendika üyesi yapması ile meydana gelmiştir. 1971'in başlarında altı önemli göçmen milliyeti (Yugoslav, Türk, İtalyan, Yunan, İspanyol, Portekiz) ortalama %22,4 üyeliğe sahiptir. Oliver Trede, "Misstrauen, Regulation und Integration", s. 188.
[260] Ibid., s. 187.
[261] Ibid.
[262] Trede, "Gewerkschaften und Arbeitsmigration"

eleştirilen sendikalar, birer sosyal yardım örgütü işlevinden öteye gidememek ile suçlanmıştır.[263]

Yabancı işçilerin yeterli olarak yer almadığı ve temsil edilmediği işçi konseyleri, sendikaların yeterince ilgi göstermediği bir başka konu olarak ortaya çıkmaktadır. Genellikle uzun yıllardır ilgili işyerinde çalışmakta olan işçilerin aday listelerine koyma eğilimi gösteren sendikaların söz konusu yabancı işçiler olduğunda iyi derece Almanca bilgisi araması ile birlikte, yabancı işçiler için dezavantajlı bir durum meydana getirmektedir. Sonuç olarak iş yerlerinde yetersiz temsil edilme durumu ile karşı karşıya kalan yabancı işçiler arasından Türkler, en büyük ve yeni grup olarak en dezavantajlı grup durumundadır. Diğer ülkelerden işçilere bakıldığında ise Türklerden daha iyi ancak Alman işçilerden daha kötü temsil edilme şartlarına sahip oldukları görülmektedir.[264]

3.5.4. Alman Belediyeler Birliği

Yabancılara yönelik uygulanan konut politikası, aile birleşimleri, entegrasyon politikası ve yönetime katılım gibi birçok önemli politikanın yerel düzeyde gerçekleşmesi sebebiyle, şehirlerin bu konudaki tutumlarını en iyi yansıtan temsilci merci görevindeki Alman Belediyeler Birliği **(Deutsche Städtetag)** önemli bir aktördür. Bir yandan yabancı işçilere sosyal yardım ve destek sağlanması konusunda koordinasyon görevini kendilerinin üstlenmesi önerisinde bulunan meclis, diğer yandan söz konusu işçilerin şehirlerde meydana getirecekleri sosyal etkiler ve maliyetler konusunda federal düzeyde kurumlar ve işverenler ile çeşitli görüşmeler gerçekleştirmiştir. Buna göre, firmaların ekonomik gelişme hedefiyle sonu gelmeyen istihdam taleplerinde bulunması ve AT üye devletleri arasında serbest dolaşma hakkı tanınması ile birlikte şehirlerin göçü yönetme kapasitesi oldukça zorlaşmıştır.[265]

Gittikçe zorlaşan göçü yönetme kapasitesi ile birlikte şehirler tarafından 1960'ların başı gibi erken bir tarihte Güney Avrupalı işçilerin **(Südländer)**, Alman sosyal ve ekonomik hayatına katılmalarını sağlayan bir kavram olarak entegrasyon çağrıları yapılmaya başlanmıştır çünkü bu tarihlerde federal hükümetlerin aksine,

[263] Castles, Kosack, "How the Trade Unions Try to Control and Integrate Immigrant Workers", s. 504.
[264] Ibid., s. 506.
[265] Spicka, "Guest Workers, Social Order, and West German Municipalities", s. 3.

neredeyse tüm şehirler tarafından yabancı işçilerin bir kısmının Almanya'da kalıcı olacağı anlaşılıp bu konuda harekete geçilmesi konusunda çağrıda bulunmuşlardır. Buna göre, yabancı işçilerin ailelerinden ayrılmayarak Alman toplumundan soyutlanmaması gerektiği düşüncesinin temelinde insani kaygılardan ziyade toplumda meydana gelen istenmeyen durumların önüne geçilmesi amacı yer almaktadır.[266]

3.5.5. Değerlendirme

Yabancı işçilere yönelik olarak sosyal yardım, danışma ve destek görevleri gören sivil toplum örgütleri, sendikalar, kurum ve kuruluşların misafir işçi programlarını takiben Almanya'da çalışan yabancı işçiler için çalışmalarda bulundukları görülmektedir. Dernekler işçilere günlük hayatlarında topluma daha kolay uyum sağlayabilmeleri adına yardımcı olmuşlar, sendikalar işçilere zamanlarının büyük çoğunluğunun geçtiği iş yerlerinde danışmanlık sağlamışlar ve belediyeler ise çoğu göç politikasının yerel düzeyde uygulanması sebebi ile yabancı işçilerin sorunları ile bizzat ilgilenmişlerdir. Tüm bu süreçte işçi alımlarının ve yeni göç hareketlerinin sınırlandırılmasını destekleyen aktörler, diğer taraftan örneğin aile birleşimi gibi yabancıların temel haklarının kısıtlanmasını ve geri dönüş politikalarını eleştirmişlerdir. Derneklere ve yerel yönetimlere kıyasla, sendikaların bu konularda daha farklı bir pozisyon aldığı iddia edilebilir. Misafir işçi programına yönelik olarak sendikalar tarafından SPD'nin şüpheci yaklaşımını paylaştığı ve Alman işçilerin öncelikli planda tutulması konusunu hükümetten talep ettiği görülmektedir. Ekonomik mucize dönemi sonrası yabancı işçilere birer muhtemel sendika üyesi olarak yaklaşan sendikalar, hükümet tarafından da yabancı işçilere danışmanlık ve destek konularında görevlendirilmişlerdir. Ancak diğer işçiler ile karşılaştırıldıklarında, sendikalar tarafından Alman işçileri ve çıkarlarını ön planda tuttuğu ve yabancı işçilerin sendikal temsiliyetlerinin yetersiz olduğu görülmektedir. Eşit çalışma koşulları ve haklar talepleri etrafında gelişen yabancı işçi grevlerinin ise sendikalar tarafından desteklenmediği, aksine işverenler ve hükümet tarafında yer aldıkları ve yabancı işçilerin haklarını tek başına aramak durumunda kaldıkları ise sendikaların eleştirildikleri bir başka durum olarak karşımıza çıkmaktadır.

[266] Ibid. 4.

SONUÇ

Bir devletin, göçmenlerin varışları öncesi ve varışları sırasında uyguladığı göçmenlerin seçimi, kabulü ve yerleştirmelerine yönelik politikalar o devletin göç kontrol politikalarını oluştururken; kendi sınırları içerisinde yaşayan yabancı vatandaşlara yönelik belli bir amaç doğrultusunda çıkarttığı yasal düzenlemeler ve uygulamalar ise o devletin izlediği "göçmen politikaları"nı meydana getirmektedir. Bu politikalara istihdam politikası, aile birleşimi politikası, entegrasyon politikası, vatandaşlık politikası, sınırlama politikaları vb. örnek olarak gösterilebilir. Bir ülkedeki göç politikalarının meydana gelmesi; belli bir grubun göç sürecinin o ülkedeki siyasi partiler, işverenler, sendikalar veya insan hakları örgütleri gibi aktörlerin çıkarları doğrultusunda müzakere edilerek uzlaşmaya varılması sonucu gerçekleşmektedir. Söz konusu göç politikaları devletlerin ekonomik durumları, toplumları, kültürleri, vatandaşlık ve milliyet kavramı anlayışları, ihtiyaçları, altyapıları ve kapasitelerine göre farklılık göstermektedir. Örneğin Sanayi Devrimi ve II. Dünya Savaşı sonrası dönemlerde yaşanan işgücü ihtiyacı, devletleri istihdam politikalarını düzenlemeye yöneltmiştir.

1955'te imzalanan İtalya işgücü anlaşması ile başlayan misafir işçi programları, Almanya'nın işverenler, sendikalar ve devlet kurumları arasında gerçekleştirilen görüşmeler sonrası geliştirdiği istihdam politikasının bir ürünüdür. Tamamen ekonomik amaçlar doğrultusuna geliştirilen misafir işçi programları, ekonomik mucizenin gerçekleşmesi yolunda yabancı işçileri yalnızca birer araç olarak görmektedir. Alman kamuoyunda işçilerin Almanya'da geçici olarak görülmesi ve kendi ülkelerine geri döneceklerine yönelik inanç, işçilerin de bu şekilde düşünmesi sebebiyle 1960'ların sonuna kadar bir sorun teşkil etmemiştir. Ancak hızla artan yabancı sayıları ve Avrupa'da değişmeye başlayan ekonomik konjonktür sebebiyle yabancı işçilere yönelik tutumda birtakım değişimler meydana geldiğini söylemek mümkündür. İşgücü eksikliğini doldurdukları, Almanların yapmak istemedikleri işlerde düşük ücretlerle çalışmaları ve Alman ekonomik mucizesinin gerçekleşmesini sağladıkları için ilk başlarda memnuniyetle karşılanan yabancı işçiler; kötüleşen ekonomi sonrası işsiz kalan Almanlar var iken yabancı istihdamının devam ediyor oluşu başta olmak üzere çeşitli sebeplerle artık tepki çekmeye başlamışlardır.

Böylece göç politikalarının ve göçmenlere yönelik tutumların ekonomik refah ve bunalım dönemlerinde farklılık gösterdiği görülmektedir.

1973 yılına kadar devam eden devlet kontrolündeki yabancı işçi istihdamı ile 1973 yılı sonrası aile birleşimleri, sığınma başvuruları ve yasa dışı olarak gerçekleşen göç hareketleri karşılaştırıldığı zaman Alman kamuoyunun tutumunun değişmesinde, göçmenlerin Almanya'ya göç ediş biçimlerinin değişmesinin de etkili olduğu sonucuna ulaşılabilir. Buna göre bir devlet politikası olarak yabancı işçi istihdamı 1950'li ve 1960'lı yıllarda ekonomik gelişme için gerekli bir durum sayılmakta ve yabancılar toplum tarafından nispeten kabul görmekte iken, 1970'ler ve 1980'li yıllarda yabancılar "istenmeyen grup" halini almıştır. Bu durumda ayrıca yabancıların hızla yükselen sayısı, geçici oldukları düşünülürken kalıcı göçmenlere dönüşmeleri ve Türk göçmenler ile Alman toplumu arasında büyük kültürel farklılıklar olduğunun düşünülmesi etkili olmuştur.

Böylece tezin ikinci bölümünde ele alınan, göç politikalarının ve göçmenlere yönelik tutumların dönemler arasındaki değişimlerine bakıldığında; 1950'ler ve 1960'larda Almanya'nın ekonomik gelişmesi ve boş kalan işlerin doldurulması bakımından faydalı görülen ve bu sebeple kamuoyu tarafından kabul gören göçmenlerin, 1970'ler itibariyle ekonomik kriz arka planında eskisi kadar faydalı olmaması ve aksine artan sayıları ve yükselen işsizlik sebebiyle devlete yük oluşturması sebebiyle kamuoyu tarafından geri dönmelerine yönelik sınırlama politikası talepleri ortaya çıkmıştır. 1980'lerde yabancı işçilerin aile üyelerinin de Almanya'ya göç etmeleri üzerine, geçici oldukları savunulan yabancı işçilerin artık birer yerleşik göçmene dönüştükleri kamuoyu tarafından anlaşılmaya başlanmıştır. Bu durum bir yandan devam eden sınırlama politikalarının yanı sıra, entegrasyon politikalarının tartışılmasına da yol açmıştır. Tüm bu gelişmeler, dönemler arası farklılaşmalara ışık tutmaktadır.

Bir başka önemli faktör olarak da devlet tarafından izlenen göç politikaları ile kamuoyunda göçmenlere yönelik tutumun karşılıklı olarak birbirini etkilemesi gösterilebilir. Buna göre, 1950'lerden itibaren devlet tarafından "misafir işçilerin" geçici oldukları ve bir gün ülkelerine geri dönecekleri mesajı verilmekte, ikili işgücü anlaşmaları bu durumu öngörmekte ve işçilere Almanya'da uygulanan politikalar da bu durumu desteklemektedir. Sonuç olarak toplumda yabancı işçilerin geçici oldukları algısı meydana gelmiş ve yıllar sonra işçiler ülkelerine geri dönmedikleri zaman bu

durum kamuoyunda korku ve öfkeye yol açmıştır. Diğer taraftan kamuoyu ve seçmenler tarafından yabancı işçilerin sayılarının çok arttığı ve ülkelerine dönmeleri gerektiğine dair beklenti ve talep, başta hükümetler olmak üzere siyasi partiler ve kurumlar üzerinde büyük bir baskı oluşturarak söz konusu aktörlerin yabancı politikalarını bu yönde etkilemiştir.

Siyasi partilerin iktidarda olma veya muhalefette olma durumlarına göre göç politikalarında farklılaşmalar var mı sorusu incelendiği zaman ortada bu yönde bir ilişki olduğu cevabı verilebilir. Örneğin Sosyal Demokratların göç politikalarındaki dönüşümlere baktığımızda; misafir işçi programlarına yönelik şüpheci tutumlarının zaman içerisinde ekonomi ve istihdam politikaları çerçevesinde kaybolduğunu ve muhalefet partisi olarak hükümete karşı yabancı işçilerin haklarının savunulduğu bir dengeleme politikasına yöneldiklerini görmekteyiz. Ancak iktidara geldikleri 1969 senesi ve daha 1970'lerde ekonomik kriz ve işsizliğin yükseldiği ve bu durumun iktidar olarak SPD üzerinde yabancı işçilere yönelik harekete geçme anlamında bir baskı oluşturduğu görülmektedir. Sosyal-liberal hükümetin yaşanan petrol krizini neden göstererek 1973'te yabancı işgücü anlaşmalarını tek taraflı olarak feshetmesi, Almanya'nın göç politikasında önemli bir dönüm noktası olmuştur. Bu döneme kadar izlenilen ekonomi odaklı tam istihdam politikası terk edilerek yerini sınırlama politikalarına bırakmıştır.

Böylece sosyal-liberal hükümetin izlemiş olduğu yabancı politikalarında bir ikilem görülmektedir. Bir yandan Almanya'ya yönelik yeni göç hareketlerini önlemek adına sınırlama politikaları devam etmektedir, diğer taraftan Almanya'da bulunan yabancıların yaşam şartlarının iyileştirilmesi ve entegrasyonlarının sağlanmasına yönelik adımlar atılmaktadır. Bu durumun nedeni, hükümetin mevcut sorunları yabancı sayısının artmaması halinde entegrasyon yolu ile yabancıların topluma uyum sağlaması sonucu çözüleceğine inanmasından kaynaklanmaktadır. Ancak yabancı işçi istihdamlarının durdurulmasını takiben Almanya'ya giriş yapmak için geriye kalan yasal yol olarak aile birleşimi başvuruları hızla artmış ve sonuç olarak yabancı sayıları hızla artmaya devam etmiştir. Aile üyelerinin göç etmesi ile birlikte artık ailelerin yaşayacakları konut sayısı yetersizliği, çocukların okullarda eğitim alması, şehirlerin altyapı kapasiteleri gibi yeni sorunlar baş göstermeye başlamıştır. Tüm bu gelişmeler neticesinde 1982 yılında sosyal-liberal hükümet koalisyonu dağılmış ve yeterli güvenoyunu sağlayamayan mevcut şansölye olan Sosyal Demokrat lider Schmidt görevden ayrılarak yerine muhalefet lideri Helmut Kohl seçilmiştir. Muhalefet partisi

olarak 1980'lerde SPD sınırlama politikasından vazgeçerek, göçmenlerin haklarının iyileştirilmesi ve entegrasyonlarının sağlanması adına yeni bir politika benimsemiştir.

1983 seçimlerini sonucu muhafazakâr-liberal koalisyon hükümeti kurulmuş ve Almanya'nın yabancı politikalarında yeni bir dönüm noktası yaşanmıştır. Bu dönemde en kritik tutum değişikliklerinden birisi Birlik Partileri tarafında gerçekleşmiştir. Misafir işçi programlarını, iktidar oldukları dönemde hem muhalefetin hem de sendikaların eleştirilerine karşın işverenlerin talepleri doğrultusunda hayata geçiren Birlik Partileri, 1969 yılında iktidardan düşmeleri ve muhalefet partisi konumuna gelmelerini takiben izledikleri yabancı politikasında gittikçe sert bir tutum benimsemişlerdir. Mevcut sınırlama politikalarında bir adım daha ileri giden hükümet, 1983 Geri Dönüşü Teşvik Yasası çıkartarak AT üyesi olmayan ülke vatandaşlarını ülkelerine dönmeleri konusunda teşvik etmek amacı ile maddi destek ödenmesini planlamıştır. Tartışmalara yol açan söz konusu yasanın asıl hedef kitlesini Türk göçmenler oluşturmaktadır. 1980 yılında sayıları 1.5 milyonu bulan Türkler, Almanya'daki en kalabalık göçmen grubunu oluşturmakta ve bu durum ikinci petrol krizi sonrası ekonomisi iyice kötüleşen ve yaklaşık 1.8 milyon işsiz barındıran Almanya için Türkleri hedef kitle haline getirmiştir. Ancak Geri Dönüşü Teşvik Yasası sonucunda yalnızca 100.000 civarında Türk Almanya'yı terk etmiştir ve bu dönemde Almanya ayrıca artan sığınmacı sayıları ile mücadele etmek durumunda kalmıştır.

Böylece 1980'li yılların iktidar partisi olarak Almanya bir göç ülkesi değildir mottosu etrafında şekillendirdiği sınırlama politikası odaklı göç politikası anlayışı izleyen Birlik partileri, göçmenlerin haklarının iyileştirilmesi bağlamında hak temelli entegrasyon ve vatandaşlık politikalarına mesafeli yaklaşmışlardır. Buna göre Birlik Partilerinin göç politikalarında her zaman göçmenlerin geçici olduğu yaklaşımının etkin olduğunu söylemek mümkündür. Hem iktidarda kaldıkları süre boyunca hem de muhalefet partisi konumunda iken tüm adımlarını bu yönde atan Birlik Partileri, Türk göçmenler özelinde de her daim Türk kültürünü destekleyen (Türkçe dersleri, coğrafya ve tarih dersleri, dini kurslar vb.) ve Almanya ile kısıtlı (geçici) entegrasyon öngören bir politika anlayışı izlemiştir. Bu durum Birlik Partileri ve Sosyal-Demokratlar arasında ilginç bir politika farklılığına neden olmaktadır çünkü göçmenlerin kalıcı olarak yerleştiklerini reddederek, kendi ülkelerine geri dönecekleri anlayışını benimseyen Birlik Partileri; göçmenlerin kalıcı olarak yerleştiklerini kabul eden ve entegrasyonlarını destekleyen Sosyal-Demokratlar ile karşılaştırıldığında göçmenlerin kendi kültürlerini desteklemesi ve Almanya ile belli bir seviyede

entegrasyon öngörerek asimilasyonu reddetmesi ile çokkültürlülük anlayışını desteklemekte ve böylece aslında hedeflemiş olduğu "Almanya bir göç ülkesi değildir" mottosu ile çelişmektedir.

Hem 1969-1982 yılları arasında SPD ile hem de 1983-1998 yılları arasında Birlik Partileri ile koalisyon hükümetlerinde yer alan Hür Demokratların Alman siyasi yaşamında ve göç politikalarındaki rolü koalisyon ortağı olduğu diğer iki partiyle karşılaştırıldığında çok farklıdır. Hukuk üstünlüğü ve sivil özgürlüğü ilkeleri doğrultusunda hareket eden FDP, bu konuda SPD ile daha uyumlu bir ortaklık izlemiştir. Ancak Birlik Partileri ile koalisyon ortaklığı, FDP'nin kendi göç politikasını geliştirmekten ziyade hükümet içerisinde yabancıları savunucu ve dengeliyi bir rol almaya itmiştir. Bu bağlamda meclisteki en yeni parti olarak ve kuruşu esasında bir protesto partisi niteliğindeki Yeşiller Partisi, bir göçmen yanlısı parti olarak karşımıza çıkmaktadır. Dezavantajlı bir grup olarak ele alınan göçmenlerin hükümet karşısında savunulması ve korunması, muhalefet partisi olarak Yeşillerin göç politikası anlayışını oluşturmuştur.

Sonuç olarak hem Alman siyasi partileri hem de ele alınan diğer aktörlerin göç politikaları anlayışları ve bu bağlamda göçmenlere yönelik tutumlarının dönüşümüne bakıldığında; milyonlarca göçmenin Alman toplumu içerisindeki varlığına ve beraberinde devlet üzerinde oluşturdukları sorumluluk ve yüklere karşı hazır olmayan Alman yetkililer ve kamuoyu "Almanya bir göç ülkesi değildir" mottosunu uzun yıllar boyunca devam ettirerek karşılaştırdıkları fiili göç durumunu reddetmeye çalışmışlardır. Uluslararası hukukun ve devletlerarası ilişkilerin izin verdiği ölçüde, Alman kamuoyunun kendi içerisinde meydana gelen tartışmalar ve eleştiriler dâhilinde, koalisyon hükümetlerinin göç durumunu durdurmak ve hatta tersine çevirmek adına önlemler aradığını ve uygulamaya çalıştıklarını görmekteyiz. Ancak uzun yıllar boyu devam eden sınırlama politikaları odaklı göç politikaları, Almanya'nın bir göç ülkesine dönüşmesini ve yabancı işçilerin artık birkaç kuşak boyunca Almanya'da yaşayan göçmenler haline gelmesinin önüne geçememiştir.

Söz konusu çalışma Türkiye-Almanya İşgücü Anlaşmasının imzalandığı 1961 senesi ile Almanya'nın birleştiği 1990 yılı öncesine kadar süren dönemde Türk göçmenlere yönelik tutumlar ve göç politikalarına odaklanmaktadır. Söz konusu tutum ve politikalara yönelik Türk göçmenlerin algılarının, tutumlarının ve tepkilerinin nasıl geliştiği gelecekteki çalışmalarda aydınlatılabilir. Aynı şekilde bu çalışmanın daha

kapsamlı bir zaman aralığı ve diğer göçmen gruplarını da içerecek şekilde ve diğer ülkeler ile karşılaştırmalar yapılarak genişletilmesi gelecekteki çalışmalar için gerçekleştirilebilir. Göç kontrol politikalarına veya göçmen politikalarına ayrı ayrı odaklanılarak, doküman analizi yöntemi ile hükümet ve meclis raporları, parti programları, meclis tutanakları, uluslararası anlaşmalar gibi resmi evraklar incelenip ilgili araştırmaya katkıda bulunulabilir.

KAYNAKÇA

Abadan-Unat, Nermin: **Bitmeyen Göç Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa**, İstanbul Bilgi Ünversitesi, 2017.

Andersen, Uwe, Woyke, Wichard: **Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland**, Opladen, Leske + Budrich, 2003.

Bade, Klaus J.: **Ausländer, Aussiedler, Asyl: Eine Bestandsaufnahme, München**, Beck Verlag, 1994.

Baldwin-Edwards, Martın, A. Schain, Martın: "The Politics of Immigration: Introduction", **West European Politics**, Volume 17, Issue 2, 1994, pp. 9-27.

BBC News Türkçe: **Kohl: Türkler'in Yarısını Göndermek Lazım**, 2 Ağustos 2013, (Çevrimiçi) https://www.bbc.com/turkce/haberler/2013/08/130802_kohl_turkler, 1 Ekim 2022.

Berger, John, Mohr, Jean: **Yedinci Adam: Avrupa'da Bir Göçmen İşçinin Hikâyesi**, Metis Yayıncılık, 2021.

Bilecen, Başak: "Guest Worker Families in Europe". **Encyclopedia of Family Studies**, Ed. Constance Shehan, New York, Wiley Blackwell, 2016, pp. 1-6.

Brubaker, Rogers: **Fransa ve Almanya'da Vatandaşlık ve Ulus Bilinci**, GAV Perspektif Yayınları, 2022.

Bundesagentur für Arbeit: "Kurzarbeitergeld – Informationen für Arbeitnehmer", (Çevrimiçi) https://www.arbeitsagentur.de/arbeitslos-arbeit-finden/arbeitslosengeld/finanzielle-hilfen/kurzarbeitergeld-arbeitnehmer, 25 Eylül 2022.

Bundesamt für Justiz: Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern (RückHG), BGBl. I S. 1377, 28 Kasım 1983, (Çevrimiçi) https://www.gesetze-im-internet.de/r_ckhg/BJNR113770983.html#Seitenanfang, 10 Ekim 2022.

Bundesarchiv: "1. Dezember 1966: Die Große Koalition", (Çevrimiçi) https://www.bundesarchiv.de/DE/Content/Virtuelle-

Ausstellungen/1-Dezember-1966-Die-Grosse-Koalition/1-dezember-1966-die-grosse-koalition.html, 16.08.2022.

Castels, Stephen, Miller, Mark J.: **Göçler Çağı: Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri**, Çev. Bülent Uğur Bal, İbrahim Akbulut, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2008.

Castles, Stephen, Kosack, Godula: "How the Trade Unions Try to Control and Integrate Immigrant Workers in the German Federal Republic", **Race,** 15(4), 1974, pp. 497-514.

Castles, Stephen: "Why Migration Policies Fail?" **Ethnic and Racial Studies**, Volume 27, Number 2, 2004, pp. 205-227.

De Haas, Katharina, Hein Natter, Vezzoli, Simona: "Growing Restrictiveness or Changing Selection? The Nature and Evolution of Migration Policies, **International Migration Review**, Volume 52, Number2, 2018, pp. 324-367.

Decker, Frank: "Die Programmatik der FDP", **Bundeszentrale für politische Bildung**, Aralık 2, 2022, (Çevrimiçi) https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/fdp/273481/die-programmatik-der-fdp/, 28 Şubat 2023.

Decker, Frank: "Etappen der Parteigeschichte der CDU", **Bundeszentrale für politische Bildung**, Şubat 15, 2021, (Çevrimiçi), https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/cdu/42060/etappen-der-parteigeschichte-der-cdu/, 23 Eylül 2022.

Decker, Frank: "Etappen der Parteigeschichte der FDP", **Bundeszentrale für politische Bildung**, Aralık 2, 2022, (Çevrimiçi) https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/fdp/273478/etappen-der-parteigeschichte-der-fdp/, 28 Şubat 2023.

Decker, Frank: "Etappen der Parteigeschichte der Grünen", **Bundeszentrale für politische Bildung**, Şubat 6,

2022, (Çevrimiçi) https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/gruene/42151/etappen-der-parteigeschichte-der-gruenen/, 20 Mayıs 2023.

Decker, Frank: "Etappen der Parteigeschichte der SPD", **Bundeszentrale für politische Bildung**, Eylül 1, 2020, (Çevrimiçi) https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/spd/42082/etappen-der-parteigeschichte-der-spd/, 17 Ağustos 2022.

Decker, Frank: "Kurz und bündig Die FDP", **Bundeszentrale für politische Bildung**, Aralık 2, 2022, (Çevrimiçi) https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in deutschland/fdp/42106/kurz-und-buendig-die-fdp/, 28 Şubat 2023.

Decker, Frank: "Kurz und bündig: Die CDU", **Bundeszentrale für politische Bildung**, Şubat 15, 2021, (Çevrimiçi) https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/cdu/42058/kurz-und-buendig-die-cdu/, 3 Ekim 2022.

Decker, Frank: "Kurz und bündig: Die GRÜNEN", **Bundeszentrale für politische Bildung**, Şubat 6, 2023, (Çevrimiçi) https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/gruene/42149/kurz-und-buendig-die-gruenen/, 20 Mayıs 2023.

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung: **Ausländische Arbeitskräfte in der Bundesrepublik**, II a 6, 2430.01, 162/62, Drucksache IV/859, Bonn, 21.12.1962.

Der Spiegel: **Die Türken kommen - rette sich, wer kann**, 29.07.1973, (çevrimiçi) https://www.spiegel.de/politik/die-tuerken-kommen-rette-sich-wer-kann-a-5b1ba6e5-0002-0001-0000-000041955159, 3 Ağustos 2023.

Destatis: “Migration und Integration”, (Çevrimiçi) https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/_inhalt.html, 2 Ağustos 2023.

Deutscher Bundestag: “Ende der sozialliberalen Ära (1980 bis 1983)”, , Temmuz 31, 2017, (Çevrimiçi) https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/27411088_wahlperioden09-200240, 8 Temmuz 2022.

Deutscher Bundestag: “Vor 30 Jahren: Die Grünen ziehen in den Bundestag ein”, Mart 1, 2013, (Çevrimiçi) https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2013/42884746_kw09_wahlen_1983_kalenderblatt-210888#:~:text=Am%2029.,umweltkranken%20Tanne%20und%20in%20Wollpullovern, 20 Mayıs 2023.

Dışişleri Bakanlığı: “Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında bir Ortaklık Yaratan Anlaşma (Ankara Anlaşması)-12 Eylül 1963”, (Çevrimiçi) https://www.mfa.gov.tr/turkiye-ile-avrupa-ekonomik-toplulugu-arasinda-bir-ortaklik-yaratan-anlasma-_ankara-anlasmasi_-12-eylul-1963-.tr.mfa, 9 Eylül 2022.

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: “Familienzusammenführung”, (Çevrimiçi) https://www.integrationsbeauftragte.de/ib-de/ich-moechte-mehr-wissen-ueber/familienzusammenfuehrung, 2 Haziran 2023.

Duman, Gökhan: **11. Peron**, Vadi Yayınları, 2018.

El-Mafaalani, Aladin: “Integration”, **Umkämpfte Begriffe der Migration**, (Hg) Inken Bartels ua., Bielefeld, Transcript Verlag, pp. 167-178.

European Commision: “ius sanguinis”, EMN Asylum and Migration Glossary, (Çevrimiçi), https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/ius-sanguinis_en, 1 Haziran 2023.

European Commision: “ius soli”, EMN Asylum and Migration Glossary, (Çevrimiçi) https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/ius-soli_en, 1 Haziran 2023.

FDP: “Freiburger Thesen zur Gesellschaftspolitik”, FDP, 25/27 Ekim 1971, (Çevrimiçi) http://fdp-damme.de/2017/Freiburger%20Thesen-LD-V201609.pdf, 1 Mart 2023.

Forman, Jane, Damschroder, Laura: “Qualitative Content Analysis”, Empirical Methods for Bioethics: A Primer, Aralık 5, 2007, (Çevrimiçi), https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1016/S1479-3709(07)11003-7/full/html, 12 Eylül 2023, pp. 39-62.

Fulbrook, Mary: **Almanya’nın Kısa Tarihi**, çev. Sabri Gürses, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, 2018.

Grothe, Ewald: “Eine Streiterin für Frauenrechte, Finanzen und Integration”, **Friedrich Naumann Stiftung**, Ağustos 1, 2022, (Çevrimiçi) https://www.freiheit.org/de/deutschland/eine-streiterin-fuer-frauenrechte-finanzen-und-integration, 1 Nisan 2023.

Herbert, Ulrich: **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge**, München, 5. Auflage, Verlag C.H. Beck oHG, 2001.

Hunn, Karin: “Kulturelle Begegnungen zwischen Konflikt und Synthese Anmerkungen zur Geschichte der Einwanderung aus der Türkei”, **Friedrich Ebert Stiftung**, 2006 (Çevrimiçi) https://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/50369.pdf, 20 Nisan 2022.

Knopf, Jeffrey W.: “Doing a Literature Review”, **Political Science & Politics**, 39(01), 2006, pp. 127–132.

Konrad Adenauer Stiftung: "Wahlen zum Deutschen Bundestag seit 1949", (Çevrimiçi) https://www.kas.de/de/web/geschichte-der-cdu/wahlen-zum-deutschen-bundestag-seit-1949, 23 Ağustos 2022.

Lee, Everett S.: "A Theory of Migration", **Demography**, Springer, 1966, Vol. 3, No. 1, 1966, pp. 47-57.

Lievens, John: "Family-Forming Migration from Turkey and Morocco to Belgium: The Demand for Marriage Partners from the Countries of Origin", **International Migration Review**, 33(3), 1999, s. 717-744.

Meier-Braun, Karl-Heinz: "Einleitung: Deutschland Einwanderungsland", **Bundeszentrale für politische Bildung**, (Çevrimiçi) https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/Meier-Braun_Migration%20und%20Integration%20in%20Deutschland_Leseprobe_2.pdf, 20 Haziran 2023.

Meyers, Eytan: "Theories ofInternational Immigration Policy - A Comparative Analysis", The International Migration Review, Vol. 34, No. 4, 2000, pp. 1245-1282.

Ohlert, Martin: **Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur Integrationsleitbild und –politik der im 17. Deuschen Bundestag vertretenen Parteien**, Bonn, Springer VS, 2014.

Okyayuz, Mehmet: **Federal Almanya'nın yabancılar Politikası,** Ankara, Doruk Yayımcılık, 1. Basım, 1999.

Olgun, Cem K.: "Nitel Araştırmalarda İçerik Analizi Tekniği", **Sosyoloji Notları**, 4-5. Sayılar, 2008, ss. 66-70.

Perez, Sofia A.: "Immigration Policy", **International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences**, 2nd edition, Volume 11, 2015, pp. 662-668.

Poutrus, Patrice: "Asyl/Asylsuchende", **Umkämpfte Begriffe der Migration**, (Hg) Inken Bartels ua., Bielefeld, Transcript Verlag, pp. 31-46.

Rinne, Ulf: The Evaluation of Immigration Policies, **IZA,** Discussion Paper No. 6369, 2012.

Rowley, Jennifer, Slack, Frances: "Conducting a literature review", **Management Research News**, Vol. 27 Iss 6, 2004, pp. 31 – 39.

Sallan Gül, Songül, Kahya Nizam, Özlem: "Sosyal Bilimlerde İçerik ve Söylem Analizi", **Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 41(Özel sayı 1), 2021, ss. 181-198.

Schmidt, Manfred G.: "The Parties-Do-Matter Hypothesis and The Case Of The Federal Republic Of Germany", **German Politics**, (4)3, 1995, pp. 1-21.

Schmidtke, Oliver: "The 'Party for Immigrants'? Social Democrats' Struggle with an Inconvenient Electoral Issue", **German Politics Issue**, Haziran 3, 2016 (Çevrimiçi) http://dx.doi.org/10.1080/09644008.2016.1182992, 20 Ağustos 2022.

Schubert, Klaus, Klein, Martina: **Das Politiklexikon Begriffe Fakten Zusammenhänge**, Bundeszentrale für politische Bildung, 2006.

Scruton, Roger: **The Palgrave Macmillan Dictionary of Political Thought**, Palgrave Macmillan, Third Edition, 2007.

SPD: **Ausländische Arbeitskräfte in der Bundesrepublik**, 4. Wahlperiode, Drucksache IV/470, 1962.

Spicka, Mark E.: "Guest Workers, Social Order, and West German Municipalities 1960–7", **Journal of Contemporary History** 0(0), 2018, 1-21.

Statista Research Department: "Ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland bis 1980", Ocak 1, 2016, (Çevrimiçi) https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1156090/umfrage/auslaendische-arbeitnehmer-in-der-bundesrepublik-deutschland/, 10 Ağustos 2022.

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı: "Uluslararası İşgücü Anlaşmaları", Ed. Dr. Fazıl Aydın, Haz. Emir Timur Kafkas, İmran Sarmış,

Osmanbey Şahin, Yayın No 7, Kayıhan Ajans, Ankara, 2014, (çevrimiçi) https://www.csgb.gov.tr/media/1341/isgucuanlasmalari.pdf, 5 Mayıs 2023.

The UN Refugee Agency: "The 1951 Refugee Convention", (Çevrimiçi) https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/1951-refugee-convention, 1 Haziran 2023.

The UN Refugee Agency: "Flüchtlinge, Asylsuchende und Migranten – Was Sind Die Unterschiede?", (Çevrimiçi) https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/05/CH_Karten_CH_Deutsch_WEB.pdf, 1 Haziran 2023.

Tietze, Klaudia: **Einwanderung und die deutschen Parteien Akzeptanz und Abwehr von Migranten im Widerstreit in der Programmatik von SPD, FDP, den Grünen und CDU/CSU**, Berlin, LIT Verlag, 2008.

Trede, Oliver: "Gewerkschaften und Arbeitsmigration in der Bundesrepublik – zwischen Misstrauen und Integration", **Bundeszentrale für politische Bildung**, Ağustos 26, 2016. (çevrimiçi) https://www.bpb.de/themen/deutschlandarchiv/232789/zwischen-misstrauen-und-integration/, 1 Ağustos 2022.

Trede, Oliver: "Misstrauen, Regulation und Integration Gewerkschaften und „Gastarbeiter in der Bundesrepublik in den 1950er bis 1970er Jahren", **Das Gastarbeiter System Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa**, Ed. Jochen Oltmer, Axel Kreienbrink und Carlos Sanz Diaz. München, Oldenbourg Verlag, 2012, pp. 183-197.

Von Alemann, Ulrich, Erbentraut, Philipp, Walther, Jens: **Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung**, Springer VS, 5. Auflage, 2018.

Von Alemann, Ulrich: "Die deutschen Parteien seit 1945", **Bundeszentrale für politische Bildung**, Haziran 25, 2018, (Çevrimiçi) https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/42047/die-deutschen-parteien-seit-1945/, 26 Ağustos 2022.

Xiao, Yu, Watson, Maria: "Guidance on Conducting a Systematic Literature Review", **Journal of Planning Education and Research**, Vol. 39(1), 2017, pp. 93-112.

Yalçın-Heckmann, Lale: "Kimlikler Üzerinde Pazarlık: Almaya'daki Farklı Türk Göçmen Kuşaklarının Medyadaki Yansımaları", **Kültür Fragmanları: Türkiye'de Gündelik Hayat**, Metis Yayınları, 2012, pp. 308-320.

Yıldız, Ayşe: "Bir Araştırma Metodolojisi Olarak Sistematik Literatür Taramasına Genel Bakış", **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 22/(Özel Sayı 2), 2022, s. 367-386.

Yıldız, Sakine: "Erkaufte Rückkehr? Die Abwanderung türkischer ›Gastarbeiter/innen‹ aus Westdeutschland von 1973 bis 1984", Doktora Tezi, Osnabrück Üniversitesi, Kültür Bilimleri ve Sosyal Bilimler Ana Dalı, 2017.