

ALMANYA'NIN GÖÇMEN POLİTİKALARINDA YENİ YÖNELİŞLER

Yrd. Doç. Dr. Ayhan GENÇLER*

Giriş

Ülkelerin gündemini işgal eden ve çözüm bekleyen kalkınma, büyüme, çevre, işsizlik, sağlık, eğitim gibi birçok önemli sorun bulunmaktadır. Varolan sorunların ortaya çıkışı ve gelişimlerinin, ekonomik-toplumsal yapılardaki meydana gelen başkalaşımın sonucunda önemlerinin arttığı, azaldığı veya yenilerinin eklendiği bilinmektedir. Zaman değişimi getirmesine rağmen, değişmeyen sorunlardan birini göç hareketleri oluşturmaktadır. Bu sebeple göç hareketleri niteliği ve boyutu değişmekle birlikte her zaman alıcı ve gönderici birçok ülkenin gündeminde yer almaktadır.

Göç hareketlerinde alan ve gönderen ülke konumunda olma özelliği, zaman içinde ekonomide, siyasal ve sosyal yapılarda oluşan farklılaşmaya göre değişmektedir. Ancak Almanya, yirminci yüzyıldan günümüze alıcı ülke olma özelliğini koruyan ülkelerden birisidir. Göç için çekici ülke olma özelliğini taşımasına rağmen Almanya'nın geçen süreçte yabancı insan gücüne olan talebinde de önemli farklılaşmayı getirmektedir. Talep, düşük nitelik gerektiren insan gücünden, yüksek nitelikli mesleklere sahip olan kişilere doğru yön değiştirmektedir.

Almanya'nın Göçmen Politikası ve Değişim

Almanya'nın hiçbir zaman için bir göçmen ülkesi olmadığı ve olamayacağı siyasiler tarafından çeşitli zamanlarda dile getirilmesine rağmen, savaş yıllarında bile bu ülkede yabancı işçi çalıştırıldığı bilinmektedir. İkinci Dünya savaşı yıllarında tarımsal alanlarda, fabrikalarda yabancı işçiler istihdam edilmekteydiler. 1944 yılının Ağustos ayında ülkede 7.5 milyon yabancı işçi bulunurken, bunların 2 milyonunu savaş esirleri, 5.7 milyonunu ise sivil işçiler oluşturmaktaydılar. Bu işçilerin sayısı toplam işgücünün yaklaşık üçte biri civarında bulunmaktaydı (Martin, 1998: 7).

* Trakya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü Öğretim Üyesi.

İkinci Dünya Savaşından yıkılmış ve harap olmuş bir durumda çıkan Almanya, Avrupa'nın yeniden imarı ve kalkınması için 1947 yılından itibaren başlayan Marshall Yardımlarının etkisi ve kendi iç insan gücü dinamizmi ile kısa sürede önemli gelişme göstererek bir süre sonra varolan insan potansiyelinin yetersiz kalması sonucunda insan gücü fazlası olan gelişmekte olan diğer Akdeniz bölgesi ve Avrupa ülkelerinden 1950-1960'lı yıllarda emek göçü talep etmeye başlamıştı. Emek göçü talebine ilişkin uyguladığı göçmen politikasının esası ise sürelilik ve rotasyona dayanmaktaydı. Bu, misafir işçi sistemi olarak da nitelenmekteydi. Çalışmaya gelen yabancı işçilere süreli çalışma izni verilmekte olup, sürelerinin uzatılması mümkün değildi. Fazla nitelik gerektirmeyen zor koşullarda, düşük ücret geliri ile çalışmaları, ailelerini yanlarına getirmemeleri, yaptıkları birikimler ile ülkelerine geriye dönerek orada yatırımda bulunmaları hedeflenmekteydi (Straubhaar, 2001: 4). Gelen işçiler bir süre çalıştıktan sonra ülkelere geri dönecekler ve başta kalan işler için yerlerine yenileri gelecekti. Ancak arzulanan politikalar uygulamada farklılıkların ortaya çıkması, gelen işçilerin haklarını geliştirmeye yönelik çıkarılan yasalar ve aile birleştirmeleri ile misafir işçilik kalıcı statüye dönüşmüştür. Misafir işçilerin misafirlikten öte kalıcı statüye dönüşmelerinde özellikle, 1965 yılında çıkarılan Yabancılar Kanunu esas oluşturmuş ve daha sonra yapılan düzenlemeler de bu yöndeki gelişmeyi pekiştirmiştir.

Almanya'nın yabancı işgücü ihtiyacı duyduğu yıllarda binlerce işçi bu ülkeye çalışmak amacıyla gitmişlerdir. Bunların başında da Türkiye'den gidenler gelmektedir. 1967 yılında bu ülkede meydana gelen kriz, işgücü alımında durgunluğa neden olmasına rağmen 1968 yılında bu sorunun ortadan kalkması ile tekrar, yabancı işgücü alımına başlamıştı. Ancak 1973 yılında meydana gelen petrol krizinin süreklilik eğilimi göstermesi başta Almanya olmak üzere diğer işgücü ihtiyacı duyan ülkelerin de bu alımı durdurmalarına neden olmuştur.

Almanya'nın misafir işçi uygulaması 1960 ve 1973 yılları arasında gelen 18.5 milyon yabancıdan 5 milyonunun ülkeye yerleşmesi ile sonuçlanmıştır (Martin, 1995). 1960'lı yıllardan başlayan işgücü hareketliliği 1970'li yıllardan itibaren kesilmiş olsa da aralıklı süren göç ile Almanya nüfus yoğunluğu içerisinde yedi milyonu aşan yabancı kökenli insan ile günümüzde en fazla yabancıyı bulunduran ülkeler arasında yer almaktadır. 1998 yılı itibarıyla 7.319 bin yabancıya sahip olup, bunların % 28.8'ini Türkler, % 9.8'ini Yugoslavya'dan gelenler, % 8.4'ünü İtalyanlar, % 3.9'unu Polonyalılar ve geriye kalanını da diğer ülkeler doğumlu olanların oluşturduğu görülmektedir (OECD, 2001: 32). Yabancıların % 75'ini (1/5) AB dışındaki ülkelere gelirken olup, bunların 1.4 milyonu Almanya doğumludur ve bunlara her yıl 100.000 bin'e varan doğum ile yenileri ek-

lenmektedir (Martin, 1998: 3). Almanya'nın başlangıçtaki göçmen politikası, düşük nitelikli işler için emek talebinde bulunabileceği ve akan su gibi ihtiyaç duyduğunda açılıp, varolan gereksinimin kalkması halinde kapatılabileceği bir durum olarak kabul edilmekteydi. Ancak yapılan düzenlemeler ile geri dönüş işlemi başarısız olmuş, Almanya nüfusunun yaklaşık %9'unu yabancıların oluşturduğu ülke durumuna gelmiştir.

Misafir işçi uygulaması ile 1960'lı yıllardan itibaren bu ülkeye gelen yabancı işçiler, 1973 yılında 26 milyonluk işgücünün yaklaşık 2.6 milyonunu oluşturmaktaydılar. 1995 yılında da bu tip bir uygulama ile 40 milyonluk işgücü içine 250.000 kişilik yabancı işgücü daha dahil edilmiştir. Başlangıçta 1960'lı yıllarda Almanya'ya yabancı işçi getirmede tek bir yöntem uygulanırken, 1990'lı yıllarda en az beş farklı program uygulanmakta olup, üç - yirmi dört aylık süreler için yaklaşık 300.000 yabancı işçi ülkeye giriş yapmıştır. Bunlar proje bağlantılı olarak 90 günden fazla süreli olarak sezonluk işler için getirilen süreli işçilerdir. Örneğin Almanya ile Çek Cumhuriyeti arasında yapılan taşeronluk anlaşması çerçevesinde Çek firmaları işçilerini çalıştırmak amacıyla bu ülkeye getirebilmektedirler. Bundan başka bazı programlar çerçevesinde de sınır bölgesinde yer alıp bu ülkede çalışanlar, öğrenciler veya hemşireler de çalışmak amacıyla Almanya'ya gelebilmektedirler. Bu durum 1990'lı yıllarda 1960'lı yıllardan farklı olarak iş piyasalarının ihtiyacına cevap verebilmek amacıyla iki farklı istek çerçevesinde uygulamaya geçirilmiştir. Birincisi ülkedeki %9'ların üstünde seyreden işsizliğe rağmen işverenlerin talepleri, ikincisi ise Doğu Avrupa ülkelerinin yeniden yapılanma süreçlerinde özellikle genç işsizlerine iş sağlamak amacından kaynaklanmaktadır. Bu politikaların uygulanmasının dış politikadaki var olan yaklaşımdan kaynaklandığı belirtilebilir. Bunda Polonya ve Çek Cumhuriyeti gibi ülkelerden gelebilecek yasadışı işçilerin önüne geçebilmek düşüncesinin de önemli bir yer oluşturduğu söylenebilir (Martin, 1995 ve Martin, 1998: 27-28). Geçmişte tek yönlü olan misafir işçi programı bugün çok çeşitli bir görünüm içinde bulunmaktadır.

Diğer taraftan emek piyasaları bakımından ülkelerin kendi içsel dinamikleri emek politikasına ilişkin talebi belirlemede esas oluştursa da, uluslar arası kuruluşlar ile olan ilişkilerin de bu yöndeki düzenlemeler bakımından önemli etkisi bulunmaktadır. Nitekim Almanya, uluslararası alanda yabancı ülkelere işgücü alamaya ilişkin ulus üstü düzenlemelere 25.3.1957 tarihinde Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran Roma Anlaşması ile başlamıştır. Başlangıçta ülkeler egemenlik haklarından vazgeçmeye direnseler de daha sonra bu yöndeki gelişmeler gittikçe hız kazanmıştır. 28.2.1986 tarihli Tek Avrupa Sözleşmesi, 14.6.1985 tarihli Schengen I ve 19.6.1990 Schengen II, 7.2.1992 tarihli Maastricht Anlaş-

ması ve 2.10.1997 tarihli Amsterdam Anlaşması ile birlik vatandaşlığı geniş şekilde tanımlanmıştır. Yapılan bu düzenlemeler AB'ne üye olan ülkelerin vatandaşlarının yararlanabileceği hakları içermekte olup, üçüncü ülke vatandaşlarını bu ilerlemeler kapsamına almamaktadır. Birlik üyesi ülkelerin vatandaşlarının üye ülkelerin sınırları içinde serbestçe çalışabilmelerine, yerleşebilmelerine ve yerel seçimlerde oy kullanma hakkı gibi koşullar içermesine rağmen, üye ülkelerin iç piyasalarındaki gelişmelerin insan gücü gereksinimi ortaya çıkarması, bu eksikliğin üye ülke insan kaynakları ile karşılanamaması, tarih tekerrür ederek üçüncü ülkelere yeni göç talebinin meydana gelmesine neden olmuştur. Ancak yeni süreçte, geçmişte savaşın neden olduğu insan arzı yetersizliği ile niteliksiz emek gücüne gereksinim duyulurken, günümüzde ise teknolojiye meydana gelen hızlı gelişmeler ve artan rekabet koşulları yüksek nitelikli insan gücüne olan talebi ortaya çıkarmıştır. Bu çerçevede Almanya Şansölyesi Schröder 2000 Şubatında yabancı bilgisayar alanındaki uzmanlara ve ileri teknoloji alanındaki meslek sahiplerine "Green Card" (Yeşil Kart) uygulamasına başlanacağını duyurmuştur.

AB ülkeleri dışından üçüncü ülke vatandaşlarının green card düzenlemesinden yararlanabilmek için başvuruda bazı şartlar istenmektedir. Bunlar (Werner, 2002: 321):

- Enformasyon veya iletişim teknolojisi alanlarında üniversite veya sanat/fen kolu (polytechnic) derecesine sahip olmak. Bunun dışında Alman üniversitelerinden veya polytechnic'lerden mezun olanlar başvurabilirler (önceden bu okullardan mezun olup da ülkeden ayrılmış kişiler).
- Bu alanlarda yeterli birikime sahip olup da onları istihdam eden işverenlerinden yıllık en az 100.000 DM geliri olanlardır.

Bu uygulama kapsamında maksimum 5 yıl süre ile yılda 10.000 kişiye çalışma izni sağlanabilmektedir. Ancak, kotanın ihtiyaca göre yılda 20.000'e çıkarılması da planlanmakta olup, yeşil kart uygulamasına 1 Ağustos 2000 tarihinden itibaren başlanmıştır.

Yeşil Kart Uygulamasındaki Gelişim

Ağustos 2000 tarihinden Nisan 2001 tarihine kadar geçen süreçte bu uygulama ile çalışma izni alanların sayısı 7.000'i bulmuştur. Bu alanlarda çalışanların 2/3'ünden fazlasının, yüzden daha az işçi çalıştıran Münih, Frankfurt, Bonn-Kolonya bölgelerinde buldukları belirlenmiştir. Bu kişilerin 1/8'inin yıllık gelirinin en az 100.000 DM olduğu ve 1/7'sinin ise Alman üniversite ve polytechnic'lerden mezun olanların oluşturdukları bilinmektedir. Almanya'nın bilgisayar alanında 75.000 ki-

şeye gereksinimi bulunurken, bu alanlarda Alman okullarından mezun olanların sayısı yılda 6.000 civarında bulunmaktadır.

Tablo. Ülkelere Göre Yeşil Kart Sahipleri: Nisan 2001 Sonu İtibariyle

Ülkesi	Toplam	Erkekler
Bulgaristan	228	184
Yugoslavya	446	377
Romanya	631	548
Macaristan	267	242
Çek Cum./Slovakya	463	440
Rusya Federasyonu	1.004	898
Hindistan	1.403	1.291
Pakistan	118	117
Kuzey Afrika	242	224
Güney Amerika	164	118
Diğerleri	2.022	1.708
Toplam	6.988	6.147

Not: Yugoslavya'nın içinde Hırvatistan, Bosna-Hersek, Slovenya, Makedonya ve Montenegro; Rusya'nın içinde Beyaz Rusya, Ukrayna, Estonya, Letonya ve Litvanya'da bulunmaktadır. Kuzey Afrika'da ise Cezayir, Fas ve Tunus'da yer almaktadır.

Kaynak: (Werner, 2002: 324)

Yeşil kart kapsamında gelen yabancıların dağılımına bakıldığında, tablodan da anlaşılacağı gibi bunların % 44.5'ini Avrupa'daki diğer ülkelerden gelenlerin oluşturduğu görülmektedir. Gelen yabancı uzmanlar içinde en büyük grubu ise % 20 ile Hindistanlılar oluşturmaktadır. Yabancıların cinsiyetlerine göre dağılımına bakıldığında da bunların % 88'inin erkeklerin olduğudur.

Ancak anlaşılmaktadır ki gelenlerin toplamına bakıldığında Almanya'nın düşük nitelikli işçilere ilişkin talebinde arzu edilenden daha yoğun bir akış gerçekleşmiş iken, yüksek nitelikli uzman kişilerin durumunda ise istenilen rakama ulaşılammıştır.

SONUÇ

Almanya'nın yabancı emek talebine olan gereksiniminin aradan geçen yarım yüzyıla varan süreçte farklı bir yapıya kavuştuğu görülmektedir. Almanya, 1960'lı yıllarda sanayi mallarına dayalı üretim sürecinin gerektirdiği koşullar ve emek arzının yetersizliği nedeniyle düşük nitelikli emek gücüne yönelik talepte bulunmaktaydı. Günümüzde de hali hazırda politik sebeplerden dolayı düşük nitelikli işgücünü çevre ülkelerden talep etmeye devam etmekle birlikte, göçe ilişkin eğiliminin çağın gerektirdiği

biçimde teknolojik yarışta geri kalmamak, artan rekabet koşullarında başarılı olabilmek için yüksek nitelikli insan gücünü ülkeye çekmeye ve istihdam etmeye yöneldiği anlaşılmaktadır. Bu amaçla vize rejiminde de farklı uygulamaya yönelmiştir.

Yabancı yüksek nitelikli insan gücünü çekmeye yönelik göç politikalarındaki değişim, sadece Almanya'ya has bir uygulama olmayıp, diğer gelişmiş ülkelerin de son zamanlarda yöneldiği bir yöntem olarak bilinmektedir. Nitekim bu alanda en başarılı olan ülke ABD'dir. Günümüzde adeta ülkeler arasında bir yarış şekline dönüşen yüksek nitelikli insan gücünü çekmede kıta Avrupa'sının, ABD'ne göre geri kaldığı gözlenmektedir. ABD yabancı insan gücünü kendi bünyesine çekebilmek amacıyla çok çeşitli vize rejimine sahip olup, bu amaçla 1965 yılından beri de göç mevzuatında çeşitli teşvik edici düzenlemelerde bulunmuştur. Almanya'nın yüksek nitelikli insan gücü çekmeye yönelik göç politikalarındaki değişimin ardında rekabette geri kalmama, bu alandaki emek arzı açığını kapatmanın yanında, yeşil kart uygulamasının yeni bir misafir işçi uygulaması çeşidi olduğu da gözden uzak tutulmamalıdır. Bu uygulama ile çalışmak amacı ile gelenlerin ülke ekonomisine katkıda bulunmaları, vergi ödemeleri beklenirken onların ülke politikalarında yerel düzeyde de olsa herhangi bir tasarruf yetkilerinin olmasından kaçınmak ve bunun kalıcı göç biçimine dönüşmesini engellemek amacının yattığı belirtilebilir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Martin, P. (1995), *Immigration Issues In Germany And The US: Challenges And Options*, Report of a workshop held August 31, 1995, UC-Berkeley, September 1, 1995.
http://migration.ucdavis.edu/cmpr/ciip_aug1995.html.
- _____. (1998), *Germany: Reluctant Land Of Immigration*, Germany Issues 21, *American Institute for Contemporary German Studies*, The Johns Hopkins University, Washington.
- OECD. (2001), *Trends in International Migration*, SOPEMI 2001, OECD Proceedings: Paris.
- Straubhaar, T. (2001), *New Migration Needs A NEMP (A New European Migration Policy) And Not (Only) A German Einwanderungsgesetz*, HWWA-Hamburg Institute of International Economics, Europa Kolleg Hamburg, CEPR London.
http://migration.ucdavis.edu/cmpr/feb01/straubhaar_feb01.html.
- Werner, H. (2002), "The Current "Green Card" Initiative For Foreign IT Specialist In Germany", *International Mobility Of The Highly Skilled*, OECD Proceedings: Paris.