

materiały studialne



**POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH**

**PISM
research papers**

Niemcy wobec rozszerzenia Unii Europejskiej o Turcję

ADAM SZYMAŃSKI

NR 4, MARZEC 2007

SPIS TREŚCI

Niemcy wobec rozszerzenia Unii Europejskiej o Turcję /5–21/

1. Uwarunkowania stanowiska Niemiec wobec tureckiej akcesji	8
2. Władze niemieckie wobec członkostwa Turcji w UE	9
2.1. Lata 1996–1998 – okres rządów Helmuta Kohla	10
2.2. Lata 1998–2005 – okres rządów Gerharda Schrödera	12
2.3. Lata 2005–2006 – okres rządów Angeli Merkel	18
3. Konkluzje	20

CONTENTS

Germany and the question of Turkey's membership in the European Union /23–40/

1. Factors determining Germany's position on Turkey's accession	26
2. Official German policy on Turkish membership in the EU.	28
2.1. 1996–1998: the Helmut Kohl government.	28
2.2. 1998–2005: the Gerhard Schröder government.	31
2.3. 2005–2006: the Angela Merkel government.	37
3. Conclusions.	39

Rozszerzenie Unii Europejskiej to proces stopniowy, który rozpoczyna się przed formalną akcesją każdego państwa i jest kontynuowany po jej dokonaniu. Można wyróżnić cztery główne dziedziny badań nad tym zagadnieniem. Są nimi: 1) polityka kandydatów do członkostwa w UE; 2) polityka państw członkowskich wobec rozszerzenia UE; 3) unijna polityka rozszerzenia; 4) skutki tego procesu¹. Niniejsza analiza dotyczy drugiego z wymienionych obszarów, przy czym autor skoncentrował się na stanowisku rządu oraz prezydenta RFN wobec tureckiej akcesji.

Warto postawić pytania o argumentację na poparcie niemieckiego stanowiska oraz o czynniki, które na nią wpływają. Duże znaczenie mają elementy zazwyczaj warunkujące stanowisko rządów państw UE. W tym kontekście Ziya Öniş zwraca uwagę na orientację polityczną rządzącej koalicji (partii) oraz związaną z tym wizję Europy, na popieraną przez rząd koncepcję integracji europejskiej oraz politykę wobec Stanów Zjednoczonych². Oprócz tych elementów jest jednak wiele innych, dotyczących polityki wewnętrznej i zewnętrznej – występujących rzadziej wśród członków Unii lub charakterystycznych tylko dla Niemiec – które warunkują stanowisko RFN wobec rozszerzenia UE o Turcję i powodują, że to stanowisko nie jest stałe nawet w okresie rządów jednej koalicji, lecz cechuje się dużym dynamizmem. Opiera się ono zarówno na argumentacji pragmatycznej, jak i na idealistycznej, w proporcjach zmieniających się w zależności od okoliczności.

Analiza czynników wpływających na stanowisko Niemiec wobec członkostwa Turcji w UE oraz argumentacji na jego poparcie w okresie rządów trzech różnych koalicji: CDU–CSU–FDP, SPD–Sojusz 90/Zieloni i CDU–CSU–SPD, obejmuje lata 1996–2006. Od roku 1996, a więc od wejścia w życie unii celnej Wspólnoty Europejskiej (WE) z Turcją, zaczęła się rysować perspektywa członkostwa tego państwa w Unii. W tym okresie Turcja uznała przystąpienie do UE za priorytet swej polityki zagranicznej, a państwa członkowskie zaczęły rozmawiać na ten temat i podejmować konkretne decyzje.

Porównanie stanowiska trzech koalicji rządzących w RFN wobec tureckiej akcesji wymaga zastosowania analizy porównawczej. Środkiem dodatkowym, porządkującym argumenty niemieckich władz i ułatwiającym ich porównywanie, jest użycie instrumentarium teorii integracji europejskiej, czyli trzech koncepcji racjonalistyczno-pragmatycznych: realistycznej, podejścia liberalnego międzyrządowego i ponadnarodowego instytucjonalizmu, oraz jednej koncepcji idealistycznej – konstruktywizmu³.

W przypadku stanowiska państwa członkowskiego wobec przyjęcia do UE kraju kandydującego koncepcja realistyczna zakłada, że członek Unii będzie się kierował przede wszystkim konsekwencjami akcesji dla swojego bezpieczeństwa oraz wpływów w UE. Oznacza to, że będzie popierał rozszerzenie, jeśli spowoduje to poprawę jego pozycji lub doprowadzi do lepszego zrównoważenia sił w Unii, a także jeżeli umożliwi sprawowanie większej kontroli nad rozwojem wydarzeń w kraju kandydującym. Zgodnie z podejściem liberalnym międzyrządowym państwo członkowskie opowie się za akcesją, gdy będzie to oznaczało osiągnięcie realnych korzyści. Poprzez przystąpienie danego kraju do UE, jeśli przyniesie to członkowi Unii zyski z tytułu wkładu kandydata w dobra wspólnoty, nie mniejsze niż koszty wynikające z dzielenia tych dóbr. Ważne jest również, czy państwo kandydujące ma rozwinięte stosunki gospodarcze z danym członkiem UE. Ponadnarodowy instytucjonalizm przewiduje, że państwo członkowskie poprze akcesję kraju kandydującego, jeśli będzie się to wiązało z korzyściami dla funkcjonowania UE jako całości. Z kolei konstruktywizm zakłada, że państwo członkowskie opowie się za rozszerzeniem, jeżeli kandydat identyfikuje się ze wspólnotą, jaką tworzy UE (kwestia tożsamości), oraz podziela unijne wartości i normy.

¹ O dziedzinach badań nad rozszerzeniem UE za: F. Schimmelfenning, U. Sedelmeier, *The Study of EU Enlargement: Theoretical Approaches and Empirical Findings*, [w:] M. Cini, A.K. Bourne (red.), *Palgrave Advances in European Union Studies*, Palgrave Macmillan, New York 2006, s. 97–100.

² Zwolennikami tureckiej akcesji są w państwach UE zazwyczaj rządy lewicowe, popierające ideę Europy otwartej, świeckiej, wielokulturowej i demokratycznej. Przeciwno przystąpieniu Turcji do Unii występują rządy o orientacji prawicowej, mające wizję Europy opartej na zasadach demokracji, ale ze sztywnymi granicami, wyznaczonymi przez element kulturowy – tradycję chrześcijańską. Zwolennikami członkostwa Turcji w UE są często władze państw opowiadających się za unijnym modelem międzyrządowym i popierających w pierwszej kolejności rozszerzenie Unii, a większość przeciwników stanowią kraje skłonne uznać model federacyjny i traktujące prestiżowo pogłębianie UE. Zob. Z. Öniş, *Turkish Modernisation and Challenges for the New Europe*, „Perceptions. Journal of International Affairs”, Autumn 2004, s. 17–22.

³ Szerzej na ten temat zob. F. Schimmelfenning, U. Sedelmeier, *The Study...*, *op.cit.*, s. 100–102.

Oznacza to, że warunkiem poparcia jest „europejskość” kandydata, pozytywne nastawienie do projektu integracji europejskiej czy też wyznawanie zasad demokracji i respektowanie praw człowieka⁴.

1. Uwarunkowania stanowiska Niemiec wobec tureckiej akcesji

Stanowisko rządu niemieckiego wobec członkostwa Turcji w UE jest warunkowane szczególnymi czynnikami, jakimi są długoletnie bliskie stosunki niemiecko-tureckie oraz związana z tym obecność w RFN ponad 2,5-milionowej społeczności tureckiej, z której przeszło 700 tys. osób ma obywatelstwo niemieckie⁵.

Oficjalne stosunki niemiecko-tureckie sięgają 1761 r., kiedy to Fryderyk Wielki i sultan Mustafa III podpisali umowę o przyjaźni, transporcie morskim i handlu⁶. Przez całe XIX stulecie współpraca między Imperium Osmańskim a krajami niemieckimi (od 1871 r. Cesarstwem Niemieckim) rozwijała się przede wszystkim na płaszczyźnie wojskowej. Ponieważ Turcy otrzymywali broń, zaczęły się rozwijać również stosunki gospodarcze, czego przejawem była rozbudowa sieci kolejowej w Anatolii. Już w dwudziestoleciu międzywojennym Niemcy stały się najważniejszym partnerem handlowym Turcji.

Jednak najistotniejszy dla obecnego stanowiska Niemiec wobec członkostwa Turcji w UE jest okres po II wojnie światowej. O ile w czasie I wojny światowej wzajemne relacje cementowało „braterstwo broni”, to zaraz po II wojnie światowej do ich rozwoju przyczyniła się, rozpoczęta jeszcze w latach trzydziestych XX w., emigracja około 80 niemieckich naukowców, artystów oraz polityków, którzy odąd odgrywali dużą rolę w modernizacji Turcji. Do grupy tej należeli m.in. prawnik Ernst Hirsch, ekonomista Alexander Rüstow, kompozytor Paul Hindemith czy późniejszy burmistrz Berlina Ernst Reuter. Oprócz wymiaru oficjalnego stosunków niemiecko-tureckich bardzo ważny stał się od tej pory wymiar personalny.

Oficjalne relacje polityczne były umacniane przez obecność RFN i Turcji w bloku antysowieckim, członkostwo w NATO oraz przez poparcie ze strony Stanów Zjednoczonych, dla których obydwa państwa odgrywały kluczową rolę w zachodnim systemie bezpieczeństwa. W latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX w. rozwinęły się partnerskie stosunki niemiecko-tureckie, o czym zadecydowały nie tylko aspekty polityczne (polegające w kolejnych dziesięcioleciach także na wspieraniu demokratyzacji Turcji przez RFN) i wojskowe (dostawy sprzętu wojskowego o wartości setek milionów dolarów rocznie). Bardzo ważny był przede wszystkim rozwój współpracy społeczno-gospodarczej. Turcja stała się po II wojnie światowej drugim po Indiach odbiorcą niemieckiej pomocy rozwojowej. Od 1960 r. otrzymała od RFN około 4,3 mld euro⁷.

Po roku 1953, gdy zawarto umowę o wzajemnym zniesieniu wiz, „kamieniem milowym”⁸ w stosunkach niemiecko-tureckich stała się umowa o naborze tureckich pracowników zawarta 31 października 1961 r. Jej podpisanie wynikało zarówno z dobrej koniunktury w RFN, czego przejawem była znaczna nadwyżka wolnych miejsc pracy w przemyśle budowlanym i metalowym, jak i z budowy muru berlińskiego, co zablokowało napływ siły roboczej z NRD. Wejście w życie wspomnianej umowy spowodowało, że o ile w 1960 r. na terytorium Niemiec Zachodnich przebywało około 3 tys. Turków, to w 1966 r. ich liczba wynosiła już 160 tys.⁹ Byli to głównie ludzie z zacofanej wschodniej i południowo-wschodniej Turcji, którzy przed wyjazdem do RFN próbowali znaleźć zatrudnienie w dużych miastach tureckich. Umowa z 1961 r. została zawieszona wraz z zatrzymaniem naboru w 1973 r. Jednak ani to, ani wprowadzenie w 1980 r.

⁴ *Ibidem*, s. 103–106. Przedstawiony tutaj podział koresponduje z klasyfikacją argumentacji usprawiedliwiającej rozszerzenie UE, wyprowadzanej z koncepcji Unii przez Helene Sjursen. Autorka ta pisze o trzech typach argumentacji: pragmatycznej, nadającej podstawowe znaczenie interesom państw UE (odpowiednik koncepcji racjonalistycznych), etyczno-politycznej i moralnej, które stawiają na pierwszym miejscu – odpowiednio – wartości lub prawa (odpowiednik konstruktywizmu). Zob. H. Sjursen, *Enlargement and the Nature of the EU Polity*, [w:] *idem* (red.), *Questioning EU Enlargement. Europe in Search of Identity*, Routledge, London, New York 2006, s. 1–15.

⁵ Dane (stan z kwietnia 2006 r.) za: *Beziehungen zwischen der Türkei und Deutschland*, Auswärtiges Amt, www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Tuerkei/Bilateral.html.

⁶ O historii stosunków niemiecko-tureckich głównie za: U. Steinbach, *Die Türkei im 20. Jahrhundert. Schwieriger Partner Europas*, Gustav Lübbe Verlag, Bergisch Gladbach 1996, s. 411–431.

⁷ Dane za: *Beziehungen zwischen der Türkei...*, *op.cit.*

⁸ C.-T. Weick, *Die schwierige Balance: Kontinuitäten und Brüche deutscher Türkeipolitik*, Lit, Hamburg 2001, s. 261.

⁹ Dane za: *ibidem*, s. 261.

obowiązku wizowego nie zahamowało migracji z Turcji. Duża liczba tureckich *gastarbeiterów* zdecydowała się na pozostanie w RFN i sprowadzenie do tego kraju swoich rodzin. Mniejszość turecka zaczęła kształtować sytuację polityczną, społeczno-gospodarczą oraz kulturalną w Niemczech Zachodnich.

W stosunkach niemiecko-tureckich dochodziło też do kryzysów, szczególnie w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. W roku 1986 weszła w życie klauzula do umowy stowarzyszeniowej WE z Turcją, dotycząca swobody przemieszczania się. RFN była przeciwna temu, aby klauzula obowiązywała w ramach niemieckiego rynku pracy. W zamian za rezygnację z klauzuli oferowała państwu tureckiemu korzyści finansowe, gospodarcze i społeczne. Turcy nie zgodzili się jednak na tę propozycję. W roku 1987 Turcja złożyła wniosek o członkostwo we Wspólnotach. RFN zajęła wobec niego postawę zachowawczą. Prezydent Richard von Weizsäcker jeszcze w 1986 r. mówił, że Turcja ma prawo złożyć taki wniosek, lecz jest zdecydowanie za wcześnie na jego pozytywne rozpatrzenie. Takie stanowisko wpłynęło na pogorszenie się stosunków niemiecko-tureckich. Podobne konsekwencje miały krytykowanie przez stronę niemiecką (przede wszystkim przez partie opozycyjne) naruszania zasad demokracji i praw człowieka w Turcji oraz – na początku lat dziewięćdziesiątych – ataki na przedstawicieli mniejszości tureckiej w Mölln i Solingen, a także dostarczanie przez RFN broni rządowi tureckiemu, który następnie wykorzystywał ją w walce z Kurdyjską Partią Robotniczą (*Partiya Karkeran Kurdistan – PKK*)¹⁰.

Niemniej jednak o partnerstwie Niemiec i Turcji stanowi obecnie zinstytucjonalizowana i bardzo dobrze rozwinięta współpraca na wielu płaszczyznach. Niemcy są najważniejszym partnerem handlowym Turcji. W roku 2005 wartość bilateralnych obrotów przekroczyła 20 mld euro (eksport do Turcji – 12,8 mld euro, a import z tego państwa – 8,2 mld euro). Udział eksportu do Niemiec w całości tureckiego eksportu oraz udział importu z Niemiec w całości tureckiego importu wyniósł w tym roku około 13–14%. RFN jest również największym zagranicznym inwestorem w Turcji. Od roku 1980 niemieckie firmy zainwestowały w tym kraju ponad 4,5 mld dol. Liczba niemieckich firm-córek oraz niemiecko-tureckich *joint-ventures* przekroczyła w ostatnich latach 2 tys. Z kolei wartość rocznych obrotów tureckich przedsiębiorstw w RFN (jest ich ponad 55 tys.) wynosi 25,7 mld euro. Niemcy stanowią największą grupę turystów w Turcji (4 z 20 mln w 2005 r.)¹¹.

Rozwinięte są również niemiecko-tureckie stosunki kulturalne, naukowe i oświatowe. W roku 2005 obowiązywały 84 porozumienia między uniwersytetami. Na Uniwersytecie Marmara w Stambule dziesięć lat temu uruchomiono dwa niemieckojęzyczne kierunki studiów (planuje się otwarcie niemiecko-tureckiego uniwersytetu w Turcji). W Niemczech Turcy stanowią największą grupę zagranicznych studentów – jest ich ponad 23 tys. (w tym około 5,1 tys. przyjeżdżających bezpośrednio z Turcji). W październiku 2005 r. z inicjatywy ambasady RFN w Ankarze powołano Fundację Kulturalną Niemiecko-Tureckiej Gospodarki, mającą na celu fundowanie stypendiów oraz organizowanie wystaw i wspieranie projektów rozwijających wymianę kulturalną między Niemcami a Turcją. Około 2,1 tys. uczniów uczęszcza do niemieckich lub niemieckojęzycznych szkół w Turcji, w tym do prywatnego Niemieckiego Liceum w Stambule (*Alman Lisesi*) czy państwowego Liceum Stambulskiego (*Istanbul Lisesi*). Tureckie Ministerstwo Oświaty wysyła do Niemiec nauczycieli, którzy uczą tam języka tureckiego 500 tys. Turków chodzących do niemieckich szkół.

Rekapitulując, można stwierdzić, że Niemcy mają długotrwałe, bliskie i zazwyczaj przyjazne stosunki z Turcją. Chodzi nie tylko o oficjalne relacje, lecz także o całą sieć powiązań między społeczeństwami obu krajów. To wszystko powoduje, że RFN była już od lat pięćdziesiątych XX w. postrzegana przez Turcję jako jej adwokat pomagający w urzeczywistnieniu europejskich aspiracji. Przekonanie, że droga kraju nad Bosforem do Europy wiedzie przez Berlin, podzielali zarówno tureckie elity rządzące, jak i opinia publiczna, która często utożsamiała Niemcy z Unią Europejską¹².

2. Władze niemieckie wobec członkostwa Turcji w UE

Oczekiwania Turcji, że RFN będzie odgrywała rolę jej adwokata, zostały spełnione przez Niemcy w czasie tureckich starań o zawarcie unii celnej z WE. Rząd CDU-CSU-FDP wspierał je aktywnie w latach

¹⁰ Zob. U. Steinbach, *Die Türkei...*, *op.cit.*, s. 418–423.

¹¹ Dane za: *Beziehungen zwischen der Türkei...*, *op.cit.*; *Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel*, Statistisches Bundesamt Deutschland, www.destatis.de/download/d/aussch/rangfolge.pdf; *Vorteile oder Vorurteile?*, TÜSIAD, www.tusiad.org/turkish/rapor/brosur_alman/brosur_alman.pdf.

¹² Zob. S. Ates, *Der EU-Beitritt der Türkei und seine Spiegelung in der deutschen Presse*, „KAS-Auslandsinformationen” 2002, nr 10, s. 44; Ü. Yazicioğlu, *Erwartungen und Probleme hinsichtlich der Integrationsfrage der Türkei in die Europäischen Union*, Juristische Reihe Tenea, Berlin 2005, s. 173–174.

1994–1995. Duże znaczenie miały działania ministra spraw zagranicznych Klaus Kinkel, który przekonywał Grecję, aby nie blokowała Turcji drogi do UE, a po podpisaniu umowy o unii celnej wspierał finalizację procesu ratyfikacyjnego. Choć były przeszkody związane z naruszaniem praw człowieka przez Turcję i niestabilną sytuacją w południowo-wschodniej części kraju (na elementy te wskazywały partie opozycyjne, które ostatecznie – z wyjątkiem PDS – poparły ratyfikację umowy o unii celnej), to jednak Niemcy deklarowały, że nie chcą izolować Turcji. Rząd Helmuta Kohla opowiadał się za wspieraniem sił demokratycznych i przeciwdziałaniem wzrostowi znaczenia fundamentalistów islamskich, a to mogło być realizowane dzięki powiązaniu unią celną państwa tureckiego z Europą.

Wpływ na taki kształt polityki RFN miało zwłaszcza stanowisko CDU. To właśnie niemieckiej chadecji zależało na powiązaniu Turcji z Europą. Już w oświadczeniu przyjętym na 23. zjeździe partyjnym w Mannheim w 1975 r. CDU uznała tę kwestię za jedno z najpilniejszych zadań w polityce europejskiej¹³. Postrzegała Turcję jako ważnego partnera handlowego RFN oraz jako państwo, którego głównym zadaniem w ramach NATO jest ochrona południowo-wschodniej flanki Europy. Tak więc w argumentacji zarówno rządu niemieckiego, jak i CDU przed 1996 r. widoczne było podejście realistyczne – element bezpieczeństwa oraz dążenie do uzyskania wpływu na wydarzenia polityczne w Turcji, a także, częściowo, podejście liberalne międzyrządowe – dzięki podkreśleniu gospodarczych relacji niemiecko-tureckich.

Jednakże rząd niemiecki przed 1996 r. udzielał wymijających odpowiedzi lub wyrażał swój sceptycyzm co do członkostwa Turcji w UE. Widoczna była kontynuacja zachowawczego stanowiska z drugiej połowy lat osiemdziesiątych, przedstawianego chociażby przez prezydenta von Weizsäckera. Mimo że rząd Kohla nie mówił stanowczo „nie”, to jednak coraz częściej wskazywał (m.in. w związku z naciskiem ze strony FDP) na istotne przeszkody w procesie integracji Turcji z UE, czyli na brak demokracji oraz konflikt turecko-grecki. Kinkel nazywał te przeszkody „kamieniami na drodze Turcji do Unii, które trzeba będzie długo usuwać”¹⁴. W tym okresie nie istniała jeszcze potrzeba wyrażania jasnego i do końca sprecyzowanego stanowiska w sprawie tureckiej akcesji. Wynikało to z faktu, że nie rozpoczęła się jeszcze debata na ten temat zarówno w Niemczech, jak i innych państwach UE¹⁵.

2.1. Lata 1996–1998 – okres rządów Helmuta Kohla

Po wejściu w życie unii celnej stało się jasne, że Niemcy nie spełnią oczekiwań Turcji co do wsparcia starań o członkostwo w UE i odgrywania roli tureckiego adwokata w tej kwestii. Rząd Kohla w ostatnich latach sprawowania władzy nie był przychylny akcesji tureckiej. Wiązało się to z przyjmowaną koncepcją polityki europejskiej i rozszerzania Unii. Niemcy popierały dalsze rozszerzanie UE. Wynikało to z obowiązywania tzw. podwójnej strategii, która zakładała równoległą realizację dwóch wzajemnie się uzupełniających procesów – rozszerzania i pogłębiania Unii, niezbędnych w obliczu wyzwań globalizacji¹⁶. W praktyce pogłębianie – po okresie dominacji w polityce niemieckiej na początku lat dziewięćdziesiątych (związanej z przyjmowaniem traktatu z Maastricht) – ustąpiło pierwszeństwa rozszerzaniu. Należy podkreślić, że Niemcy były w tym czasie przekonane o braku konieczności wzajemnego warunkowania się dwóch procesów, tzn. opóźnienie jednego z nich nie musiało oznaczać zahamowania drugiego. Stąd też RFN, nie mając wypracowanej jasnej koncepcji reform instytucjonalnych w UE po 1995 r., skoncentrowała się w dużej mierze na wspieraniu rozszerzenia Unii¹⁷.

¹³ W czasie tego zjazdu stwierdzono: „Celem naszej polityki jest przyczynienie się do tego, aby Turcja i Hiszpania zostały ściślej niż dotychczas włączone do europejskiej wspólnoty”. Cyt. za: *Unsere Politik für Deutschland – Mannheimer Erklärung*, 23. *Bundesparteitag* 23.–25. Juni 1975, [w:] *50 Jahre erfolgreiche Politik für Deutschland und Europa*, CD-ROM, cz. 3, CDU-Lexik. Programm der CDU.

¹⁴ C.-T. Weick, *Die schwierige...*, *op.cit.*, s. 358–360.

¹⁵ M.G. Hüttmann, „Die Türkei ist anders in Europa”: *Die öffentliche Debatte um einen EU-Beitritt der Türkei in Deutschland*, [w:] A. Giannakopoulos, K. Maras (red.), *Die Türkei-Debatte in Europa. Ein Vergleich*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005, s. 35.

¹⁶ Szerzej zob. M. Dauerstädt, B. Lippert, *Die deutsche Ratpräsidentschaft: Doppelstrategie zur Vertiefung und Erweiterung der EU*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1998, www.fes.de/organisation/europe/publicat/doppelstr98.html.

¹⁷ Zob. B. Lippert, *Die EU-Erweiterungspolitik nach 1989 – Konzeptionen und Praxis der Regierungen Kohl und Schröder*, [w:] H. Schneider, M. Jopp, U. Schmalz (red.), *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*, Europa Union Verlag, Berlin 2001, s. 373–374 i 378–380.

Priorytetowe znaczenie miał kierunek wschodni. Niemcy zdecydowały się na odgrywanie roli adwokata, ale tylko w stosunku do faworyzowanej grupy państw, czyli Polski, Republiki Czeskiej i Węgier. Członkostwo Turcji w UE nie wpisywało się w niemiecką koncepcję rozszerzenia, stanowiąc zupełnie odrębną kategorię od tej, która wiązała się z przyjęciem do Unii państw Europy Środkowo-Wschodniej. Na stanowisko niemieckie składały się obecne wcześniej, wspomniane już komponenty – realistyczny aspekt bezpieczeństwa oraz rozwinięte stosunki niemiecko-tureckie (podejście liberalne międzyrządowe). Jednak o ile wystarczyło to na opowiedzenie się za unią celną, o tyle było to za mało na poparcie członkostwa w UE. W ujęciu realistycznym – brakowało elementów obecnych w przypadku rozszerzenia wschodniego: zarówno korzyści dla Niemiec, związanych z położeniem państwa kandydującego do Unii w sąsiedztwie RFN, jak i „podobnego sposobu myślenia”. W ramach podejścia liberalnego międzyrządowego powtarzał się argument o słabej kondycji gospodarki. Jednak kluczową rolę w formułowaniu stanowiska niemieckiego wobec tureckiej akcesji wydawała się odgrywać argumentacja idealistyczna, konstruktywistyczna. Odpadała kwestia pojednania z sąsiadami i moralnych zobowiązań ze strony Niemiec. W odróżnieniu od państw Europy Środkowo-Wschodniej Turcja nie była uważana przez RFN za kraj wyznający wartości i zasady demokratyczne. Rząd niemiecki wskazywał ponownie na to, że Turcja nie spełnia politycznych kryteriów kopenhaskich i nie załagodziła konfliktów ze swymi sąsiadami. Jeszcze mocniej podkreślały to partie opozycyjne. Najważniejszy był brak przekonania władz niemieckich, że Turcja należy do tej samej wspólnoty kulturowej. Niemcy stały na stanowisku, że jako kraj muzułmański nie jest ona członkiem rodziny europejskiej, a jedynie partnerem Europy mającym strategiczne znaczenie¹⁸.

W odróżnieniu od okresu przed 1996 r., kiedy trudno było uzyskać solidną podstawę formułowania jednoznacznych wniosków, po tym roku o sceptycznym stanowisku Niemiec wobec tureckiej akcesji świadczyły działania rządu i kanclerza Kohla. W czasie spotkania Europejskiej Partii Ludowej (*European People's Party* – EPP) w marcu 1997 r. jej przewodniczący, premier Belgii Wilfried Martens stwierdził, że „Turcja nie jest kandydatem do członkostwa w UE w krótkiej i długiej perspektywie. Chcemy jak najbliższej współpracy, ale tworzymy Unię Europejską. To jest europejski projekt”¹⁹. Na pierwszy plan wysunięto więc element kulturowy, choć wspomniano także o niespełnianiu kryteriów kopenhaskich. Stanowisko EPP zostało przyjęte jednomyślnie, co oznaczało, że obecny na zjeździe Kohl nie protestował. Na tak wyraźną deklarację miała wpływ zapewne sytuacja polityczna w Turcji – od połowy 1996 r. na czele rządu stał Necmettin Erbakan, przywódca Partii Dobrobytu (wpisującej się w nurt islamu politycznego), który był negatywnie nastawiony do integracji jego państwa z UE, a wewnątrz kraju próbował wprowadzić do porządku ustrojowego elementy islamu²⁰. Wydaje się, że stanowisko Kohla to także konsekwencja postawy przyjętej przez wszystkich europejskich chadeków, którzy wcześniej byli wstrzeźliwi w wyrażaniu swojego sceptycyzmu wobec tureckich aspiracji. Turcy zarzucili niemieckiemu kanclerzowi tworzenie nowego muru berlińskiego, oskarżyli Kohla o rasistowsko-religijny fanatyzm, a gazeta „Türkiye” porównała go do Karola Wielkiego, chcącego przekształcić Europę w jedno chrześcijańskie imperium²¹. Władze niemieckie tłumaczyły, że kanclerz został źle rozumiany.

We wrześniu 1997 r. nowy turecki premier Mesut Yılmaz przebywał z oficjalną wizytą w Niemczech. W jej trakcie kanclerz Kohl stwierdził, że Niemcy popierają przystąpienie Turcji do Unii Europejskiej w dalszej perspektywie. Jednocześnie zaapelował o wprowadzenie przez to państwo niezbędnych reform i zapewnił, że w miarę możliwości wesprze tureckie wysiłki. Ta wizyta rozbudziła w Turcji nadzieje. W prasie tureckiej podkreślano, że Niemcy nie mówią „nie” i nie wyrażają opinii, iż Turcja nigdy nie przystąpi do Unii (tak jak to wynikało z wypowiedzi w czasie marcowego szczytu EPP). Jednak w rzeczywistości rząd niemiecki nie zmienił stanowiska. Kohl wcześniej też nie mówił stanowczo „nie” tureckiej akcesji. Jego opinię dobrze określa pojawiające się w komentarzach niemieckie określenie *jein* (*zbitka ja i nein*).

¹⁸ Zob. H. Sjursen, *Enlargement...*, *op.cit.*, s. 12–13; M. Zaborowski, *More than Simply Expanding Markets. Germany and EU Enlargement*, [w:] H. Sjursen, (red.), *Questioning...*, *op.cit.*, s. 118.

¹⁹ Cyt. za: S. Kinzer, *Brussels Meetings Dims Turkey's Bid to Join European Union*, „The New York Times” z 11 marca 1997 r., s. 11.

²⁰ Szerzej zob. A. Szymański, *Fundamentalizm islamski – zagrożenie dla tureckiej demokracji?*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2005, t. 5, nr 2, s. 66–74.

²¹ Na temat tureckiej krytyki obszernie pisała prasa niemiecka. Zob. W. Koydl, *Die Türkei zürnen dem Kanzler*, „Süddeutsche Zeitung” z 11 marca 1997, s. 4; H. Bacia, *In der Frage des EU-Beitritts gibt es nur Freunde und Feinde*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 26 marca 1997 r., s. 8; T. Sommer, *Europa ist kein Christen-Club*, „Die Zeit” z 14 marca 1997 r., s. 1.

Sceptyczne nastawienie rządu niemieckiego znalazło potwierdzenie w wynikach posiedzenia Rady Europejskiej w Luksemburgu w grudniu 1997 r. Niemcy poparły przyjętą wtedy strategię rozszerzania UE, przewidującą w przypadku Turcji włączenie do Konferencji Europejskiej, ale nie zawierającą postanowienia o przyznaniu statusu kandydata do członkostwa. Turcja miała stanowić oddzielną kategorię jako państwo, wobec którego należy wypracować „europejską strategię”. Stanowisko niemieckie najlepiej odzwierciedlały słowa ambasadora RFN w Ankarze Hansa-Joachima Vergaua. W artykule opublikowanym w gazecie „Milliyet” z 29 sierpnia 1997 r. napisał on, że tureckich problemów nie można porównywać z problemami innych państw aspirujących do członkostwa w UE i że Turcja nie pasuje do żadnej z grup kandydatów²². Rząd Kohla przed grudniem 1997 r. postulował odrębne, choć uprzywilejowane traktowanie Turcji. Według niego Konferencja Europejska zorientowana na akcesję powinna obejmować wyłącznie proces rozszerzania na Wschód. Tak więc postulaty niemieckie szły jeszcze dalej niż późniejsze ustalenia w Luksemburgu. RFN jeszcze w listopadzie 1997 r. proponowała utworzenie Komitetu do spraw Rozszerzenia, aby wyłączyć państwo tureckie z Konferencji i wprowadzić do oddzielnego, multilateralnego mechanizmu²³. Za taką strategią opowiadała się wtedy również opozycja. SPD uważała, że Turcja nie może na razie przystąpić do UE, ponieważ nie spełnia kryteriów kopenhaskich. Zieloni byli jeszcze bardziej krytyczni, twierdząc, że uczestnictwo w jakimkolwiek forum wielostronnym wymaga spełnienia rygorystycznych politycznych kryteriów. Ponieważ nie można tego powiedzieć o Turcji, musi ona zostać wyłączona zarówno z Konferencji Europejskiej, jak i z poszczególnych części strategii przedakcesyjnej²⁴.

Na początku 1998 r. premier Yılmaz stwierdził, że Kohl uważa UE za klub chrześcijański oraz prowadzi w przypadku rozszerzenia Unii na Wschód politykę zbliżoną do hitlerowskiej koncepcji *Lebensraum*²⁵. Jednak, jak już wspomniano, rząd Kohla nadal nie mówił stanowczo „nie” tureckiej akcesji, o czym świadczył postulat ponownego zaproszenia Turcji do udziału w Konferencji Europejskiej w październiku 1998 r., po tym, jak państwo to odmówiło uczestniczenia w obradach tego gremium.

2.2. Lata 1998–2005 – okres rządów Gerharda Schrödera

Rząd Kohla nie pozostawił ugruntowanej koncepcji tureckiej akcesji. Nowa ekipa rządząca, złożona z polityków SPD i Sojuszu 90/Zieloni, zajęła własne stanowisko w tej sprawie, nie nastąpiło to jednak na początku sprawowania przez nią władzy. W pierwszych kilkunastu miesiącach urzędowania Schröder był wstrzemięźliwy w wypowiedzaniu się na temat tureckiej akcesji²⁶. W tym okresie najbardziej uwidaczniał się – nadal istotny – wpływ polityki Niemiec wobec rozszerzenia UE na stosunek władz tego państwa do aspiracji Turcji. Nowy rząd miał bardziej realne podejście do rozszerzenia, ponieważ nadeszła pora, gdy trzeba było podejmować decyzje o przyjmowaniu nowych członków. Stąd też RFN wahała się w składaniu obietnic dotyczących np. terminu akcesji kandydatów. W pierwszym okresie urzędowania nowy rząd niemiecki przywiązywał dużą wagę do pogłębienia Unii w związku z pracami nad Agendą 2000. Schröder uważał, że UE musi być przygotowana do dalszego rozszerzenia²⁷. Wywierało to wpływ na zachowawcze stanowisko Niemiec w kwestii akcesji tureckiej.

Od chwili objęcia władzy przez nowy rząd była jednak widoczna zmiana nastawienia RFN do europejskich aspiracji Turcji. Schröder domagał się, aby to państwo traktowano na równi z innymi kandydatami. O ile rząd Kohla największą wagę przywiązywał do elementu kulturowego jako przeszkody na drodze Turcji do UE, o tyle nowe władze niemieckie wysunęły na pierwszy plan niespełnianie przez Turcję politycznych

²² Zob. H. Kramer, *A Changing Turkey. The Challenge to Europe and the United States*, Brookings Institution Press, Washington 2000, s. 287.

²³ B. Lippert, K. Hughes, H. Grabbe, P. Becker, *British and German Interests in EU Enlargement. Conflict and Cooperation*, The Royal Institute of International Affairs, Continuum, London, New York 2001, s. 25–26; *Enlargement/Agenda 2000 – Watch. Pilot issue*, Institut für Europäische Politik, Bonn, October 1998, s. 28, www.iep-berlin.de/publik/enlargement-watch/watch0-1998.pdf.

²⁴ Zob. *SPD gegen Beitritt der Türkei zur EU*, „Süddeutsche Zeitung” z 10 marca 1997 r., s. 2; B. Lippert, K. Hughes, H. Grabbe, P. Becker, *British and German Interests...*, *op.cit.*, s. 25.

²⁵ Zob. O. Taspinar, *Changing Parameters in U.S.-German-Turkish Relations*, AICGS Policy Paper 18, American Institute For Contemporary German Studies, The John Hopkins University, Washington 2005, s. 23, www.aicgs.org/documents/polrep18.pdf.

²⁶ Zob. M. Overhaus, *Deutschland soll eine fundierte Debatte über die EU-Mitgliedschaft der Türkei anstoßen*, „Politische Meinung” 2003, nr 3, s. 50.

²⁷ Zob. B. Lippert, *Die EU-Erweiterungspolitik...*, *op.cit.*, s. 380–385.

kryteriów kopenhaskich²⁸. W argumentacji konstruktywistycznej kładziono więc nacisk na prawa i wolności, a nie na wartości kulturowe. Wpłynęła na to przede wszystkim lewicowa orientacja partii rządzących, implikująca podkreślanie laickiego charakteru UE oraz prymat spuścizny oświeceniowej w Europie. Rainer Hülse ma rację, twierdząc, że koalicja SPD–Zieloni stosowała również argumentację kulturową. Jednak rząd Schrödera, wskazując na to, że Turcja jest krajem muzułmańskim, nie traktował tego elementu, jak sugeruje Hülse, jako przeszkody w integracji z UE, lecz przeciwnie – czynnik ten stanowił wsparcie (i nic poza tym) pozytywnej argumentacji²⁹.

Sama orientacja polityczna koalicji rządzącej nie wystarczyła, żeby rząd niemiecki otwarcie poparł członkostwo Turcji w UE. Do zmiany tego stanu rzeczy przyczyniły się wydarzenia w latach 1999–2001. Pierwszym takim bardzo ważnym elementem stała się sytuacja w Kosowie w 1999 r. oraz decyzja NATO o nalotach na Jugosławię. To uzmysłowiło niemieckim politykom, jak ważne dla całej Europy jest zapewnienie bezpieczeństwa i stabilizacji tym jej częściom, które pozostawały wtedy poza Unią Europejską. W roku 2001 minister spraw zagranicznych Joschka Fischer stwierdził, że rozszerzenie jest najważniejszym celem UE. Stąd wynikały poparcie dla rozszerzenia typu *big-bang* oraz opowiedzenie się za przyjęciem Turcji do Unii Europejskiej.

Drugim czynnikiem, który wpłynął na zmianę nastawienia Niemiec, było rozpoczęcie kompleksowych reform w Turcji³⁰. Pierwszym etapem tego procesu stało się wprowadzenie w 2001 r. ważnych poprawek do konstytucji, m.in. ograniczających możliwości naruszania wolności słowa oraz skazywania na karę śmierci.

Trzecim elementem było wykrystalizowanie się niemieckiej wizji procesu integracji. Przedstawił ją polityk SPD Günther Verheugen, który objął w Komisji Europejskiej urząd komisarza do spraw rozszerzenia UE. W jednym z przemówień ten niemiecki socjaldemokrata stwierdził, że konieczne jest dokończenie procesu jednoczenia Europy (*Vollendung Europas*). Jego zdaniem trzeba stworzyć unię narodów europejskich, aby nie powtórzyły się wydarzenia z XX w.³¹

Czwartym bardzo ważnym czynnikiem był zamach terrorystyczny z 11 września 2001 r. Wtedy to rząd RFN zaczął prezentować wizję Europy otwartej, świeckiej i wielokulturowej, aby nie doszło do „zderzenia cywilizacji”. Również od tego momentu Niemcy głosiły hasło „Więcej Europy” – zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym. Miało to na celu sprostanie wyzwaniom globalizacji. O ile w tym kontekście Kohl i Kinkel koncentrowali się na kwestiach gospodarczych, o tyle Schröder i Fischer uważali, że zadaniem UE jest zapewnienie globalnego bezpieczeństwa³².

Piąty element stanowiła polityka rządu wobec cudzoziemców oparta na wspieraniu wielokulturowości. Jej przejawem było przyjęcie przez Bundestag w 2000 r. ustawy o obywatelstwie niemieckim, odzwierciedlającej nowe podejście Niemiec do narodu oraz obywatelstwa. Polegało ono w pierwszym przypadku na przewadze elementu politycznego nad kulturowym i obywatelskiego nad etnicznym, w drugim zaś – na historycznym zastąpieniu zasady *ius sanguinis* zasadą *ius soli*. Wydanie tej ustawy spowodowało, że zwiększyła się liczba Turków przyjmujących obywatelstwo niemieckie, a tym samym uzyskujących prawa wyborcze. Był to ważny czynnik, który przekonał rządzącą koalicję, aby udzieliła poparcia przystąpieniu Turcji do Unii Europejskiej³³.

²⁸ Zob. *Enlargement/Agenda 2000 – Watch*, 1/1999, Institut für Europäische Politik, Bonn, June 1999, s. 99, www.iep-berlin.de/publik/enlargement-watch/watch1-1999.pdf; M. Zaborowski, *More than Simply...*, *op.cit.*, s. 118.

²⁹ Zob. R. Hülse, *It Is All About Culture: Why the German Bundestag Cannot Imagine Turkey in the European Union*, [w:] N. Neuwahl, H. Kabaalioğlu (red.), *European Union and Turkey: Reflections on the Prospects for Membership*, Lito Printing House, Istanbul 2006, s. 223–225.

³⁰ Szerzej zob. A. Szymański, *Problems of Turkey on the Way to the EU and the Constitutional Reform*, [w:] J. Adamowski, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Negotiations of the EU Candidate Countries*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001, s. 197–204.

³¹ Zob. *Rede des Mitglieds der Europäischen Kommission, Günter Verheugen, gehalten am 9. März 2000 an der Boğaziçi-Universität in Istanbul (gekürzt)*, „Internationale Politik” 2000, nr 11, www.dgap.org/IP/ip0011/verheugen.html.

³² Zob. *Enlargement/Agenda 2000 – Watch*, 4/2002, Institut für Europäische Politik, Bonn, January 2002, s. 58–59, www.iep-berlin.de/publik/enlargement-watch/watch4-2002.pdf.

³³ Zob. O. Taspinar, *Changing Parameters...*, *op.cit.*, s. 24–25; F. Şen, *Die Türkei zu Beginn der EU-Beitrittspartnerschaft. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im Wandel*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 13–14, s. 23, www.das-parlament.de/2001/13_14/beilage/index.html.

Wszystkie wymienione elementy przyczyniły się do tego, że rząd Schrödera wyraźnie opowiedział się za turecką akcesją. Argumentacja na poparcie niemieckiego stanowiska wpisywała się w równej mierze w koncepcje pragmatyczne oraz idealistyczne. Koncepcja realistyczna wraz z ponadnarodowym instytucjonalizmem przejawiała się w podkreślaniu przez Schrödera i Fischera strategicznego znaczenia Turcji jako państwa odgrywającego już od dawna istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa w Europie, a po wydarzeniach z 11 września 2001 r. mogącego być ważnym czynnikiem w zapewnieniu bezpieczeństwa na poziomie globalnym. Według tych polityków turecka akcesja byłaby korzystna dla Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), gdyż ułatwiałaby Unii i jej członkom, w tym Niemcom, aktywne włączenie się w rozwiązywanie konfliktów międzynarodowych (przede wszystkim na Bliskim Wschodzie) oraz zwalczanie terroryzmu. Ponadto ważna rola Turcji jako członka UE wynikałaby zdaniem rządu RFN z tego, że obecnie bezpieczeństwo zależy również od globalizacji takich wartości, jak demokracja. W wyniku akcesji nastąpiłaby konsolidacja tureckiej demokracji. Proces modernizacji tego państwa zakończyłby się sukcesem, co stanowiłoby zachętę do przeprowadzenia reform w państwach Bliskiego Wschodu, Kaukazu Południowego czy Azji Centralnej³⁴. Pozostawienie kraju nad Bosforem poza UE nie tylko skutkowałoby utrzymywaniem się *status quo* w wymienionych regionach, lecz także mogłoby doprowadzić do destabilizacji samej Turcji, jeśli przewagę zdobyłyby tam siły nacjonalistyczne i islamiści. Z punktu widzenia Niemiec, jako państwa z liczną mniejszością muzułmańską, szczególnie istotne w dziedzinie bezpieczeństwa było to, że w przypadku rozszerzenia UE o Turcję Europa nie jawiłaby się muzułmanom jako klub chrześcijański, który nie akceptuje wyznawców innych religii³⁵. Fischer dodawał, że Unia udowodniałaby wspieraniem modernizacji państwa tureckiego po jego przyjęciu do UE, że proponuje model alternatywny wobec militarne go interwencjonizmu USA. Widoczny był tu wpływ ochłodzenia w stosunkach niemiecko-amerykańskich (a także antymilitaryzmu Zielonych). Świadczy to o tym, że w przypadku Niemiec poparcie dla tureckiej akcesji nie zawsze było warunkowane dobrymi relacjami z USA³⁶. Wielu polityków rządowych, a także prezydent RFN byli poza tym przekonani, że przystąpienie Turcji do UE będzie miało duże znaczenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego Niemiec, gdyż przyspieszy integrację mniejszości tureckiej ze społeczeństwem niemieckim³⁷.

Rząd i prezydent RFN wskazywali też na to, że akcesja turecka przyniesie korzyści ekonomiczne Niemcom (ze względu na rozwinięte niemiecko-tureckie kontakty gospodarcze) oraz całej Unii (np. w sektorze energetycznym), w czym można się dopatrzeć podejścia liberalnego międzyrządowego w połączeniu z ponadnarodowym instytucjonalizmem³⁸. Ten ostatni był również obecny w argumentacji rządu Schrödera w postaci twierdzenia, że przyjęcie Turcji do UE będzie oznaczało, iż Unia dotrzymuje obietnicy danej jeszcze w 1963 r., a później wielokrotnie powtarzanej, iż jest odpowiedzialnym partnerem³⁹.

W przypadku równie ważnej dla rządu Schrödera argumentacji idealistycznej – konstruktywistycznej zwłaszcza kanclerz Niemiec, a także przedstawiciele niemieckiego MSZ używali pojęcia „wspólnota wartości” (*Wertegemeinschaft*) do określenia Europy, nie mając jednak na myśli religii. Ludger Volmer, minister stanu w *Auswärtiges Amt*, w przemówieniu wygłoszonym 13 kwietnia 2000 r. stwierdził: „my mówimy o wspólnocie wartości; nie chodzi tutaj o wspólnotę religijną, którą UE nigdy nie była”⁴⁰. Zdaniem koalicji SPD–Zieloni wprawdzie Turcja ma problemy z przestrzeganiem zasad demokratycznych oraz praw

³⁴ Rząd (szczególnie SPD) udowodniał ponadto, że Turcja jako świecki kraj muzułmański ze skonsolidowanym przez akcesję ustrojem demokratycznym mogłaby stanowić wzór dla innych państw.

³⁵ Zob. J. Fischer, *Turkey's European Perspective: The German View*, „Turkish Policy Quarterly”, Fall 2004, s. 3–4; Schröder: *Wir müssen die Abzocker-Mentalität brechen (FAZ-Gespräch)*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 23 września 2004 r., s. 3.

³⁶ Zob. N. Fried, *Deutsche Freunde*, „Süddeutsche Zeitung” z 15 grudnia 2004 r., www.sueddeutsche.de/deutschland/artikel/804/44760/print.html.

³⁷ Zob. L. Volmer, *Vor einer neuen Türkei politik? Die deutsche Außenpolitik vor einer möglichen EU-Mitgliedschaft der Türkei*, „Zeitschrift für Türkeistudien” 2000, nr 1, s. 100; J. Rau, *Die Türkei auf dem Weg nach Europa*, „Zeitschrift für Türkeistudien” 2000, nr 1, s. 104.

³⁸ Zob. np. J. Fischer, *Turkey's European...*, *op.cit.*, s. 5.

³⁹ Ten sam argument był wysuwany w odniesieniu do Niemiec. Schröder podkreślał, że w przeszłości to właśnie rządzący politycy CDU, począwszy od Adenauera, składali Turcji obietnice akcesji, a teraz rząd niemiecki musi ich dotrzymać. Zob. *EU-25 Watch, No. 1*, Institut für Europäische Politik Bonn, December 2004, s. 108, www.iep-berlin.de/publik/EU25-Watch/EU-25_Watch.pdf.

⁴⁰ L. Volmer, *Vor einer...*, *op.cit.*, s. 97.

i wolności, ale nie oznacza to, że nie należy do wspomnianej wspólnoty, opowiada się bowiem za ustrojem demokratycznym. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że wśród najwyższych władz niemieckich istniał różny stopień krytycyzmu w stosunku do demokratycznych deficytów w Turcji. Najbardziej twardo wypowiadał się prezydent Johannes Rau. Nie był on przekonany o tym, czy państwo tureckie w najbliższym czasie stanie się częścią „wspólnoty wartości”. Zyskiwał sobie dzięki temu sympatię sceptycznych polityków FDP⁴¹. Bardzo często przedstawiciele niemieckiego rządu podkreślali również, że Turcja już jest w Europie – dzięki mniejszościom tureckim mieszkającym w różnych państwach UE, a przede wszystkim dzięki obecności w takich organizacjach, jak NATO, Rada Europy czy OBWE⁴².

Odzwierciedleniem przedstawionego stanowiska RFN były działania rządu niemieckiego w czasie wydarzeń ważnych dla procesu integracji Turcji z UE. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Helsinkach w grudniu 1999 r. Niemcom udało się skłonić Grecję do wyrażenia zgody na przyznanie Turcji statusu kandydata. Do ostatniej chwili nie było jednak wiadomo, czy Turcy zaakceptują ustalenia helsińskie. Schröder aktywnie uczestniczył w działaniach mających przekonać premiera Bülenta Ecewita, że jego państwo nie będzie kandydatem drugiej kategorii⁴³. Gdy Turcja została oficjalnie kandydatem do członkostwa, wzbudziło to niezadowolenie opozycyjnych CDU i CSU. Wolfgang Schäuble (CDU) czy Gerd Müller (CSU) uzasadniali to tym, że nie można dawać Turcji złudnych nadziei, iż zostanie członkiem UE w sytuacji, w której kraj ten nie spełnia wymaganych kryteriów (również kulturowych)⁴⁴.

CDU, podobnie jak FDP, nie miała jednolitego stanowiska wobec członkostwa Turcji w Unii. Schäuble czy Merkel (wspierani przez naukowców Heinricha Augusta Winklera oraz Hansa-Ulricha Wehlera) byli przeciw tureckiej akcesji, popierali zaś zacieśnienie partnerskich stosunków Turcji z Unią. Za rządów Schrödera wysuwali argumenty geograficzne (Turcja nie leży w Europie), kulturowe (obecność w Unii Turcji, kraju muzułmańskiego z odmiennymi tradycjami, obyczajowością i kulturą polityczną, oznaczałoby rozmycie tożsamości europejskiej oraz zwiększałoby zagrożenie ze strony fundamentalizmu islamskiego), polityczne (akcesja turecka uniemożliwiłaby działanie UE, Turcja nie spełnia politycznych kryteriów kopenhaskich, a uzyskałaby dominującą pozycję w organach wspólnotowych) i gospodarcze (Turcja to biedny i nierównomiernie rozwinięty kraj, którego przyjęcie do Unii oznaczałoby zbyt duże koszty dla państw UE i stwarzałoby zagrożenie dla ich rynków pracy). Z kolei Volker Rühle czy Ruprecht Polenz oraz lokalni politycy, np. burmistrz Hamburga Ole von Beust, nie zgadzali się na pozbawianie Turcji szansy na akcesję, popierając rozpoczęcie negocjacji członkowskich i wskazując na argumenty rządowe, przede wszystkim znaczenie geostrategiczne tego państwa i obowiązek dotrzymywania obietnic⁴⁵.

⁴¹ Zob. *Türkei-Streit: Schröder attackiert CDU*, „Die Welt” z 23 lutego 2004 r., www.welt.de/data/2004/02/23/242149.html. FDP należy do tych partii, których członkowie są podzieleni w kwestii tureckiej akcesji. Za rządów Schrödera, z jednej strony, Guido Westerwelle czy Silvana Kohr-Mehrin byli sceptyczni, ponieważ według nich ani Turcja, ani UE nie są na razie zdolne do rozszerzenia, a z drugiej – starsi działacze, tacy jak Kinkel, Hans-Dietrich Genscher czy Günter Rexrodt, mieli bardziej pozytywne nastawienie (sytuacja odwrotna niż w SPD), choć kładli duży nacisk, podobnie jak reszta niemieckich liberałów, na potrzebę spełnienia przez Turcję politycznych kryteriów kopenhaskich. Zob. *Beschluss des 54. Ord. Bundesparteitages der FDP, Bremen, 16.–18. Mai 2003. EU-Beitritt der Türkei*, <http://admin.54.parteitag.fdp.de/uploads/412/BPT-Tuerkei.pdf>; *Koch-Mehrin-Interview für „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung”, Pressemitteilung vom 09.05.2004*, www.fdp.de/webcom/show_websiteprog.php/_c-730/_lkm-167/i.html?wc_id=2720&kids=.

⁴² Zob. L. Volmer, *Vor einer...*, *op.cit.*, s. 96. Trzeba podkreślić, że stanowisko rządu wobec tureckiej akcesji odpowiadało poglądom SPD oraz Zielonych. Argumentacja obu partii w zasadzie się pokrywała. Zieloni tym jedynie różnili się od socjaldemokratów, że zdecydowany nacisk kładli na spełnianie politycznych kryteriów kopenhaskich i potrzebę rozwiązania przez Turcję konfliktów z sąsiadami. Nieco częściej niż SPD zwracali też uwagę na rolę tego państwa w dialogu cywilizacyjnym. Zob. *Europäische Union – Republik Türkei. Integration statt Kampf der Kulturen, Koordinierungsgruppe Türkei beim SPD-Parteivorstand, 17.12.2002*, <http://partei.spd.de/servlet/PB/show/1024072/KoordinierungsgruppeTuerkei.pdf>; *Europawahlprogramm 2004*, www.gruene-partei.de/cms/default/dokbin/34/34772.europawahlprogramm_2004.pdf.

⁴³ Zob. P. Dausend, *Dramaturgie eines Polit-Krimis unter finnischer Regie*, „Die Welt” z 13 grudnia 1999 r., s. 9.

⁴⁴ Zob. *CDU und CSU: Türkei noch kein geeigneter Kandidat*, „Die Welt” z 11 grudnia 1999 r., s. 6.

⁴⁵ Zob. np.: S. Wood, W. Quaisser, *Turkey's Road to the EU: Political Dynamics, Strategic Context and Implications for Europe*, „European Foreign Affairs Review” 2005, nr 10, s. 153–154; Schäuble: „Jetzt muss mit der Türkei verhandelt werden”, „Süddeutsche Zeitung” z 3 czerwca 2004 r., www.cdu.de/Europa/index_2933.htm; *Beust wirbt für einen EU-Beitritt der Türkei*, „Die Welt” z 2 lipca 2004 r., www.welt.de/data/2004/07/02/299496.html.

CSU zajmowała jednolite stanowisko. Tacy politycy, jak Edmund Stoiber czy Michael Glos, byli przeciwko tureckiej akcesji, tłumacząc tę postawę w taki sam sposób, jak robiła to CDU. Używali też argumentów populistycznych, zbliżając się w retoryce do partii skrajnie prawicowych. CSU przestrzegała przed zagrożeniem, jakie dla Niemiec stanowią tureccy pracownicy, oraz oskarżała Schrödera o brak patriotyzmu, twierdząc, że kanclerz postępuje wbrew woli większości społeczeństwa. Partia ta domagała się przeprowadzenia referendum w sprawie członkostwa Turcji w UE i zainicjowała kampanię zbierania podpisów ludzi występujących przeciwko tureckiej akcesji (podobnie jak skrajnie prawicowa NPD)⁴⁶.

Rząd niemiecki poparł również podjętą w Kopenhadze w grudniu 2002 r. przez Radę Europejską decyzję o tym, że Rada, na posiedzeniu w grudniu 2004 r., ustali, czy Turcja spełniła już kryteria kopenhaskie i czy można rozpocząć z nią „niezwłocznie” negocjacje akcesyjne. Było to w dużej mierze konsekwencją rekomendacji niemiecko-francuskiej z 5 grudnia 2002 r. o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych 1 lipca 2005 r., jeśli Turcja spełni kryteria kopenhaskie do końca 2004 r.⁴⁷ Decyzja kopenhaska nie satysfakcjonowała Turcji, która chciała, aby dokładnie określono datę rozpoczęcia negocjacji. Bardziej powściągliwa postawa Niemiec wiązała się z tym, że w 2002 r. w stanowisko RFN wkrađło się nieco niepewności spowodowanej podziałami w SPD co do kwestii tureckiej⁴⁸, niekorzystnymi dla rządzącej koalicji rezultatami wyborów w landtagach, dążeniem do utrzymania sojuszu z Francją (coraz mniej przychylną szybkiej akcesji Turcji) oraz agresywną „diplomacją telefoniczną” Stanów Zjednoczonych, które chciały wymóc na członkach UE podanie daty rozpoczęcia rozmów z Turcją⁴⁹.

Poparcie dla tureckiej akcesji znów stało się wyraźne w 2004 r. Rząd niemiecki należał do zwolenników podjętej przez Radę Europejską na szczycie w Brukseli w grudniu 2004 r. decyzji o rozpoczęciu negocjacji z Turcją 3 października 2005 r. (pod warunkiem spełnienia pewnych wymagań). Niemcy postąpiły w tym przypadku konsekwentnie, ponieważ wcześniej pozytywnie przyjęły raport Komisji Europejskiej z października 2004 r. rekomendujący rozpoczęcie negocjacji z Turcją, a przed grudniowym szczytem popierały rozpoczęcie rozmów prowadzących do uzyskania członkostwa, choć nie przesądzały o ich wyniku (przeciwko zapoczątkowaniu negocjacji z Turcją występowała ponownie chadecja)⁵⁰. Poparcie rządu niemieckiego dla tureckiej akcesji potwierdziło się w październiku 2005 r., kiedy RFN sprzeciwiła się przesunięciu terminu startu negocjacji akcesyjnych⁵¹. Było ono także widoczne podczas wizyt dyplomatycznych. Tylko w latach 2004–2005 kanclerz Niemiec odwiedzał Turcję trzykrotnie – w lutym 2004 r. oraz w maju i październiku 2005 r. Wizyty te uwiarydowiły ważny element wywierający pozytywny wpływ na stanowisko niemieckie – przyjacielskie relacje Schrödera z tureckim premierem Recepem Tayyipem Erdoğanem⁵².

⁴⁶ Zob. *Stoiber will Anti-Türkei-Kampagne*, „Der Spiegel” z 13 grudnia 2002 r., www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,227146,00.html.

⁴⁷ Zob. *Enlargement/Agenda 2000 – Watch*, 6/2003, Institut für Europäische Politik, Bonn, June 2003, s. 48, www.iep-berlin.de/publik/enlargement-watch/watch6-2003.pdf.

⁴⁸ Czołowi politycy SPD – oprócz Schrödera także Franz Münterfering czy Angelica Schwall-Dürren – popierali członkostwo Turcji w UE, natomiast socjaldemokraci starszego pokolenia, np. Helmut Schmidt czy Egon Bahr, odnosili się do tego sceptycznie. Niektórzy z nich dzielili obawy opozycji, że przyjęcie Turcji do Unii oznaczałoby koniec UE (powstałaby strefa wolnego handlu) oraz implikowałoby problem kulturowy i graniczenie z niestabilnymi regionami. Inni, np. Bahr, stwierdzali, że jest po prostu za wcześniej, by mówić o tureckiej akcesji. Zob. S. Wood, W. Quaisser, *Turkey's Road...*, *op.cit.*, s. 152; E. Bahr, *Schicksalsfrage der EU*, „Akademische Blätter Online” 2005, nr 4, <http://akademische-blaetter.de/aktuelles-titelthema/schicksalsfrage-der-eu.html>.

⁴⁹ Zob. C. Leggewie, *Die deutsche Haltung zum Beitrittsbegehren der Türkei*, [w:] C. Leggewie (red.), *Die Türkei und Europa. Die Positionen*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 2004, s. 199–200; H. Kramer, *Did Germany Spoil Turkey's EU Hope in Copenhagen?*, American Institute for Contemporary German Studies, The John Hopkins University, www.aicgs.org/analysis/at-issue/ai-kramer.aspx.

⁵⁰ Zob. *Für Beitrittsverhandlungen mit der Türkei*, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 13.12.2004.

⁵¹ Zob. *EU beginnt Beitrittsverhandlungen mit der Türkei am 3.10.2005 – Bundeskanzler Schröder „sehr zufrieden”*, Deutsche Botschaft Ankara, www.ankara.diplo.de/Vertretung/ankara/de/03/Startseiten__Texte/EU__Beitrittsverhandlung__Tur.html.

⁵² Szerzej zob. *Schröder: Turkey Can Trust Germany for EU Support*, „Turkish Daily News” z 23 lutego 2004 r., www.turkishdailynews.com.tr/archives.php?id=35436; *Europäische Perspektive stärkt dynamischen Reformprozess in der Türkei*, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 04.05.2004.

Rozwijająca się w Niemczech debata publiczna na temat Turcji powodowała, że coraz bardziej wyraziste stały się stanowiska zarówno partii rządzących, jak i opozycyjnych. Począwszy od 2003 r. następowała ich duża polaryzacja. SPD i Zieloni oraz opozycyjna PDS opowiadały się za członkostwem Turcji w UE, a CDU/CSU i FDP były temu przeciwnie, przy czym chadecy nie przewidywali w ogóle takiej opcji, a liberałowie dopuszczali ją w bliżej nieokreślonej przyszłości⁵³. Zdecydowany sprzeciw wobec aspiracji Turcji wyrażały partie skrajnie prawicowe, np. NPD i Republikanie⁵⁴. Debata wpływała więc na niemieckie stanowisko, przede wszystkim w wyniku rozgrywek między partiami rządzącymi a opozycyjnymi. Było to najbardziej widoczne w czasie dyskusji w parlamencie. W październiku i grudniu 2002 r. SPD i Zieloni oskarżali chadecję o dążenie do wywołania „wojny kultur” i ignorowanie obecności muzułmanów w Europie. Główna partia opozycyjna odpowiadała na to argumentem o braku integracji muzułmanów w Niemczech⁵⁵. W grudniu 2004 r. ugrupowania rządzące przekonywały do rozpoczęcia negocjacji członkowskich z Turcją, podczas gdy CDU oponowała przeciwko hasłu: „albo członkostwo, albo nic”, domagając się wypracowania planu B na wypadek przerwania negocjacji. Merkel proponowała realizację alternatywnej koncepcji tzw. uprzywilejowanego partnerstwa⁵⁶.

Uprzywilejowane partnerstwo polega na wyjściu poza status państwa stowarzyszonego z Unią, ale jednocześnie na pozostaniu poza nią. Według chadeczek UE nie jest w stanie przyjąć Turcji, jednak wiele korzyści gospodarczych i politycznych, jakie wiązałyby się z jej akcesją, można uzyskać poprzez ustanowienie partnerstwa mającego na celu zacieśnianie stosunków z Unią. Politycy CDU i CSU wyróżnili kilka ogólnych założeń tej koncepcji. Po pierwsze, uprzywilejowane partnerstwo oznaczałoby postęp w integracji gospodarczej Turcji z UE dzięki przyznaniu czterech swobód rynku wspólnotowego. Przewidziane byłyby jednak pewne obostrzenia, dotyczące przede wszystkim swobodnego przepływu osób. Po drugie, partnerstwo to zakładałoby włączenie Turcji do udziału w niektórych politykach wspólnotowych, z czym wiązałby się rozwój indywidualnych programów pomocy. Po trzecie, koncepcja ta umożliwiałaby uczestnictwo Turcji w inicjatywach w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE. Chodziłoby tutaj o regularne konsultacje podczas ustalania wspólnych stanowisk i działań oraz wypracowywania wspólnych strategii, jak również udział w posiedzeniach ministrów spraw zagranicznych. Byłoby to możliwe w odniesieniu do regionów będących przedmiotem zainteresowania Turcji. Poza tym realizacja tej koncepcji oznaczałaby zacieśnianie współpracy w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO), polegającej np. na udziale w tworzeniu grup bojowych czy w instytucjach EPBiO. Po czwarte, uprzywilejowane partnerstwo przewidywałoby wzmocnienie współpracy urzędów i instytucji wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, np. w takiej dziedzinie jak zwalczanie terroryzmu⁵⁷.

W okresie rządów Schrödera wpływ na stanowisko Niemiec wobec tureckiej akcesji wywarł również inny czynnik wewnętrzny – niemieckie społeczeństwo. Niemcy, żywiąc przede wszystkim obawy natury gospodarczo-społecznej, należą do tych narodów, które mają coraz bardziej sceptyczny stosunek do członkostwa Turcji w UE. Według sondażu Infotest Dimap z października 2004 r. 55% Niemców opowiadało się za turecką akcesją, a 45% było przeciwko niej. Z kolei badania TNS Sofres z marca 2005 r. wykazały, że już 60% badanych sprzeciwiało się akcesji Turcji, a 36% ją popierało. W badaniach tej samej instytucji z listopada 2005 r. było to odpowiednio 61% i 33%⁵⁸. Są również sondaże wskazujące, że postawa obywateli w tej materii bywa niejednoznaczna. Według sondażu Centrum Studiów Tureckich w Essen z 2003 r. 2/3 badanych opowiadało się za członkostwem w UE Turcji ze skonsolidowanym ustrojem

⁵³ Zob. C. Leggewie (red.), *Die Türkei und Europa...*, op.cit., s. 201; *Enlargement/Agenda 2000 – Watch*, 5/2002, Institut für Europäische Politik, Bonn, November 2002, s. 57, www.iep-berlin.de/publik/enlargement-watch/watch5-2002.pdf; *Enlargement/Agenda 2000 – Watch* 6/2003, op.cit., s. 47–49.

⁵⁴ Zob. np. *Wahlprogramm der Partei „Die Republikaner” für die Europawahl 2004*, www.rep.de; *Ist die Türkei reif für die EU?*, www.npd.de/index.php?sek=0&pfad_id=9&cmsint_id=1&detail=183 (29.09.2005).

⁵⁵ Zob. *Kontroverse um EU-Beitritt der Türkei*, „Die Welt” z 19 grudnia 2002 r., www.welt.de/data/2002/12/19/26546.html.

⁵⁶ Zob. *Uprzywilejowane partnerstwo dla Turcji. Przemówienie na temat negocjacji UE z Turcją. Angela Merkel (Przewodnicząca CDU)*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2005, nr 12, www.mpp.org.pl/12/12_7.html.

⁵⁷ Zob. M. Wissmann, *Eine ‘Privilegierte Partnerschaft’ als Alternative zu einer EU-Vollmitgliedschaft der Türkei. Aktuelle Fassung des Positionspapiers vom 22.01.2004*, www.interkultureller-rat.de/Themen/Tuerkei_EU/Dokumentation-Anlagen/wissmann.pdf.

⁵⁸ Dane za: *EU-25 Watch*, No. 1..., op.cit., s. 110; *Europeans and the Accession of Ukraine to the European Union*, Wave 2, November 2005, TNS Sofres, s. 7, www.yes-ukraine.org/en/survey/november.html.

demokratycznym, ale jednocześnie 57% Niemców popierało koncepcję uprzywilejowanego partnerstwa. Z kolei sondaż agencji Forsa z 2004 r. wykazał, że za turecką akcesją było 45% badanych, za uprzywilejowanym partnerstwem – 34%, a zdecydowanie przeciwko przyjęciu Turcji – 20%⁵⁹.

Mimo braku jednoznaczności negatywne nastawienie obywateli niemieckich jest faktem. Nie wpływało ono zbyt na stanowisko rządu Schrödera (jak również to, że np. we wrześniu 2004 r. 52% zwolenników socjaldemokratów było za przyjęciem Turcji, ale swój sprzeciw wyrażało 31% elektoratu SPD⁶⁰). Nastawienie to wykorzystywali jednak przeciwnicy tureckiej akcesji z opozycji (CDU/CSU i FDP), przede wszystkim w trakcie kampanii wyborczych do Bundestagu w latach 2002 i 2005 oraz do Parlamentu Europejskiego w 2004 r., podczas których kwestia turecka nie stanowiła mimo wszystko głównego tematu. Partie rządzące cały czas brały pod uwagę obecność wśród elektoratu zwiększającej się mniejszości tureckiej. Miały do tego podstawy po wyborach w 2002 r., kiedy to 62% obywateli niemieckich tureckiego pochodzenia głosowało na SPD, a 22% na Zielonych⁶¹. Co ciekawe, również niemieccy chadecy przed wyborami w 2004 r. złagodźli swoje stanowisko, myśląc o przejściu części elektoratu tureckiego⁶².

2.3. Lata 2005–2006 – okres rządów Angeli Merkel

Przed wyborami do Bundestagu w 2005 r. CDU zapowiadała, że w przypadku przejścia władzy będzie postępować zgodnie ze swoim stanowiskiem wobec tureckiej akcesji, a więc przede wszystkim planuje przekonywać inne państwa UE do wypracowania alternatywy dla członkostwa Turcji w Unii⁶³. Matthias Wissmann mówił o przyjęciu taktyki polegającej na przedłużaniu negocjacji, aby zniechęcić tego kandydata do kontynuowania rozmów, a później o zaproponowaniu ustanowienia uprzywilejowanego partnerstwa⁶⁴.

Niemiecka chadecja nie przewidywała jednak, że będzie musiała powstać wielka koalicja CDU/CSU–SPD. To, że Ministerstwo Spraw Zagranicznych znalazło się w rękach socjaldemokratów (a Merkel dąży do poprawy stosunków z USA), spowodowało, iż chociaż skończył się okres wyraźnego popierania przez RFN tureckich aspiracji, jednak Niemcy nie przeszli do obozu przeciwników przyjęcia Turcji do UE. Rząd Merkel zajmuje raczej stanowisko pośrednie, łagodzące pierwotnie zróżnicowane stanowiska SPD oraz CDU/CSU. Z jednej strony rząd Niemiec bierze pod uwagę element geostrategiczny i ciągłe dążenie do zbliżenia Turcji do Europy (przeprowadzanie demokratycznych reform), a z drugiej – uwzględnia zdolności Unii do przyjmowania nowych członków⁶⁵. Argumentacja koncentruje się więc nadal głównie na podejściach realistycznym oraz konstruktywistycznym (nacisk na prawa i wolności, a nie na wartości kulturowe), tak jak za rządów Schrödera. Równie ważny jest jednak argument wpisujący się w ponadnarodowy instytucjonalizm. Wskazuje się bowiem na to, że rozszerzenie UE o Turcję nie może się odbyć kosztem funkcjonowania Unii.

Można tu mówić o kompromisie, który nastąpił po podjęciu decyzji o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych. Był on możliwy z kilku względów. Merkel spostrzegła, że polityka zdecydowanego sprzeciwu wobec członkostwa Turcji w UE nie przynosi pożądanego rezultatu. Z kolei w szeregach SPD nadal są politycy sceptycznie nastawieni do tureckiej akcesji, którzy widzą możliwość zajęcia bardziej restrykcyjnego stanowiska w tej kwestii. Poza tym obie partie zdają sobie sprawę z tego, że żadne ostateczne decyzje dotyczące Turcji nie zapadną w okresie ich rządów⁶⁶.

⁵⁹ Dane za: M.G. Hüttmann, „Die Türkei ist anders...”, *op.cit.*, s. 44–45.

⁶⁰ Dane za: „Stern” z 9 czerwca 2004 r., s. 60.

⁶¹ Dane za: A.M. Wüst, *Das Wahlverhalten eingebürgerter Personen in Deutschland*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2003, nr 52, www.bpb.de/publikationen/IPVMZV,0,0,Das_Wahlverhalten_angeb%FCrgerter_Personen_in_deutschland.html.

⁶² Zob. M.G. Hüttmann, „Die Türkei ist anders...”, *op.cit.*, s. 44.

⁶³ Zob.: *Deutschlands Chancen nutzen. Wachstum. Arbeit. Sicherheit. Regierungsprogramm 2005-2009*, s. 37, www.cdu.de/doc/pdfc/05_07_11_Regierungsprogramm.pdf; *Uprzywilejowane partnerstwo dla Turcji...*, *op.cit.*

⁶⁴ Zob. J. Pawlicki, *Koniec marzeń Ukrainy o Unii?*, „Gazeta Wyborcza” z 12 czerwca 2005 r., <http://serwisy.gazeta.pl/swiat/2029020,34180,2762696.html>.

⁶⁵ Zob. *EU-25 Watch*, No. 2, Institut für Europäische Politik, Bonn, January 2006, s. 121, www.iep-berlin.de/publik/EU25-Watch/EU-25_Watch.pdf.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 121–122.

Niektórzy eksperci uważają, że w gruncie rzeczy mamy do czynienia z kontynuacją polityki rządu Schrödera. Hartmut Marhold wskazuje na to, że Merkel kieruje się zasadą *pacta sunt servanda*. Pani kanclerz rzeczywiście respektuje decyzję Rady Europejskiej o rozpoczęciu negocjacji członkowskich, jednak w porozumieniu koalicyjnym jest mowa o tym, że z powodu braku zdolności Turcji lub UE do akcesji powinny zostać zachowane uprzywilejowane stosunki. Marhold sam przyznaje, że nie wiadomo, czy nie jest tu ukryty postulat wypracowania alternatywy wobec członkostwa, zwłaszcza że minister w urzędzie kanclerskim Thomas de Maiziere mówi o nietraktowaniu umowy koalicyjnej jak Biblii⁶⁷. W umowie jako cel negocjacji akcesyjnych podano członkostwo, ale jednocześnie podkreśla się otwarty charakter rozmów z Turcją oraz potrzebę zachowania zdolności UE do przyjmowania nowych członków⁶⁸. Nie jest to z pewnością postawa rządu Schrödera.

Stanowisko rządu Merkel odzwierciedlają jej przemówienia. W raporcie o polityce europejskiej z 11 maja 2006 r. pani kanclerz zaznaczyła, że akcesja Chorwacji i Turcji nie jest przesądzona i ci oraz inni kandydaci powinni spełniać wymagane kryteria. Zgłosiła postulat wytyczenia granic UE oraz wyraziła opinię, że Unia nie jest w stanie przyjąć wszystkich państw aspirujących do członkostwa (z krajami pozostającymi poza UE należy jednak zacieśniać kontakty)⁶⁹. Z kolei w przemówieniu podczas otwarcia Forum Bertelsmanna we wrześniu 2006 r. Merkel stwierdziła, że nie można jednocześnie pogłębiać i rozszerzać UE (widoczne jest tu odejście od podwójnej strategii). Obecnie należy się skupić na pierwszym z tych procesów i w najbliższym czasie unikać składania obietnic dotyczących przystąpienia do Unii nowych państw, z wyłączeniem krajów bałkańskich⁷⁰.

Stanowisko rządu wpłynęło na podejście partii rządzących do tureckiej akcesji, jednak nie nastąpiły radykalne zmiany. SPD nadal podkreśla, że celem negocjacji jest członkostwo Turcji w UE, ale jednocześnie zaznacza, że negocjacje są otwarte i widzi potrzebę dyskusji o granicach Europy, czego wcześniej domagała się chadecja⁷¹. Z wypowiedzi socjaldemokratów wynika jednak, że nadal popierają – a przynajmniej ich duża część – turecką akcesję. Przewodniczący SPD Kurt Beck przestrzega przed zamykaniem unijnych drzwi przed Turcją⁷². Verheugen wskazuje na to, że perspektywa tureckiej akcesji i negocjacje członkowskie stanowią katalizator wzmocnienia WPZiB, reformy unijnych finansów oraz uproszczenia traktatów i pozwalają UE na stawienie czoła globalizacji. Posiłkuje się więc argumentacją w ramach podejścia ponadnarodowego instytucjonalnego, sygnalizując pozytywne skutki dla całej Unii⁷³. Chociaż minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier prezentuje stanowisko rządu, to jednak w jego wypowiedziach zaznacza się często podejście SPD. W wywiadzie dla dziennika „Bild” z czerwca 2006 r. Steinmeier stwierdził, że celem negocjacji z Turcją jest jej członkostwo, i wyraził sprzeciw wobec ciągłego ich kwestionowania, wzmacniającego tylko siły nacjonalistyczne w tym państwie. Według ministra trzeba wspierać przemiany w Turcji i sprawić, aby procesy zachodzące w tym kraju były nieodwracalne. Jego zdaniem Turcja musi wypełnić postanowienia protokołu o rozszerzeniu unii celnej na dziesięciu nowych członków UE, ale także Unia powinna dotrzymać obietnic przerwania izolacji północnej części Cypru⁷⁴.

CDU nadal jest sceptyczna wobec tureckiej akcesji, jednak stanowisko partii stało się bardziej konstruktywne. Rozwija ona koncepcje niekoniecznie będące alternatywą dla członkostwa. Chadecy rzadziej mówią o uprzywilejowanym partnerstwie (Austria unika używania tego pojęcia, a Nicolas Sarkozy,

⁶⁷ Zob. H. Marhold, *Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005*, „Integration” 2006, nr 1, s. 4–5.

⁶⁸ Zob. *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, www.cdu.de/doc/pdfc/05_11_11_Koalitionsvertrag_Langfassung_navigierbar.pdf.

⁶⁹ Zob. *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel*, www.bundesregierung.de.

⁷⁰ Zob. *Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Eröffnung des Internationalen Bertelsmann Forums „Die Zukunft der Europäischen Union”*, www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/Merkel_Rede_IBF.pdf.

⁷¹ Zob. *Unsere Handschrift. Schwerpunkte sozialdemokratischer Politik in der Bundesregierung 2006*, s. 27, www.spd.de/servlet/PB/show/1651348/190106_unsere_handschrift.pdf.

⁷² Zob. A. Rinke, *Türkei-Frage spaltet SPD und Union*, „Handelsblatt” z 26 września 2006 r., www.handelsblatt.de/news/Default.aspx?_p=200050&_t=ft&_b=1149549.

⁷³ Zob. G. Verheugen, *Europas neue Identität*, „Internationale Politik”, Mai 2006, s. 16.

⁷⁴ Zob. R. Kleine, *Keine Endlos-Debatten über Türkei-Beitritt*, „Bild” z 28 czerwca 2006 r., www.bild.t-online.de/BTO/news/aktuell/2006/06/28/steinmeier-interview/steinmeier-interview-tuerkei.html.

zwolennik tego rozwiązania, nie reprezentuje całego rządu francuskiego)⁷⁵. Wypracowują natomiast koncepcje Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej Plus czy też tzw. stopniowego członkostwa. W pierwszym przypadku chodzi o zachowanie europejskiej perspektywy dla Turcji i innych państw, znajdujących się poza UE, bez nadmiernego obciążania UE. Koncepcja ta zakłada położenie nacisku na przeprowadzenie reform w tych krajach oraz większą konwergencję między UE a danym kandydatem (przejmowanie około 70% *acquis communautaire*). W pewnym momencie może zostać podjęta decyzja o akcesji (choć w przypadku Turcji trzeba się liczyć z tym, że nie dojdzie do takiej sytuacji)⁷⁶. Druga koncepcja polega na stopniowym dochodzeniu do członkostwa w Unii. Najpierw należy negocjować w dziedzinach, które nie są w pełni uwspólnotowane, później w tych charakteryzujących się zaawansowaną integracją. Stąd też pierwszym krokiem powinno być włączenie Turcji i innych państw do WPZiB, a następnymi: udział w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w Unii Gospodarczej i Walutowej, w strefie Schengen oraz – na koniec – w rynku wewnętrznym, co oznaczałoby osiągnięcie pełnego członkostwa⁷⁷. CDU zdecydowanie podkreśla potrzebę zachowania zdolności absorpcyjnych Unii i wyznaczenia jej granic, co znajduje wyraźne odzwierciedlenie na poziomie UE, np. w rezolucji autorstwa Elmara Broka przyjętej w marcu 2006 r. przez Parlament Europejski⁷⁸. Nie widać zmiany postawy polityków CSU. Jedyna różnica w porównaniu z wcześniejszym stanowiskiem polega na tym, że bawarska partia postuluje uznanie za priorytet konsolidacji wewnętrznej UE, spychając na dalszy plan rozszerzenie Unii⁷⁹.

Stanowisko rządu Merkel wobec członkostwa Turcji w UE prawdopodobnie nie ulegnie w najbliższym okresie zasadniczej zmianie. Wyważone podejście RFN nadal powinno być wypadkową postaw koalicjantów – zarówno w czasie trwania prezydencji niemieckiej, jak i po jej zakończeniu. Mimo to nie da się wykluczyć zaostrzenia stanowiska rządu niemieckiego, jeśli Turcja nie będzie wywiązywać się z zobowiązań, a CDU będzie zależeć na poprawie notowań wśród elektoratu. W takim przypadku istniejące różnice w podejściu CDU, CSU oraz SPD do kwestii przyjęcia Turcji do Unii mogą spowodować spory w koalicji.

Linia przyszłej polityki Niemiec wobec tureckich aspiracji została wyznaczona już w *exposé* z 30 listopada 2005 r. Rząd Merkel nie odbierze Turcji perspektywy członkostwa w UE, ale będzie apelować do państw członkowskich o wstrzymanie się ze składaniem konkretnych obietnic w tej materii. Wesprze procesy, które zacieśnią więzy tego państwa z Unią – zarówno wewnętrzne, m.in. konsolidację ustroju demokratycznego, jak i zewnętrzne, np. włączanie w unijne struktury i mechanizmy. Jednocześnie rząd RFN będzie obserwował przebieg negocjacji akcesyjnych ze szczególną uwagą i skrupulatnie egzekwował wymagania mandatu negocjacyjnego⁸⁰. Rację ma więc przewodniczący komisji spraw zagranicznych tureckiego parlamentu Mehmet Dülger, mówiąc, że „negocjacje będą teraz trudniejsze”⁸¹. Niemcy nie zrezygnują też z nakłaniania państw członkowskich Unii do rozważenia planu B, jeśli Turcja lub UE okazały się nieprzygotowane do rozszerzenia.

3. Konkluzje

Stanowisko Niemiec wobec rozszerzenia UE o Turcję oraz przytaczana argumentacja ulegały w latach 1996–2006 wyraźnym przemianom. Rząd Kohla w okresie 1996–1998 konsekwentnie wspierał unię celną,

⁷⁵ Zob. *EU-25 Watch, No. 2...*, *op.cit.*, s. 121. Część niemieckich politologów jest zdania, że uprzywilejowane partnerstwo to „pusta koncepcja”, przedstawiana ze względów taktycznych. Chodzi bowiem o zablokowanie procesu przyjmowania Turcji do UE, a politycy chadecji nie mają odwagi powiedzieć stanowczego „nie”. Zob. np. H.P. Schwarz, *Außenpolitik mit Kompass*, „Politische Meinung”, September 2005, nr 430, s. 8–9.

⁷⁶ Zob. E. Brok, *Eine neue Erweiterungsstrategie für die EU*, „Politische Meinung”, Dezember 2005, nr 433, s. 17–18.

⁷⁷ Zob. M. Wissmann, *Das Modell der gestuften Mitgliedschaft. Neue Strategien für künftige Erweiterungsschritte der EU*, „Internationale Politik”, Mai 2006, s. 66–68.

⁷⁸ Zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie dokumentu strategicznego Komisji w sprawie rozszerzenia – 2005 r., www.europarl.europa.eu.int.

⁷⁹ Zob. *Konsolidierung nach innen geht vor Erweiterung*, www.csu.de/home/Display/Politik/Themen/Europa/060309_ramsauer.

⁸⁰ Zob. *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel*, www.bundesregierung.de.

⁸¹ F. Demirelli, *Merkel: No Nightmare for Turkey, but Happy Days Over*, „Turkish Daily News” z 11 października 2005 r., www.turkishdailynews.com.tr/article.php?enewsid=25612.

ale już niekoniecznie przystąpienie Turcji do UE. Chociaż nie mówił stanowczo „nie” tureckiej akcesji, to jednak nie krył swojego sceptycyzmu. Używał zarówno argumentacji pragmatycznej, jak i idealistycznej, jednak przewagę uzyskiwała druga z nich, szczególnie jej aspekt kulturowy. Rząd Schrödera zajmował zmienne stanowisko wobec rozszerzenia UE o Turcję. W początkowym okresie widoczne było podchodzenie do problemu z rezerwą, jednak już w 1999 r. koalicja SPD–Sojusz 90/Zieloni zaczęła zdecydowanie popierać turecką akcesję. Takie stanowisko prezentowała do 2005 r., z pewnym okresem wahania w 2002 r. Już w pierwszych miesiącach urzędowania nastąpiło przewartościowanie idealistycznej (konstruktywistycznej) argumentacji rządu Schrödera. Położono nacisk na demokrację i prawa człowieka oraz inne czynniki niezwiązane z wartościami kulturowymi. W całym okresie sprawowania władzy przez tę koalicję była widoczna równowaga między tym typem argumentacji a podejściem pragmatycznym. Rząd Merkel zajmuje stanowisko pomiędzy stanowiskami obozów zwolenników i przeciwników rozszerzenia UE o Turcję, biorąc pod uwagę odmienny punkt widzenia koalicjantów. W przytaczanej argumentacji nadal jest widoczna równowaga podejścia pragmatycznego i idealistycznego, z tą różnicą, że w pierwszym przypadku na znaczeniu zyskał argument zdolności UE do działania, wpisujący się w ponadnarodowy instytucjonalizm.

Na takie stanowisko oraz na jego zmianę wpływa większość tych czynników, które zazwyczaj kształtują stanowiska rządów państw UE, czyli orientacja polityczna rządzącej koalicji i związana z tym wizja Europy oraz wspierana przez rząd koncepcja integracji europejskiej, tzn. pogląd na pogłębienie i rozszerzenie UE. Poparcie dla tureckiej akcesji nie zawsze szło w parze z dobrymi stosunkami z USA. Jednak w przypadku Niemiec oprócz tych kwestii jest wiele innych elementów wewnętrznych i zewnętrznych (zarówno krótko-, jak i długookresowych), które warunkują stanowisko RFN wobec rozszerzenia UE o Turcję. Do pierwszej grupy należą: ponad 2,5-milionowa mniejszość turecka w Niemczech oraz rozgrywki między ugrupowaniami rządzącymi i opozycyjnymi, debaty polityczne, podziały wewnątrz partii rządzących, nastroje społeczne, wyniki wyborcze, polityka wobec cudzoziemców oraz życiorysy rządzących polityków. Czynniki zewnętrznymi są: zacieśnione relacje niemiecko-tureckie oraz bieżące wydarzenia międzynarodowe, stosunki między Niemcami a innymi państwami UE, jak również między partiami niemieckimi i ich odpowiednikami w innych krajach – na poziomie frakcji Parlamentu Europejskiego, kontakty między przywódcami państw oraz sytuacja polityczna i gospodarcza w Turcji. Dopiero wzięcie pod uwagę wszystkich tych czynników pozwala w pełni zrozumieć stanowisko Niemiec wobec rozszerzenia UE o Turcję.