21. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union

Ausschussdrucksache 21(21)12

Schriftliche Stellungnahme

PROF. DR. FRANZ MAYER LL.M.(YALE)
Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht,
Rechtsvergleich und Rechtspolitik

Öffentliche Anhörung
Am 11. November 2026

Zur Mitteilung der Europäischen Kommission
„Bereit für eine größere Union“ (KOM (2026) 705 final

PROF. DR. FRANZ MAYER LL.M.(YALE)

Universität Bielefeld
Fakultät für Rechtswissenschaft
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
Europarecht, Völkerrecht,
Rechtsvergleich und Rechtspolitik
franz.mayer@uni-bielefeld.de

Zur Mitteilung der Europäischen Kommission
„Bereit für eine größere Union“ (KOM (2026) 705 final)

–

Europaverfassungsrechtliche Aspekte

Thesen und
Stellungnahme zur
öffentlichen Anhörung

Deutscher Bundestag,
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen
Union Mittwoch, 11. November 2026

1. Die letzte substantielle Aktualisierung der rechtlichen Grundlagen der europäischen Integration liegt **mehr als 20 Jahre zurück**. Eine **Revision der Verträge** ist **überfällig**.
2. Das **Ausbleiben von Vertragsänderungen** ist **politisch gewollt**. Fast in allen Mitgliedstaaten sträuben sich insbesondere Regierungen aus verschiedenen Gründen **gegen substantielle Primärrechtsänderungen**.
3. Die **Europäische Union** stellt sich indessen 20 Jahre nach der letzten großen Reform **auch ohne Erweiterungsrunden und neue Mitgliedstaaten** als **reformbedürftig** dar. Die Frage nach der Reform der EU kann nicht von der Erweiterungsfrage abgekoppelt werden. Die Frage nach der Beitrittstauglichkeit richtet sich damit nicht nur an die Beitrittskandidaten, sondern auch an die EU. Eine **Erweiterung der EU setzt die vorherige oder gleichzeitige Reform der EU voraus**.
4. Mit Blick auf die Vorbehalte gegen eine Vertragsreform ist zu erwägen, **Reform und Beitritt auch formal-prozedural** zu **verkoppeln** und dazu **Art. 49 Abs. 2 EUV** zu verwenden. Danach können durch ein Beitrittsabkommen auch die **durch eine Aufnahme erforderlich werdenden Anpassungen der Verträge**, auf denen die Union beruht, geregelt werden. Weil jede Erweiterung ohne vorherige oder zeitgleiche Reform der EU den erreichten Stand der europäischen Integration

gefährdet, sind entsprechende Anpassungen der Verträge **„erforderlich“** im Sinne des Art. 49 Abs. 2 EUV. Entsprechende **funktionssichernde Reformen** sind sogar **verfassungsrechtlich geboten** (**Staatsziel Vereintes Europa**).

5. Die Mitteilung der Kommission lässt die **Abhängigkeit der Erweiterung** von einer **Erweiterungstauglichkeit auch der EU** durchaus erkennen. Dabei konzentriert sich die Kommission indessen etwa beim Thema Ausweitung der **Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit** auf **bestehende vertragsimmanente oder anderweitig entwickelte Mechanismen**.

6. Der Fokus der Mitteilung auf **Werte und Rechtsstaatlichkeit** konzentriert sich nahezu **ausschließlich auf die Beitrittsperspektive**. Dies ist mit Blick auf die Erfahrungen mit dem **Rechtsstaatsverfall in Ungarn und in Polen** durchaus folgerichtig. Denkbar sind aber durchaus auch **Verluste an Rechtsstaats- und Demokratieniveau in Gründungsmitgliedstaaten**.

7. Die Überlegungen zu **Schutzklauseln** sind in weiten Teilen plausibel, sie dürften gegenüber bestehenden Schutzmechanismen flexibler und spezieller sein. Etwas **merkwürdig** erscheint allerdings die Idee von **Selbstverpflichtungen von Neu-Mitgliedern**, die dadurch **auf Vetorechte verzichten** sollen. Ohne Rechtsbindungswillen wären solche Selbstverpflichtungen von geringem rechtlichen Wert.

8. Für die geplante **institutionelle Schutzklausel** fragt sich, ob die **Bestimmtheit der Vorschrift** ausreicht. Es handelt sich der Sache nach um eine **Werteschutzklausel, die sämtliche Gehalte des Art. 2 EUV** erfassen könnte. Was genau unter „schwerwiegenden Verstößen“ in **Abgrenzung** zu „besonders schwerwiegenden Verstößen“ zu verstehen ist, bleibt unklar. Gegenüber der Formel „schwerwiegende und anhaltende Verletzung“ in Art. 7 EUV fehlt das Zeit-Element („anhaltende“). Die Kommission beansprucht bei den Schutzklauseln eine zentrale Rolle, der **EuGH hätte indessen die Jurisdiktion**, Maßnahmen zu überprüfen.

9. Ohne Stimmrecht, aber mit Rederecht kann der **Status als Beobachter** für Vertreter von Beitrittskandidaten sinnvoll sein, um die **eigene Perspektive** darzulegen und das **Land generell im Blickfeld der Union zu behalten**.

10. Die **Teilintegration in EU-Politiken** ist gleichsam die **andere Seite eines Opt-out-Mechanismus**.

11. Die Frage der **vorläufigen Anwendbarkeit** von **Beitrittsabkommen** ist bislang **nicht geklärt**. Erhebliche **Rechtsunsicherheit** sowie Einwände betreffend die **Einheitlichkeit des Unionsrechts** mahnen zur **Vorsicht**, die absehbar erforderliche **Klärung durch Gerichte** würde ohnehin jeden **Beschleunigungseffekt vernichten**.

Stellungnahme

I. Ausgangslage

Die Europäische Union umfasst derzeit 27 Mitgliedstaaten. Die rechtlichen Grundlagen der EU sind **zuletzt 2007** mit dem Vertrag von Lissabon **umfassend aktualisiert** worden.

> Nach Verzögerungen in der Ratifikation und durch Verfassungsgerichtsverfahren ist der Vertrag erst 2009 in Kraft getreten.

Dieser wiederum spiegelt im Kern den **Reformstand des Vertrags über eine Verfassung für Europa von 2004**.

> Der „Verfassungsvertrag" scheiterte 2005 nach umfangreichen Vorarbeiten durch einen Konvent („Verfassungskonvent") in Referenden in Frankreich und in den Niederlanden. Der Vertrag von Lissabon ist letztlich eine im Wesentlichen textliche Umwandlung des Verfassungsvertrags in einen Änderungsvertrag an den bestehenden Verträgen (EUV und EGV).

Damit **liegt die letzte substantielle Aktualisierung der rechtlichen Grundlagen der europäischen Integration fast 20 Jahre zurück**. Diese große Vertragsreform nahm ihrerseits ihren Anfang mit dem **Vertragswerk von Maastricht 1992** und dem Erfordernis, die europäische Integration nach dem Wegfall des Eisernen Vorhangs neu auszurichten. Konkret ging es damals vor allem darum, ein dereinst **für ein Europa der Sechs entworfenes institutionelles Gefüge** für ein **Europa von absehbar 20 und mehr Mitgliedstaaten zu modernisieren**. Die Reformbemühungen erforderten verschiedene Vertragsreformrunden (Vertrag von **Amsterdam**, Vertrag von **Nizza**), sodass man von einer Reformphase von 15 Jahren zwischen Maastricht 1992 und Lissabon 2007 sprechen kann, zu der noch die Vorbereitungs- und Ratifikationsjahre kommen.

Auf eine etwa zwei Jahrzehnte währende Reformphase folgte also die seit knapp 20 Jahren bis heute anhaltende Phase ohne Vertragsreform.

Dies **verwundert** schon deswegen, weil die Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 ab Mai 2010 mit der Eurokrise, später mit der Flüchtlingskrise, dann der Corona-Krise, der Rechtsstaatskrise in bestimmten Mitgliedstaaten und schließlich mit der Ukrainekrise eine **Abfolge von Herausforderungen** gebracht haben, die sich kaum nennenswert im Primärrecht

niedergeschlagen haben.

> Siehe allenfalls der zur deklaratorischen Absicherung des ESM eingefügte Art. 136 Abs. 3 AEUV.

Das **Ausbleiben von Vertragsänderungen** ist indessen nicht selten **politisch gewollt**. Fast in allen Mitgliedstaaten **sträuben sich Regierungen** gegen substantielle Primärrechtsänderungen. Teilweise spiegeln sich in dieser Abneigung **Skepsis bis Gleichgültigkeit der nationalen Parlamente** gegenüber einer substantiellen Befassung mit EU-Fragen, die schlechten Erfahrungen mit **aktivistischen nationalen Höchstgerichten** und eine **populistisch verzerrte europaskeptische öffentliche Debatte**, die freilich von Regierungen in Teilen auch veranlasst oder zumindest duldend befördert wurde, um beim **„Spiel über Bande“** Unliebsames in Brüssel abzuladen und eigene Verantwortung zu verschleiern.

Entsprechend ist die vom Europäischen Parlament maßgeblich mit forcierte **„Konferenz zur Zukunft Europas“** (ab 2021) durch hinhaltenden Widerstand der Regierungen auch weitgehend **ins Leere** gegangen. Dies allerdings auch wegen der zunehmenden Prägung des Projektes durch **institutionelle Eigeninteressen des EP**.

Die Abneigung - vereinzelt nahezu schon Phobie - von Regierungen und Ministerialverwaltungen **gegen Primärrechtsänderungen** hat unterschiedliche **tiefer liegende Gründe**. Noch immer wirkt die Anstrengung des letzten Reformprozesses und das jahrelange, teilweise **zermürbende Ringen um Minimalfortschritte zwischen 1990 und 2009** mit zahllosen Rückschlägen und Frustrationen nach. Hinzu kommen die **schlechten Erfahrungen mit Referenden**, wie sie in manchen Mitgliedstaaten für die Ratifikation einer großen Vertragsreform kaum zu vermeiden wären. Hier wirkt insbesondere das **Trauma des Brexit-Referendums** nach. Unter den eine rationale politische Kommunikation zunehmend erschwerenden Bedingungen einer zunehmend **parzellierten Öffentlichkeit und Medienlandschaft**, die sich mit dem **Erstarken nationalpopulistischer Kräfte** vielerorts verbindet, erscheinen Europa-Referenden eher noch voraussetzungsvoller als früher. Insgesamt erscheint ein **umfassender Reformprozess**, womöglich mit dem vorgeschalteten quasi-parlamentarischen Verfahren in einem Konvent, aus Sicht der Exekutivakteure **nicht ausreichend kontrollierbar, prognostizierbar und beherrschbar**.

Die Europäische Union stellt sich indessen 20 Jahre nach der letzten großen Reform **auch ohne Erweiterungsrunden und neue Mitgliedstaaten** als **reformbedürftig** dar. Nicht nur sind die Lehren aus den Krisen ab 2010 **nicht dauerhaft** in den **Vertragstexten gespeichert**. Das im Zuge der Krisen erworbene Erfahrungswissen mit den daraus abgeleiteten Handlungsfolgerungen wird sich verflüchtigen und von künftigen Generationen jeweils neu erworben werden müssen.

Auch bleibt der **offenkundigste institutionelle Konstruktionsfehler** mit Blick auf eine steigende Mitgliederanzahl, das **Einstimmigkeitserfordernis insbesondere im Rat**, unbearbeitet. Dabei ist offensichtlich, dass die **Zunahme an Vetospielern** durch Erhöhung der Zahl an Mitgliedstaaten die **Wahrscheinlichkeit von durch Veto blockierte Entscheidungen erhöht.**

Zugleich wird der **Erweiterungsdruck zunehmend unabweisbar**. Aus ökonomischen und geostrategischen Gründen ist die Erweiterung um Staaten wie insbesondere die Ukraine von erheblicher Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund kann die Frage nach der Reform der EU nicht von der Erweiterungsfrage abgekoppelt werden. Die Frage nach der **Beitrittstauglichkeit** richtet sich nicht nur an die Beitrittskandidaten, sondern auch an die EU. Anders formuliert: **eine Erweiterung der EU setzt die vorherige oder gleichzeitige Reform der EU voraus**.

> Siehe dazu ausführlich Olivier Costa, Daniela Schwarzer, Pervenche Berès, Gilles Gressani, Gaëlle Marti, Franz Mayer, Thu Nguyen, Nicolai von Ondarza, Sophia Russack, Funda Tekin, Shahin Vallée, Christine Verger, Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century. Report of the Franco-German Working Group on institutional reform. Paris: MEAE 2023.

Mit Blick auf die Vorbehalte gegen eine Vertragsreform ist zu erwägen, **Reform und Beitritt auch formal-prozedural zu verkoppeln**. Der Weg dazu führt über Art. 49 Abs. 2 EUV:

> „Die Aufnahmebedingungen **und die durch eine Aufnahme erforderlich werdenden Anpassungen der Verträge, auf denen die Union beruht**, werden durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragstellenden Staat geregelt. Das Abkommen bedarf der Ratifikation durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften." (Hervorhebung hinzugefügt)

Weil **jede Erweiterung ohne vorherige oder zeitgleiche Reform** der EU den erreichten Stand der europäischen Integration **gefährdet,** sind entsprechende **Anpassungen der Verträge „erforderlich"** im Sinne des Art. 49 Abs. 2 EUV.

Aus Sicht des deutschen Verfassungsrechts sind entsprechende **funktionssichernde Reformen sogar verfassungsrechtlich geboten**, wenn man dem Staatsziel Vereintes Europa in der Präambel und in Art. 23 GG ein **Verschlechterungsverbot** entnimmt.

Zwar lässt die **Formel „Vereintes Europa“** die Gestaltform Europas offen, sie gibt jedoch eine Zielorientierung vor, die die Abstandnahme von einem bereits erreichten Stand der Integration grundsätzlich nicht zulässt.

II. Die Mitteilung der Europäischen Kommission „Bereit für eine größere Union“ vom 6. Oktober 2026

Zunächst einmal irritiert die Mitteilung der Europäischen Kommission vom 6. Oktober 2026

KOM(2026) 705 final.

durch ihren Titel, jedenfalls in der deutschen Sprachfassung: **„Bereit für eine größere Union“** ist die Union ersichtlich gerade **nicht.** In der englischen Sprachfassung ist der Titel „Preparing for a wider Union“

Und eben nicht „Prepared for a wider Union“

deutlich passender, weil er das **Prozesshafte** des Themas kenntlich macht.

Die Mitteilung lässt die oben skizzierte Abhängigkeit der Erweiterung von einer Erweiterungstauglichkeit auch der EU durchaus erkennen. So wird das Thema **Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit** durchaus adressiert, unter II. (Überprüfung von Politikfeldern im Vorfeld der Erweiterung, dort unter „Governance“). Dabei konzentriert sich die Kommission indessen auf **bestehende vertragsimmanente oder anderweitig bereits entwickelte Mechanismen**. Die Möglichkeit oder gar das Erfordernis noch weitgehenderer Vertragsänderungen werden in diesem Kontext nicht thematisiert. Auch wird der Umstand, dass hier **Reformbedarf auch ohne Erweiterung** besteht nicht deutlich ausgesprochen, auch wenn die skizzierten „nächsten Schritte“ vor einem Beitritt, insoweit dann eben doch unabhängig von einem Beitritt, erfolgen sollen.

Der **Fokus der Mitteilung auf Werte und Rechtsstaatlichkeit** konzentriert sich nahezu ausschließlich auf die Beitrittsperspektive. Dies ist durchaus folgerichtig, weil insbesondere die Erfahrungen mit dem Rechtsstaatsverfall in Ungarn und in Polen

gezeigt haben, wie das **zu einem bestimmten Beitrittszeitpunkt** für den Beitritt erforderliche Rechtsstaats- und Demokratieniveau **nach dem Beitritt auch wieder verloren gehen kann**.

Gerade mit Blick auf die Wahlen in Frankreich 2027, nach der die derzeit aussichtsreichen nationalpopulistischen Kräfte eine Reihe von evident europarechtswidrigen Maßnahmen (grundsätzliche nationale Präferenz) ergreifen wollen, zeigt sich: Denkbar sind auch **Verluste an Rechtsstaats- und Demokratieniveau in Gründungsmitgliedstaaten** wie Frankreich, die nie einen Beitrittstest zu bestehen hatten. Die Frage nach der **Funktionsfähigkeit der Rechtsstaatssicherungen (Art. 7 EUV uvm.)** stellt sich **auch unabhängig von weiteren Beitritten**.

Weitere Gehalte der Mitteilung knüpfen an frühere Beitritte bzw. Erweiterungen an. **Beobachter ohne Stimmrecht im Europäischen Parlament** gab es beispielsweise im Zuge der **deutschen Wiedervereinigung** aus der DDR. Übergangsfristen für Anforderungen des Binnenmarktes gab es bei jeder Beitrittsrunde in der Vergangenheit.

Von besonderem Interesse sind sicherlich die **Überlegungen zu „Schutzmechanismen“** in Abschnitt IV der Mitteilung. Diese stellen sich in weiten Teilen als **durchaus praktikabel** dar. Etwas **merkwürdig** erscheint allerdings die Idee von **Selbstverpflichtungen von Neu-Mitgliedern**, die dadurch auf Vetorechte verzichten sollen.

Gerade in diesem Teil der Mitteilung wird indessen deutlich, dass **Schutzmechanismen nicht nur ein Thema für Neu-Mitglieder** sind.

Spätestens hier hätte die Mitteilung den Bogen gleichsam zurückschlagen sollen: Die Sonderregeln, die den Neuen auferlegt werden, könnte man auch mit Blick auf die **Herstellung von Gleichheit zwischen den Mietgliedstaaten** nach einer bestimmten Frist **auch auf Alt-Mitgliedstaaten** ausdehnen.

III. Einzelfragen

1. Spielräume der Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung von Beitrittsabkommen

Nach allgemeiner Auffassung bestehen **beim Beitrittsverfahren nach Art. 49 EUV erhebliche Spielräume**. Insbesondere können die Mitgliedstaaten mit **Schutzklauseln** noch bestehende Defizite in der Beitrittstauglichkeit eines Bewerbers verarbeiten. Kritisch wird dabei allerdings gesehen, dass die **Kommission** sich damit nicht selten als oberster Aufseher präsentiert und dabei – je nach Ausgestaltung – Befugnisse erlangen könnte, die **über diejenigen des Vertragsverletzungsverfahrens oder des Art. 7 EUV-Verfahrens** hinausgehen.

2. Primärrechtsänderungen auf der Grundlage von Art. 49 EUV

In Beitrittsabkommen können die für den Beitritt erforderlichen Primärrechtsänderungen (Vertragsänderungen) enthalten sein. Die **Beitrittsabkommen haben den gleichen Rang wie die Gründungsverträge.** Jedenfalls Änderungen betreffend das **Unionsgebiet** (Art. 52 EUV), das **Sprachenregime** (Art. 55 EUV) und **zeitweise Ausnahmen** von den Anforderungen der Gründungsverträge sind typischerweise in Beitrittsabkommen enthalten und völlig unproblematisch.

Der **Wortlaut** der fraglichen Passage in Art. 49 Abs. 2 EUV hat sich seit dem Vertrag von Maastricht entwickelt. Heute heißt es wörtlich:

> „Die Aufnahmebedingungen **und die durch eine Aufnahme erforderlich werdenden Anpassungen der Verträge, auf denen die Union beruht**, werden durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragstellenden Staat geregelt. Das Abkommen bedarf der Ratifikation durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.“ (Hervorhebung hinzugefügt)

In der Vorgängervorschrift war noch die Rede von **„Änderungen“**, so dass sich debattieren lässt, ob durch den Übergang von „Änderungen“ zu „Anpassungen“ eine Einschränkung beabsichtigt war. Freilich stellen auch Anpassungen Vertragsänderungen dar, es kommt mithin auf die Erforderlichkeit der Modifikationen an. Danach bleibt es nach der hier vertreten Auffassung (siehe oben) bei der **Möglichkeit weitreichender Vertragsänderungen auch unter Art. 49 EUV**.

3. Wert und Verbindlichkeit von Erklärungen mit Selbstbindungen von beitretenden Staaten

Die Frage nach dem Wert und der **Verbindlichkeit** von Erklärungen mit **Selbstbindungen von beitretenden Staaten**

> Dazu in der Mitteilung der Europäischen Kommission „Bereit für eine größere Union“ vom 6. Oktober 2026 unter „4. Zusätzliche Vereinbarungen".

beantwortet sich fast von selbst: **Wäre die Rechtsbindung gewollt**, dann könnte man das entsprechend **im Vertragstext festhalten**.

> Vgl. dazu auch EuGH, Urt. v. 23. März 2004, Rs. C-233/02, ECLI:EU:C:2004:173 – Frankreich/ KOM, wo es um die Bindungswirkung von mit einem Drittstaat (USA) vereinbarte Leitlinien geht.

4. Praktikabilität von institutionellen Schutzklauseln

Die geplante **Schutzklausel** betrifft „schwerwiegende Verstöße gegen die Werte aus Art. 2 EUV und den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit“ aus Art. 4 III EUV, wogegen der Rat Maßnahmen ergreifen können soll. Es handelt sich demnach vor allem um eine Werteschutzklausel, **die sämtliche Gehalte des Art. 2 EUV** erfassen könnte. Hier lassen sich dieselben kritischen Nachfragen stellen wie bei der Werte-Rechtsprechung des EuGH. Es ergeben sich vor allem Fragen hinsichtlich der **Bestimmtheit der Schutzklausel.** Insbesondere was genau unter „**schwerwiegenden Verstößen**“ bzw. – in Abgrenzung zu diesen – unter „**besonders schwerwiegenden Verstößen**“ zu verstehen ist, bleibt unklar. Gegenüber dem Tatbestandsmerkmal „**schwerwiegende und anhaltende Verletzung** der in Artikel 2 genannten Werte“ **in Art. 7 EUV** fehlt das Zeit-Element („anhaltende“).

Es ergibt sich damit ein **strengerer Maßstab für neue Mitgliedstaaten im Vergleich zu bestehenden Mitgliedstaaten**, da für die neuen Mitgliedstaaten geringere Anforderungen gelten als für Bestandsmitglieder. Es könnte sich also durchaus die Situation ergeben, dass ein und dasselbe Verhalten unterschiedliche Konsequenzen nach sich zieht, je nachdem, ob es von einem Neumitglied oder einem Bestandsmitglied ausgeht.

5. Integration von angehenden Mitgliedstaaten in die Organe der EU als Beobachter

Ohne Stimmrecht, aber mit Rederecht kann der Status als Beobachter für Vertreter von Beitrittskandidaten sinnvoll sein, um **die eigene Perspektive darzulegen und das Land generell im Blickfeld der Union zu behalten**.

6. Teilintegration in EU-Politiken

Die Teilintegration in EU-Politiken ist gleichsam die **andere Seite eines Opt-out-Mechanismus**. Der Effekt ist in beiden Fällen derselbe: Nichtbeteiligung eines Mitgliedstaats auf einem konkreten Integrationsfeld.

Vergleichbar ist dies mit einer Konstellation, die mit Ländern wie der Schweiz, Island, Norwegen oder Liechtenstein vereinbart ist. Diese Staaten sind keine EU-Mitglieder, können sich aber dennoch in einigen Punkten an EU-Politiken (z.B. dem Binnenmarkt oder Erasmus+) beteiligen.

7. Vorläufige Anwendung von Teilen eines Beitrittsabkommens zwischen Unterzeichnung und Ratifikation in den Mitgliedstaaten

Die Frage der **vorläufigen Anwendbarkeit** von **Beitrittsabkommen** ist bislang **nicht geklärt** und auch nicht verbreitet Gegenstand der wissenschaftlichen Debatte.

Bei entsprechend einstimmiger Übereinkunft dürfte aber eine Klausel betreffend die vorläufige Anwendung in das Abkommen durchaus aufgenommen werden dürfen. Das Beitrittsabkommen ist von seiner Rechtsnatur her letztlich ein **völkerrechtlicher Vertrag**; die vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen ist in **Art. 25 WVK** geregelt. Dort finden sich indessen keine konkreten Aussagen zur Reichweite der vorläufigen Anwendung.

Die Gründungsverträge behandeln diese Frage praktisch gar nicht. Damit wäre eine **erhebliche Rechtsunsicherheit** vorprogrammiert und die Klärung durch Gerichte würde jeden Beschleunigungseffekt vernichten.

Hinzu kommen Einwände betreffend die **Einheitlichkeit des Unionsrechts.**

Ohnehin hat die vorläufige Anwendung nur dann einen Mehrwert, wenn sie nicht

denselben **Zustimmungsmechanismen** unterliegt wie das Beitrittsabkommen. Ist die vorläufige Anwendung ebenso als völkerrechtlicher Vertrag zu klassifizieren wie das Beitrittsabkommen selbst, dann gelten womöglich auch dieselben Zustimmungsanforderungen auf mitgliedstaatlicher Ebene (in Deutschland). Die von der vorläufigen Anwendung **erhoffte Beschleunigung tritt also faktisch nicht ein**.
