

## Hoffnung auf die Zweitaufgabe

Eine Besprechung von „Eckhard Wurzel:  
Europäische Integration Wohin?“ (Stuttgart 2019)

Mit einem Text von mehr als 350 Seiten mischt sich der langjährige Leiter des Referats Europäische Union und Eurogebiet in der OECD, Eckhard Wurzel, der jetzt als Honorarprofessor in Konstanz und Göttingen tätig ist, in die Debatte über die europäische Integration ein. Wie bereits aus dem anspruchsvollen Vorwort des Herausgebers der Schriftenreihe „Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsprozess“, Stefan Kooths, hervorgeht will die Reihe keine Lehrtexte, sondern thematische Fragestellungen adressieren. Es sollen „Erklärstücke“ sein, die im Idealfall auch in begründeter Weise Position beziehen. Demgegenüber könne, so Kooths, auf Formalismen verzichtet werden.

Wurzel, so scheint es, hat den Dispens von Formalismen besonders ernst genommen. Dies gilt nicht nur für eine Reihe sicherlich vermeidbarer Rechtschreibfehler, sondern auch für die fehlende Bezugnahme auf die Rechtsgrundlagen der europäischen Integration, insbesondere dort, wo kontrovers darüber diskutiert wird, ob diese Rechtsgrundlagen für weitere Integrationsschritte ausreichen. Im 12. Kapitel des Buches über die Bankenunion wird dieser Verlust des normativen Bezugsrahmens besonders deutlich. Dabei geht es nicht darum, die wohlmeinende Absicht des Autors zu kritisieren, den Leser mit juristischen Feinheiten nicht zu löchern. Indessen ist es unverzichtbar, bei einem Projekt wie der Bankenunion angesichts eines Verfassungsbeschwerdeverfahrens, das insgesamt fünf Jahre gedauert hat und mit dem Verdikt „gerade noch verfassungskonform“ im Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 zu Ende ging, die Problematik grenzwertiger Integrationsschritte bis hin zu Ultra-vires-Akten dem Leser nahe zu bringen. Hiervon findet man in der Darstellung von Wurzel fast nichts. Stattdessen geht dem Rasonieren über die Bankenunion, die erst mit dem Kapitel über den einheitlichen Aufsichtsmechanismus beginnt (vgl. Seite 222), eine Kumulation von allgemeinen regulatorischen Bedingungen des Bankgeschäfts sowie die bekannte - nicht unumstrittene - These voraus, dass mehr Eigenkapital für Banken die Finanzstabilität verbessere. Hätte Wurzel lediglich die einschlägigen Monatsberichte der Bundesbank durchgesehen, so wäre er präziser auf die

rechtliche Problematik der Bankenunion und ihre funktionellen Defizite gestoßen. Die problematisierende Beschreibung der anhaltenden fehlenden Risikogewichtung von Staatsanleihen (Seite 219 ff.) hätte für Wurzel ein Anlass sein können, der Frage nachzugehen, ob - wie Isabel Schnabel in einer nicht von Wurzel zitierten Ausarbeitung unlängst gefordert hat - es überhaupt realistisch ist, zu erwarten, dass italienische Banken jemals das hohe Volumen von Staatsanleihen in ihren Bilanzen „risikogewichten“ werden. Die folgende Darstellung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) sowie des einheitlichen Sanierungs- und Abwicklungsmechanismus (SRM) steht genauso frei im rechtsfreien Raum wie die Ausführungen von Wurzel zur Bankenunion. Dass es eine Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie (BRRD-Richtlinie) überhaupt gibt, wird erst spät (Seite 228 ff.) erwähnt, ohne auf deren Signifikanz einzugehen. Die Darlegung der wesentlichen Struktur der SRM-Verordnung mit der institutionellen Auffächerung wird genauso unproblematisch dargestellt wie das Privileg der Mitgliedsstaaten, durch vorsorgliche Rekapitalisierung die Abwicklung von Banken zu verhindern. Diese Nachlässigkeit bei der Einordnung - insbesondere der vorsorglichen mitgliedsstaatlichen Rekapitalisierung - wirkt sich spätestens schwerwiegend bei der Schilderung der bisherigen Bilanz der Bankenabwicklung (Seite 240 ff.) aus. Hier erwähnt Wurzel lediglich den Glücksfall des Weiterverkaufs der Banco Popular, der abwicklungstechnisch problemlos war, sowie die italienischen Insolvenzfälle bei regionalen Banken - Banca Popolare di Vicenza und Veneto Banca. Der Mega-Fall der Banca Monte dei Paschi di Siena (MPS), immerhin der drittgrößten Bank Italiens, bei dem im Wege der vorsorglichen Rekapitalisierung die Abwicklung vermieden werden konnte, ist Wurzel genauso entgangen wie die Bereitschaft der Europäischen Kommission, diese Form von vorsorglicher Rekapitalisierung beihilfemäßig zu privilegieren. Aber auch bei der Darstellung der Abwicklungsinstrumente - insbesondere des Bail-in sowie des bestehenden und fortzuentwickelnden Sicherheitsnetzes - gibt es Unschärfen. Das fängt beim Bail-in damit an, dass sich Wurzel nicht einmal die gut verständliche Darstellung im Monatsbericht der Bundesbank zu eigen gemacht hat, um die Problematik dieses vielfach als Kopfgeburt bezeichneten Abwicklungsinstruments zu zernieren. Immerhin hat der Erfinder des Bail-ins

im Juristischen Dienst, Dr. Philip Wojcik, in einem sehr langen Aufsatz<sup>1</sup> diese Problematik selbst zugegeben. Bei Wurzel sucht man nach einer solchen Auseinandersetzung vergebens. Stattdessen begnügt er sich mit dem Hinweis auf die allgemeinen Zweifel in der Veröffentlichung von Tröger (2017). Auch die Darstellung von SRF und SRB und dessen Beziehung zum ESM ist unscharf. Dass bisher eine Beziehung zwischen ESM und Bankenabwicklung durch das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung bestand, hätte in seiner gesamten Problematik dargestellt werden müssen. Es ist bislang nie zu einer Anwendung dieses Instrumentes gekommen, weil selbst die Europäische Kommission unabhängig von strikter Ablehnung durch die Staatslehre<sup>2</sup> die Kommission selbst Zweifel daran hat, ob mit der Direct Recap der Satzungszweck des ESM (Stabilitätshilfe für Mitgliedsstaaten des Euro-Systems in ultimativen Fällen) nicht überschritten wird. Daher soll nunmehr de lege ferenda der ESM unter formalem Verzicht auf dieses Instrument eine Letztsicherungsfunktion in Bezug auf das SRF / SRB bekommen, und zwar mit einer Kreditlinie bis zu 60 Milliarden Euro. Hiergegen gibt es massiven politischen, insbesondere ordnungspolitischen, allerdings auch juristischen Widerstand.<sup>3</sup>

Im Kapitel über die Europäische Währungsunion kommt Wurzel - nach einer kurzen Darstellung der Beitrittskriterien und der Beitritts-Chronologie - zum stabilitätspolitischen Mandat von Eurosystem und EZB. Dies sind bekannte Darstellungen, die sich in jedem Anfängerlehrbuch wiederfinden. Indessen ist die Abbildung XVIII.1 „Das Eurosystem“ irreführend. Anstelle dieser Graphik müsste eine solche treten, aus der hervorgeht,

- dass die nationalen Zentralbanken die Muttergesellschaften der EZB sind und
- die EZB als gemeinsame Tochtergesellschaft gegenüber den Muttergesellschaften in allen Fragen der gemeinsamen Geldpolitik weisungsbefugt ist.

---

<sup>1</sup> Wojcik, K.-P.: Bail-in in the Banking Union, COMMON MARKET LAW REVIEW Vol. 53 No. 1 February 2016, S. 91-138

<sup>2</sup> vgl. Dietrich Murswiek, das Gutachten für die Stiftung Familienunternehmen

<sup>3</sup> vgl. demnächst Erkel, „Die Letztsicherung des Bankenabwicklungsmechanismus durch den ESM“, Dissertation 2020

Hier hätte Wurzel auch besser die ELA -Problematik einbauen können, weil ELA unstreitig nach Artikel 14 Nr. 4 EZB-Satzung zur Kompetenz der nationalen Zentralbanken gehört und nur mit einer 2/3-Mehrheit im EZB-Rat gestoppt werden kann. Wie es in der Realität praktiziert wird, hat die ELA der Zentralbank Griechenlands für die griechischen Banken 2015 veranschaulicht.<sup>4</sup> Das dann folgende Kapitel über Geldpolitik zwischen Stabilisierung und Fehlanreizen hat nur in seinem zweiten Teil (Seite 357 ff.) etwas mit der spezifischen EZB-Politik zu tun, weil hier - wenn auch unscharf - die unterschiedlichen Anleihenkaufprogramme (SMP, OMT, PSPP, CSPP) dargestellt werden. Die vorausgehenden Erörterungen (Seite 344 bis Seite 356) sind fundamentalen Gesichtspunkten der Geldschöpfung gewidmet, die sich auch in den dazu einschlägigen Lehrbüchern finden. Ganz und gar ist Wurzel das quantitative Easing durch nationale Zentralbanken in der Finanzkrise 2007/2008 entgangen<sup>5</sup> (sowie das qualitative Easing, das nach dem Aufsatz von Kerber („ECB as a Source of Financial Instability“) bei Nyborg („The Open Secret of Central Banks“) und bei Christopher Weber („Die Kollateralpolitik der Zentralbanken - Eine Analyse anhand des Eurosystems“, Dissertation 2016) behandelt wird.

Lesenswert sind die Reflektionen des Autors über die Wirkung der nicht-konventionellen Geldpolitik (Seite 365 ff.). Indessen handelt es sich hier weitgehend um ein forschungsvertiefendes Buch, das die Lehrbuchliteratur überschreitet. Die Darstellung der beiden Verfassungsbeschwerdeverfahren gegen OMT und PSPP ist sehr verkürzt: Es handelte sich um mehrere Klägergruppen mit sehr uneinheitlichen Argumentationslinien. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofes auf einer knappen halben Seite abzuhandeln - ohne gleichzeitig darzulegen, was der Zweite Senat in seinem Endurteil hieraus gemacht hat -, nimmt dem Leser die Möglichkeit, die Gesamtproblematik zu verstehen. Auch die Darstellung der zweiten Verfassungsbeschwerde gegen PSPP und CSPP ist so verkürzt, dass sich der Leser beim besten Willen kein Bild machen kann. Dies gilt umso mehr, als Wurzel darauf verzichtet, den Leser auch

---

<sup>4</sup> vgl. hierzu Kerber, „Wehrt Euch, Bürger“, 2. Aufl. S. 24 sowie ders. „Die Draghi-Krise

<sup>5</sup> vgl. hierzu Daniel Hoffmann, „Die EZB in der Krise“, Dissertation 2016 S. 180 ff.

nur durch eine einzige weiterführende Fußnote zu den Urteilen und zu der seitdem erschienenen Literatur zu geleiten.

Das Werk von Wurzel ist als innovatives Genre interessant. Es will auf der einen Seite wie ein Lehrbuch den Leser an die Probleme der Europäischen Währungsunion heranführen. Dazu ist es indessen nicht präzise genug. Darüber hinaus will es Probleme der Integrationsentwicklung benennen und selbst Position beziehen. Hierfür ist es begrifflich zu unscharf.

Indessen verbleibt die Hoffnung, dass in einer ev. Zweitaufgabe des thematisch interessanten Werkes der Autor den Stoff so reiflich beherrscht und sein Buch so überarbeitet, dass er nicht weiter über maßgebliche Probleme und ernst zu nehmende Autoren hinwegschreibt. Denn bei seinem Erstversuch stehen der Anspruch des Autors und die Qualität der Darstellung noch in einem Spannungsverhältnis. Hinzu kommt eine fast ironische Note durch das Vorwort des Herausgebers der noch embryonalen Reihe, Kooths. Dieser will dem Leser mit hymnischen Zeilen wie ein Nobelpreisträger in sein Fach einweisen: "Wer sich mit Volkswirtschaftslehre beschäftigt, hat es nicht leicht. Das beginnt schon mit dem Namen der Disziplin." Autor und Herausgeber werden von einer Selbstgewissheit geeint, die angesichts der Defizite des Werkes nur noch lächelnd ertragen werden kann.