

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick, Fritz Kuhn, Kerstin Andreae, Katrin Göring-Eckardt, Sven-Christian Kindler, Maria Klein-Schmeink, Stephan Kühn, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, Christine Scheel, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Dr. Harald Terpe und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung

– Drucksachen 17/716, 17/984, 17/1609 –

Entwurf eines Ausführungsgesetzes zur Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über Ratingagenturen (Ausführungsgesetz zur EU-Ratingverordnung)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Finanzmärkte benötigen nicht nur eine Detailkorrektur, sondern einen grundlegenden Wandel von Zielsetzung, Strukturen und Akteuren. Zentral ist dabei eine konsequente ökologisch und soziale Neuausrichtung der Finanzmärkte, ein grüner New Deal, als Leitfaden für Nachhaltigkeit und Stabilität.

Ratingagenturen spielen eine Schlüsselrolle in der Finanzmarktkrise und haben wesentlich zu ihrem Ausbruch beigetragen. Nach allgemeiner Auffassung haben die Ratingagenturen die verschlechterte Marktlage nicht früh genug in ihren Bewertungen zum Ausdruck gebracht und ihre Bewertungen nicht rechtzeitig angepasst, als sich die Krise bereits zugespitzt hatte. Zudem wiederholen sich die seit dem Enron-Skandal im Jahr 2001 bekannten, aber unbearbeiteten, strukturelle Defizite: fehlender Wettbewerb, keine ausreichende Aufsicht und Transparenzpflichten sowie eine gewisse Abhängigkeit der Banken schon bei Standardprüfungen.

Nun endlich muss die politische Aufgabe gelöst werden, die Rolle von Ratings in einem insgesamt verbesserten und umfassenderen Informationssystem auf ein positives Maß zu stützen. Dafür sind auch Veränderungen bei der Europäischen Zentralbank und bei den bankaufsichtlichen Regelungen zu beschließen. Dafür gilt es auch, die kartellähnliche und missbrauchsanfällige Markt- und Machtstruktur der drei großen Agenturen zu brechen. Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel hatte sich vor diesem Hintergrund bereits im Juni 2008 für die Gründung einer europäischen Ratingagentur ausgesprochen. Bisher sind ihren Worten aber keinerlei Taten oder Initiativen gefolgt. Das rächt sich nun: die jüngsten Herabstufungen des Länderratings für Portugal und Spanien haben die Gefahr eines Überschwappens der griechischen Schuldenkrise verschärft.

Um das Versagen der Ratingagenturen und die fehlerhafte Bewertung von Zahlungsausfällen in der Zukunft zu verhindern, ist weder die europäische Verordnung noch das deutsche Umsetzungsgesetz geeignet. Das Ausführungsgesetz zur EU-Ratingverordnung übernimmt zwar einige sinnvolle neue

Regeln in den Bereichen Interessenkonflikte, Ratingqualität und Transparenz in deutsches Recht. So dürfen künftig Ratingagenturen keine Unternehmen mehr beraten, die sie zugleich bewerten. Auch müssen künftig Methodik, Modelle und Annahmen der Ratingagenturen offengelegt werden. Die Beaufsichtigung der Ratingagenturen durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht bzw. ab 1. Januar 2011 durch die neue Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde und Bußgelder bei schwerwiegenden Fällen von Interessenverletzung sind überfällige Regulierungen, die zu begrüßen sind.

Dagegen bleiben zahlreiche Gestaltungsspielräume im deutschen Gesetzentwurf ungenutzt und bekannte Kritikpunkte unbearbeitet. Der deutsche Gesetzgeber hat die bestehende Befugnis, Sanktionen zu veröffentlichen, nicht genutzt, um ein überfälliges Transparenzregime in deutschen Gesetzen zu verankern. Auch die Zielsetzung der EU-Ratingverordnung, dem Anleger- und Verbraucherschutz Rechnung zu tragen, wurde nicht aufgegriffen. Bemängelt wird auch, dass die Marktzutrittsbarrieren neuer Mitbewerber fortbestehen und durch die neue Gesetzgebung, z.B. durch die jährliche Wirtschaftsprüfung, noch erschwert wird.

Über die EU-Verordnung hinausgehend ist nach wie vor kein Lösungsansatz bei den oft grob fehlerhaften oder schlicht falschen Bewertungen von Staaten und bei strukturierten Verbriefungen erkennbar. Hier müssen Kreditinstitute eigenständige Beurteilungskompetenz entwickeln. Der gewählte Ansatz, Interessenkonflikte offen zu legen, löst die damit verbundenen Probleme nicht ausreichend soweit keine alternativen, möglichst unabhängigen Bewertungen und Informationen, z. B. auch einer europäischen Ratingagentur, erhältlich sind. Bei der Finanzierung von Ratings müssen Abhängigkeiten abgebaut werden. Sowohl auf EU-Ebene sowie in Deutschland wird bislang versäumt, für mehr öffentlich verfügbare Daten durch bessere Offenlegungs- und Informationsvorschriften zu sorgen, die Anlegern und Investoren bei der Analyse und Beurteilung von Risiken gleichermaßen nutzen, die Qualität der (Risiko-)Bewertungen verbessern und die überproportionale Bedeutung von Ratings mindern.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. den Anleger- und Verbraucherschutz in die Zweckbestimmung des Ausführungsgesetzes aufzunehmen,
2. eine Einstandspflicht der Ratingagenturen bei Verletzung von Sorgfaltspflichten einzuführen,
3. die Veröffentlichung von Sanktionen gegen Ratingagenturen analog § 40b des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) vorzusehen,
4. für eine Finanzierung von Ratings zu sorgen und damit die Unabhängigkeit der Bewertungen sicherzustellen,
5. auf europäischer Ebene eine Initiative zur Gründung einer öffentlich-rechtlichen Ratingagentur zu starten,
6. einen Prüfungsschwerpunkt im Rahmen der laufenden Aufsicht auf die eigenständige Beurteilungskompetenz von Kreditinstituten entsprechend den Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) zu legen, insbesondere bei Bewertungen zur Kreditwürdigkeit von Staaten und strukturierten Verbriefungen und
7. verpflichtende und umfassendere Offenlegungs- und Informationsvorschriften relevanter Kapitalmarktinformationen gesetzlich zu regeln.

Berlin, den 4. Mai 2010

Renate Künast, Jürgen Trittin und die Fraktion

Begründung

Ratingagenturen haben systemische Risiken der Finanzwirtschaft und ihrer Verbriefungen falsch ermittelt und die Ausfallrisiken strukturierter Finanztitel zu optimistisch bewertet. Stresssituationen wurden nur unzureichend abgebildet. Fehlender Wettbewerb auf einem Markt, der im Wesentlichen durch drei große Unternehmen dominiert wird, trug hinsichtlich der angewandten Methodiken und Modelle zu einem Kollektivversagen bei. Zugleich unterlagen die Ratingmethoden keiner ausreichenden Aufsicht und Transparenzpflicht. Auch vielschichtige Interessenkonflikte haben ihren Anteil für verfehlte Bewertungen, z.B. wenn eine Ratingagentur ein Finanzprodukt bewertet, das sie zuvor gegen Bezahlung mitentwickelte. Das Basel-II-Regulierungssystem hat darüber hinaus die Marktmacht der Agenturen noch verstärkt, indem Finanzinstitute schon bei Standardprüfungen allein auf Ratings zurückgreifen konnten, ohne eigene Expertise vorzuhalten. Die notwendigen Ergänzungen zum Ausführungsgesetz zur EU-Ratingverordnung begründen sich wie folgt:

1. Der Anleger- und Verbraucherschutz ist erklärtes Ziel der Bundesregierung. Ein Gesetzentwurf zur Stärkung des Anlegerschutzes ist in Vorbereitung und für April 2010 angekündigt. Umso unverständlicher bleibt, dass Erwägungsgrund 75 der EU-Ratingverordnung, der als Ziel der Verordnung vorsieht, ein hohes Maß an Verbraucher- und Anlegerschutz zu gewährleisten, nicht umgesetzt wurde. Eine eigene Zielsetzung „Verbraucherschutz“ hätte die politische Neuorientierung in Richtung stärkerer Kundenorientierung für jeden klar erkennbar umgesetzt.
2. Es fehlt eine Einstandspflicht der Ratingagenturen bei verletzten Sorgfaltspflichten. Erst damit erhalten die neuen Regeln auch die notwendige Verbindlichkeit. Bußgelder sind nur bei schwerwiegenden Fällen von Interessenverletzung, nicht jedoch bei verletzten Sorgfaltspflichten vorgesehen.
3. Der deutsche Gesetzgeber hat bestehende Befugnisse bei Sanktionen nicht genutzt. Artikel 36 Unterabsatz 2 der EU-Ratingverordnung sieht vor, dass Sanktionen bekannt gegeben werden sollen. Eine Anwendung analog § 40b WpHG hat die Bundesregierung unterlassen. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht kann danach unanfechtbare Maßnahmen, die sie wegen Verstößen gegen Verbote oder Gebote des Wertpapierhandelsgesetzes getroffen hat, auf ihrer Internetseite öffentlich bekannt machen, soweit dies zur Beseitigung oder Verhinderung von Missständen geeignet und erforderlich ist, es sei denn, diese Veröffentlichung würde die Finanzmärkte erheblich gefährden oder zu einem unverhältnismäßigen Schaden bei den Beteiligten führen.
4. Um den unauflösbaren Interessenkonflikt eines beauftragten Ratings zu beheben (rated pay raters), fordern wir eine neue Finanzierung des Rating-Prozesses, der sicherstellt, dass die Bewertung nicht im Partikularinteresse eines Auftraggebers erfolgt. Vorstellbar ist eine Umlagefinanzierung durch die Auftraggeber (Banken, Versicherungen, aber auch öffentliche Auftraggeber wie Bund und Länder), ähnlich der Finanzierung der Bundesagentur der Finanzdienstleistungsaufsicht. Auch eine Fondslösung unter Einbezug der Investoren (bspw. Fonds, Pensionskassen etc.) wäre denkbar.
5. Die oligopolistische Marktsituation und fehlender Wettbewerb behindern eine qualitative Weiterentwicklung der Bewertungen. Die erworbene Marktmacht einiger wenige Agenturen muss gebrochen werden, um mehr Vielfalt hinsichtlich der angewandten Methoden und eine breitere Basis an Ratingurteile zu ermöglichen. Dieses Ziel der CDU, CSU und FDP („Wir setzen uns für die Entwicklung einer europäischen Ratingagentur ein“, Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009, S. 53) wurde von der Bundesregierung bisher nicht entscheidend vorangebracht.

6. Das bestehende Regulierungssystem erlaubt den Finanzinstituten schon bei Standardprüfungen allein auf Ratings zurückgreifen zu können, ohne eigene Expertisen vorzuhalten. Das hat dazu geführt, dass sich nach und nach Manager, Investoren, Finanzinstitute und -aufsicht sowie die Kontrolleure in den Aufsichts- und Verwaltungsräten in viel zu großem Maße auf die Benotungen verlassen und auf eine eigene Risikoanalyse und Bewertungskompetenz verzichtet haben, obwohl nach den Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) Kreditinstitute sich ein unabhängiges, eigenes Urteil bilden müssen. Vor allem bei strukturierten Produkten wird fast ausschließlich auf externe Ratings zurückgegriffen. In der Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages vom 24. März 2010 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung wurden besondere Zweifel an der Qualität der Beurteilungen von Staaten und bei strukturierten Verbriefungen geäußert.
7. Die Offenlegung relevanter Kapitalmarktinformationen liegt im öffentlichen Interesse. Sie schaffen die Voraussetzungen, dass Aufsicht, Anleger, Analysten und Investoren sich eine fundierte Meinung zur Güte der Ratings und den zugrundeliegenden Aktiva, Instituten und Ländern bilden können. Die Bundesregierung hat bisher versäumt, für mehr öffentlich verfügbare Informationen und bessere Offenlegungs- und Informationsvorschriften zu sorgen. Dies gilt auch im Hinblick auf eine nachhaltigere Ausrichtung von Investments. Insbesondere den übermäßigen Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen gilt es zu überprüfen und mit den Interessen der Allgemeinheit neu abzuwägen. Vor allem im Verbriefungsmarkt bleiben die Offenlegungspraktiken in Verkaufsprospekten und Investorenmitteilungen hinter denen auf dem Markt der Unternehmensschuldverschreibungen zurück. Als gemeinsamer Ansatz sollten relevante Informationen präzise gesetzlich bestimmt und obligatorisch, fortlaufend und breit offengelegt werden sowie von unabhängigen Dritten verifiziert werden. Im Vorfeld sind notwendige Definitionen und Ermittlungsmethoden europäisch zu vereinheitlichen

elektronische Vorabpublikation