

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 über Ratingagenturen“

COM(2011) 747 final — 2011/0361 (COD)

(2012/C 181/13)

Berichtersteller: **Viliam PÁLENÍK**

Der Rat beschloss am 13. Dezember 2011 und das Europäische Parlament am 30. November 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 114 und 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 über Ratingagenturen“

COM(2011) 747 final — 2011/0361 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 7. März 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 479. Plenartagung am 28./29. März 2012 (Sitzung vom 29. März) mit 118 gegen 32 Stimmen bei 15 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Diese Stellungnahme wurde im Zuge des Verfahrens zur Verabschiedung des Vorschlags erarbeitet, mit dem die Kommission schwerwiegende Mängel in den Bereichen Transparenz, Unabhängigkeit, Interessenkonflikte, Qualität der Ratings und der Ratingmethoden beseitigen möchte. Der EWSA begrüßt die Tatsache, dass mit dem Verordnungsvorschlag versucht wird, diese Probleme zu beheben, vertritt jedoch gleichzeitig die Auffassung, dass die Kommission auf die aktuelle Situation zu spät und inkonsequent reagiert.

1.2 Die Ratingagenturen spielen eine wichtige Rolle auf den globalen Finanzmärkten, da die von ihnen abgegebenen Bewertungen (Ratings) von zahlreichen Marktteilnehmern genutzt werden. Auf diese Weise üben sie einen nicht unwesentlichen Einfluss aus, wenn es darum geht, fundierte Anlage- und Finanzentscheidungen zu treffen. Daher ist es unabdingbar, dass bei der Erstellung der Ratings die Grundsätze der Integrität, Transparenz, Verantwortung und guten Unternehmensführung gewahrt werden, wozu die derzeit geltende Verordnung über Ratingagenturen bereits in bedeutendem Maße beigetragen hat.

1.3 Da die Märkte nach Ansicht des EWSA nicht in der Lage sind, sich selbst zu regulieren, ist es notwendig, möglichst eng gefasste Regelungen einzuführen, die dann auf angemessene Weise umzusetzen und zu überwachen sind. Aus dem Vorschlag geht aber nicht ausreichend klar hervor, wie er konkret umgesetzt werden soll. Außerdem bezweifelt der EWSA stark, dass sich die gewünschten Ergebnisse nur durch eine Verschärfung der Vorschriften erzielen lassen. Im Gegenteil könnte dadurch die Verantwortung der verschiedenen Aufsichtsbehörden weiter geschwächt werden, die vielmehr stärker in die Evaluierung der von den Ratingagenturen ausgesprochenen Bewertungen einbezogen werden sollten.

1.4 Der EWSA vertritt die Ansicht, dass der europäische Rahmen des Verordnungsvorschlags soweit möglich durch Verhandlungen unter den G20-Staaten flankiert werden muss mit dem Ziel, vergleichbare Regelungen auch in diesen Staaten umzusetzen und dadurch weltweit die Kohärenz der geltenden Bestimmungen zu gewährleisten.

1.5 Im Verordnungsvorschlag ist ein obligatorischer turnusmäßiger Wechsel der Ratingagenturen vorgesehen, um eine größere Vielfalt an Ratings zu erhalten. Der EWSA jedoch ist skeptisch, ob die Einführung der vorgeschlagenen Regelung wirklich zu den erhofften Ergebnissen führen wird.

1.6 Der EWSA ist der Ansicht, dass eines der grundlegenden Probleme in der Glaubwürdigkeit der durch die Ratingagenturen abgegebenen Ratings besteht. Da diese Agenturen in erster Linie in den USA beheimatet und zahlreichen Interessenkonflikten ausgesetzt sind, fordert der EWSA die Kommission zur Schaffung einer unabhängigen europäischen Ratingagentur auf, die die Staatsverschuldung im Einklang mit dem Gemeinschaftsinteresse bewerten kann. Die Glaubwürdigkeit der Ratingagenturen wurde auch dadurch massiv untergraben, dass sie in der Vergangenheit nicht in der Lage waren, künftige Entwicklungen vorherzusehen. Trotz eindeutiger Signale des Marktes und der wirtschaftlichen Entwicklung waren sie nicht in der Lage – oder es fehlte ihnen an entsprechender Motivation –, die Anlagerisiken rechtzeitig zu erkennen, und in vielen Fällen sind sie so an der Erfüllung ihrer eigentlichen Aufgabe gescheitert.

1.7 Die unzureichende Transparenz der von den Ratingagenturen bei der Erstellung der Ratings herangezogenen methodischen Ansätze muss eingehender untersucht werden, weil die Agenturen nicht in der Lage sind, in einschlägiger Weise die künftige Entwicklung vorherzusagen, vor allem aber deswegen, weil die Ratings den Charakter einer sich selbsterfüllenden Prophezeiung tragen.

1.8 Der EWSA hegt grundsätzlichen Zweifel an der Unabhängigkeit der abgegebenen Ratings vor allem aus dem Grund, weil ihnen das Modell des zahlenden Emittenten zugrunde liegt. Er ist natürlich von ihrer teilweisen Abhängigkeit überzeugt. Dabei hat gerade der Auftraggeber ein Interesse daran, eine möglichst hohe Bewertung zu erhalten, und so kommen gewisse Fragen bezüglich der Unabhängigkeit des abgegebenen Ratings auf. Hinter einer solchen Bewertung verbergen sich häufig spekulative Manöver, die zumindest auf einen Ankündigungseffekt abzielen.

1.9 Mit Blick auf den Verordnungsvorschlag muss unbedingt dafür Sorge getragen werden, dass alle Punkte, die in diesem Vorschlag angesprochen werden, nicht nur leere Worthülsen bleiben, sondern sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene tatsächlich eingehalten werden müssen. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA mit den nötigen Kapazitäten ausgestattet werden muss, um die Einhaltung dieser Regulierung gewährleisten zu können.

1.10 In diesem Sinne begrüßt der EWSA die geänderten Haftungsbestimmungen für Ratingagenturen und appelliert an die Europäische Kommission, die Verbraucherinnen und Verbraucher von Finanzprodukten auch in der Praxis besser zu schützen. Hierzu sollten effektive Rechtsmittel geschaffen werden, damit letztere unbeschadet der Sanktionen, mit denen die Aufsichtsbehörde die Agentur belegt, ihre Rechte ausüben und Schadensersatz erhalten können.

1.11 Die Frage des Interessenkonflikts bleibt jedoch ein grundlegendes Problem, das nach dem vorliegenden Verordnungsvorschlag durch verschiedene Maßnahmen gelöst werden soll. Der EWSA weist jedoch zum wiederholten Male darauf hin, dass diese Maßnahmen nicht ausreichen, um das anvisierte Ziel zu erreichen. Der Grund dafür ist die Anwendung des Modells des zahlenden Emittenten, insbesondere in den Fällen, in denen die Ratings infolge eines Auftrags abgegeben werden, aber auch bei der Einstufung von Staaten. Diese zahlen zwar nicht selbst für das Rating, aber dennoch sind diese Ratings – wenn sie negativ ausfallen – für die Finanzmärkte häufig von Vorteil und werden dann von einigen Finanzinstituten wieder als positiv aufgefasst. Negative Ratings und Ausblicke zu Staatsschulden nutzen den Käufern der ausgegebenen Anleihen wegen der höheren Zinssätze und Risikoaufschläge. In einigen Fällen dürften diese Anleger zugleich die Emittenten sein, die die Ratingagenturen für die Bewertung ihrer Finanzinstrumente bezahlen, was zu einem Interessenkonflikt führen würde.

1.12 Neben dem Bemühen der Kommission, in ihrem Vorschlag einige Probleme zu lösen (Transparenz, Interessenkonflikt, Unabhängigkeit, Konkurrenz) und die Aufsicht über die Arbeitsweise der Ratingagenturen als wichtige Akteure auf den Finanzmärkten zu verschärfen, begrüßt der EWSA die Tatsache, dass in der Verordnung aus dem Jahre 2011 auch weitere wichtige Fragen behandelt werden, insbesondere die Schaffung eines europäischen aufsichtsrechtlichen Rahmens für Ratingagenturen⁽¹⁾.

1.13 Der EWSA ist jedenfalls der Auffassung, dass die Problematik der Ratingagenturen nicht nur eine rechtliche, sondern auch und vor allem eine politische Frage ist. Den besten Schutz vor den mitunter katastrophalen Folgen der Bewertungen durch die Ratingagenturen für die Staatsverschuldung bieten – neben besseren und begrenzten Vorschriften – folgende Schritte:

- ein Verbot für das Rating von Staatsschulden;
- die Ausweitung des Mandats der EZB, um sie allen anderen Zentralbanken der Welt gleichzustellen und so ihre gegenwärtige Benachteiligung zu beseitigen;
- die Verbesserung der Verwaltung der Staatsschulden im Euroraum (Stellungnahme ECO/307 – CESE 474/2012).

⁽¹⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Ratingagenturen“, ABL C 54 vom 19. Februar 2011, S. 37.

2. Hintergrund

2.1 Die gegenwärtige verschärfte Kreditkrise knüpft an die vorhergegangene Bankenkrise an, die eine Folge der gravierenden Mängel auf dem Gebiet der Regulierung und Beaufsichtigung der Finanzinstitute war und auf die die Europäische Gemeinschaft richtig und unverzüglich mit der Verabschiedung der Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 reagiert hat. Diese neue Krise macht deutlich, dass mehrere Maßnahmen zur Regulierung und Beaufsichtigung der Finanzinstitute in ausreichendem Maße effektiver gestaltet werden müssen. Die Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 enthält strenge Verhaltensregeln für Ratingagenturen, in erster Linie um mögliche Risiken im Hinblick auf Interessenkonflikte zu verringern sowie hochqualitative und transparente Ratings und Ratingverfahren zu gewährleisten.

2.2 Es sei daran erinnert, dass die Ratingagenturen nicht in der Lage sind, die künftige Entwicklung wirklich vorherzusehen, was bedeutet, dass sie einen ausgesprochen schädlichen Einfluss auf die Wirtschaft der betroffenen Staaten haben. Die Liste der Fehleinschätzungen dieser Agenturen ist lang. An dieser Stelle sei lediglich an folgende Fälle erinnert:

- Im Jahr 1975 erhielt die Stadt New York noch am Vorabend der Bekanntgabe ihres Bankrotts (Zahlungseinstellung) ein sehr gutes Rating.
- Ein wenig später versicherte die Agentur Standard & Poor's die Anleger, dass Orange County (Kalifornien) wirtschaftlich auf gesunden Füßen stehe und gut regiert werde, obwohl sich dort infolge von Spekulationen mit Derivaten 2 Milliarden Dollar in Rauch aufgelöst hatten. In der Folge musste sich die Agentur mit mehreren Klagen vor Gericht auseinandersetzen⁽²⁾.
- Ähnlich verhielt es sich mit dem Hedgefonds *Long-Term Capital Management*, mit der *Bank of Credit and Commerce International (BCCI)*, dem Zusammenbruch der amerikanischen Sparkassen und den betrügerischen Insolvenzen von *Enron*, *Worldcom*, *Tyco* etc. sowie schließlich auch der *Lehman Brothers*⁽³⁾.
- In der Zeit vor der Finanzkrise verliehen die Agenturen auch den verdächtigsten Hypothekenderivaten, den sog. Subprime-Derivaten, das Rating AAA, womit sie die Anleger, unter anderem auch Rentenfonds, davon überzeugten, solche Derivate in großer Zahl zu kaufen⁽⁴⁾.
- Vor dem Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2008 verliehen die Ratingagenturen die besten Einstufungen einmütig jenen Banken und Fonds, in deren Besitz sich wie im Falle der amerikanischen Versicherungsgesellschaft *AIG* die wertlosesten – von Spekulanten konzipierten – Wertpapiere befanden⁽⁵⁾.
- Im Dezember 2009 beispielsweise verlieh Standard & Poor's der griechischen Staatsverschuldung die Note A-, die gleiche Note also wie Estland, das damals kurz davor war, der Eurozone beizutreten⁽⁶⁾.

⁽²⁾ Ibrahim Warde: „Ces puissantes officines qui notent les Etats“, *Le Monde diplomatique*, Februar 1997.

⁽³⁾ Marc Roche: „Le capitalisme hors la loi“, *Éditions Albin Michel* 2011, S. 70.

⁽⁴⁾ Joseph E. Stiglitz: „Le triomphe de la cupidité“, *Les lignes qui libèrent* 2010, S. 166.

⁽⁵⁾ Hervé Kempf, *L'oligarchie ça suffit, vive la démocratie*, Paris: Éditions du Seuil 2011, S. 72.

⁽⁶⁾ Ebenda.

2.3 In der jetzigen Situation, da ganz Europa von der Schuldenkrise heimgesucht wird und einige Staaten sich bereits am Rande des Staatsbankrotts befinden, ist es von größter Bedeutung, dass die Europäische Kommission alles in ihrer Macht Stehende unternimmt und der Wirtschaft wieder auf die Beine hilft. Der vorliegende Verordnungsvorschlag ist ein geeignetes Instrument, um dieses Bemühen zu flankieren, müsste jedoch noch ehrgeiziger sein.

2.4 Das Problem in Bezug auf die Ratings der öffentlichen Verschuldung der einzelnen Staaten wird nicht ausreichend behandelt, wobei sich auch die Frage stellt, ob sie überhaupt von Belang sind, solange Staaten mit ähnlichen Ratingnoten unterschiedlich hohe Zinsen zahlen. Daraus ergibt sich auch die bislang unbeantwortete Frage, wie die Beurteilungen der Ratingagenturen politisch zu werten sind.

2.5 In ihrem Konsultationspapier⁽⁷⁾, das aus einer im Laufe des Jahres 2010 durchgeführten Konsultation der Öffentlichkeit hervorging, stellte die Europäische Kommission die Möglichkeiten zur Lösung der Probleme im Zusammenhang mit dem übermäßigen Rückgriff der Marktteilnehmer auf bestimmte Ratings vor und wies auf die Notwendigkeit hin, die Kreditrisiken einer unabhängigen Bewertung durch Wertpapierfirmen zu unterziehen, die Verschärfung des Wettbewerbs auf dem Ratingmarkt zu fördern und eine zivilrechtliche Haftung der Ratingagenturen einzuführen; des Weiteren verwies sie auf die Möglichkeiten, potenzielle, aus der Anwendung des Modells des zahlenden Emittenten resultierende Interessenkonflikte zu lösen.

2.6 Viele der Teilnehmer an der öffentlichen Konsultation, die die Europäische Kommission vom 5. November 2010 bis zum 7. Januar 2011 durchführte, zeigten sich beunruhigt über die Tatsache, dass in übertriebener Weise oder ganz mechanisch auf die Ratings zurückgegriffen wird, und sprachen sich zugleich für eine schrittweise Reduzierung der Hinweise auf Ratings auch im Rahmen der Gesetzgebung aus. Gleichzeitig verwiesen sie darauf, dass ein wichtiger Teil der Suche nach einer angemessenen Lösung darin bestehen wird, geeignete Instrumente zu finden, die die Ratings ersetzen könnten.

2.7 Die Notwendigkeit, den Regulierungsrahmen für Ratingagenturen zu verbessern und geeignete Maßnahmen zur Verringerung des übermäßigen Rückgriffs auf die Ratings zu treffen, befürwortet auch das Europäische Parlament, das am 8. Juni 2011 eine nichtlegislative Entschließung zu Ratingagenturen vorlegte⁽⁸⁾.

2.8 Der Europäische Rat kam am 23. Oktober 2011⁽⁹⁾ zu dem Schluss, die verstärkte Regulierung des Finanzsektors gehöre zu den vordringlichsten Prioritäten der EU, und zeigte sich erfreut darüber, dass seit dem Jahr 2008 dank der Reform des regulatorischen und aufsichtsrechtlichen Rahmens bereits viel erreicht worden sei. Um künftige Krisen jedoch zu vermeiden, müssten weitere Anstrengungen zur Ermittlung und Beseitigung von Schwachstellen im Finanzsystem unternommen werden.

2.9 Für die internationale Ebene gab der Rat für Finanzstabilität (Financial Stability Board, FSB) im Oktober 2010 Grundsätze zur Verringerung des Rückgriffs von Behörden und Finanzinstituten auf Ratings aus⁽¹⁰⁾. Laut diesen Grundsätzen

sollten Verweise auf derartige Ratings aus Rechtsvorschriften gestrichen oder ersetzt werden, sofern geeignete andere Bonitätsstandards verfügbar sind, und die Anleger aufgefordert werden, ihre eigenen Bewertungen der Kreditwürdigkeit vorzunehmen. Diese Grundsätze wurden im November 2010 auf dem G20-Gipfel in Seoul gebilligt.

2.10 Aus diesen Gründen musste die Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 über Ratingagenturen geändert werden, um in erster Linie die potenziellen Risiken zu mindern, die sich aus der Tatsache, dass sich Finanzmarktteilnehmer in allzu hohem Maße auf Ratings stützen, aus der starken Konzentration auf dem Ratingmarkt, der Einführung einer zivilrechtlichen Haftung der Ratingagenturen gegenüber den Anlegern und aus den Interessenkonflikten ergeben können, die durch das Modell des zahlenden Emittenten und die Eigentümerstruktur von Ratingagenturen bedingt sind.

3. Die Änderungen der Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 im Überblick

3.1 Ausweitung des Geltungsbereichs der Verordnung auf Rating-Outlooks

3.1.1 Mit dem Vorschlag der Kommission wird der Geltungsbereich der Vorschriften für Ratings gegebenenfalls auch auf „Rating-Outlooks“ ausgeweitet. Die Bedeutung, die solche Ausblicke für Anleger und Emittenten haben, und ihre Auswirkungen auf Märkte sind mit der Bedeutung und den Auswirkungen von Ratings vergleichbar. Daher wird durch die Änderung insbesondere gefordert, dass die Ratingagenturen den Zeitraum offenlegen, in dem eine Änderung des Ratings zu erwarten ist.

3.2 Änderungen in Bezug auf die Verwendung von Ratings

3.2.1 Der Vorschlag für eine Verordnung über Ratingagenturen enthält auch eine Bestimmung, durch die bestimmte Finanzinstitute verpflichtet werden, eigene Kreditrisikobewertungen vorzunehmen, um zu vermeiden, dass bei der Bewertung der Kreditwürdigkeit von Vermögenswerten ausschließlich oder automatisch auf externe Ratings zurückgegriffen wird.

3.3 Änderungen in Bezug auf die Unabhängigkeit der Ratingagenturen

3.3.1 Bei der Anwendung des derzeitigen Modells des zahlenden Emittenten muss die Unabhängigkeit der Ratingagenturen gestärkt werden, um die Glaubwürdigkeit der abgegebenen Ratings zu erhöhen.

3.3.2 Eine der verschärften Regelungen zur Erhöhung der Unabhängigkeit von Ratingagenturen durch die Eliminierung von Interessenkonflikten besagt, dass ein Mitglied oder Anteilseigner, der eine Beteiligung von mindestens 5 % an einer Ratingagentur hält, nicht 5 % oder mehr an einer anderen Agentur halten kann, es sei denn, die betreffenden Ratingagenturen gehören zur selben Gruppe.

3.3.3 Durch den Verordnungsvorschlag wird eine Rotationsvorschrift für Ratingagenturen eingeführt, die von einem Emittenten beauftragt wurden, ein Rating für ihn selbst oder seine Schuldinstrumente abzugeben. Diese Vorschrift enthält auch die Verpflichtung, dass die scheidende Ratingagentur der übernehmenden Agentur alle Unterlagen mit den maßgeblichen Informationen zur Verfügung stellt.

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/agencies/summary-responses-cra-consultation-20110704_en.pdf.

⁽⁸⁾ <http://www.europarl.europa.eu/oel/FindByProcnum.do?lang=en&procnum=INI/2010/2302>.

⁽⁹⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdta/en/ec/125496.pdf.

⁽¹⁰⁾ http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_101027.pdf.

3.3.4 Gleichzeitig sieht die Regelung eine interne Rotation der Mitarbeiter vor dergestalt, dass kein Analyst mit einem Kundendossier zu einer neuen Agentur wechseln kann.

3.3.5 Eine Ratingagentur sollte im Falle von Interessenkonflikten durch die Beteiligung von Personen, die mehr als 10 % des Kapitals oder der Stimmrechte der Ratingagentur halten oder eine andere wichtige Position bekleiden, kein Rating abgeben.

3.3.6 Personen, die mehr als 5 % des Kapitals oder der Stimmrechte der Ratingagentur halten oder eine andere wichtige Position bekleiden, sollte nicht gestattet werden, dem bewerteten Unternehmen Beratungsleistungen zu erbringen.

3.4 *Änderungen in Bezug auf die Offenlegung von Informationen über Methoden der Ratingagenturen, Ratings und Rating-Outlooks*

3.4.1 Die Kommission schlägt Verfahren für die Ausarbeitung neuer oder die Änderung bestehender Ratingmethoden vor. Dabei ist es unerlässlich, auch die Interessenvertreter zu konsultieren und in diesen Prozess einzubeziehen. Die ESMA als zuständiges Organ prüft die Vereinbarkeit der vorgeschlagenen neuen Methoden mit den geltenden Vorschriften, und erst nach Genehmigung durch die ESMA dürfen diese neuen Methoden verwendet werden.

3.4.2 Sollten in diesen Methoden Fehler auftreten, sollten die Ratingagentur dazu verpflichtet werden, diese Fehler zu berichtigen sowie die ESMA, die bewerteten Unternehmen und die Öffentlichkeit davon in Kenntnis zu setzen.

3.4.3 Der Emittent muss mindestens einen vollen Arbeitstag vor Veröffentlichung eines Ratings oder eines Rating-Outlooks über die wichtigsten Gründe, die zu diesem Ratingergebnis geführt haben, informiert werden, um ihm die Möglichkeit zu geben, mögliche Fehler im Rating zu ermitteln.

3.4.4 Ratingagenturen sollten Informationen über alle Unternehmen oder Schuldinstrumente, für die sie eine Erstkontrolle oder Vorabbewertung vornehmen sollen, offenlegen.

3.5 *Änderungen in Bezug auf Länderratings*

3.5.1 In dem Bemühen um eine Verbesserung der Qualität von Länderratings werden die Vorschriften für diese Ratings gestärkt und darüber hinaus festgelegt, dass sie mindestens alle sechs Monate durchgeführt werden müssen.

3.5.2 Ratingagenturen müssen, wenn sie Länderratings abgeben und anpassen, einen vollständigen Prüfungsbericht vorlegen, um die Transparenz zu verbessern und das Verständnis der Nutzer zu erleichtern.

3.5.3 Ratingagenturen werden außerdem aufgeschlüsselte Informationen über ihre Umsätze zur Verfügung stellen, darunter auch Informationen über die in den verschiedenen Anlageklassen erwirtschafteten Gebühren. Diese Informationen sollten eine Beurteilung des Ausmaßes möglich machen, in dem die Ratingagenturen ihre Ressourcen für die Abgabe von Länderratings einsetzen.

3.6 *Änderungen in Bezug auf die Vergleichbarkeit von Ratings und Ratinggebühren*

3.6.1 Alle Ratingagenturen werden dazu verpflichtet, ihre Ratings an die ESMA übermitteln, die ihrerseits alle für ein

Schuldinstrument verfügbaren Ratings in einem Europäischen Ratingindex (EURIX) veröffentlicht.

3.6.2 Die ESMA erhält die Möglichkeit, für die Kommission einen Entwurf technischer Standards für eine harmonisierte Ratingskala zu entwickeln. Alle Ratings werden dieselben Skalensstandards einhalten, um auf diese Weise zu gewährleisten, dass die Ratings leichter miteinander verglichen werden können.

3.6.3 Die Gebühren für die Abgabe von Ratings sollten nicht diskriminierend sein und an keinerlei Bedingungen geknüpft werden, d.h. sie sollten auf den tatsächlichen Kosten und einer transparenten Preisbildung beruhen und nicht vom Ergebnis der durchgeführten Arbeiten abhängen. Ratingagenturen sollten jährlich eine Liste der von den Kunden erhobenen Gebühren für individuelle Dienstleistungen offenlegen.

3.6.4 Die ESMA sollte auch Überwachungstätigkeiten mit Blick auf die Marktkonzentration, die sich aus der Konzentration ergebenden Risiken und die Auswirkungen auf die Stabilität des Finanzsektors insgesamt aufnehmen.

3.7 *Änderungen in Bezug auf die zivilrechtliche Haftung von Ratingagenturen gegenüber Anlegern*

3.7.1 In den neuen Bestimmungen schlägt die Kommission vor, im Falle eines vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Verstoßes gegen eine sich aus der Verordnung über Ratingagenturen ergebende Verpflichtung die Möglichkeit vorzusehen, Schadensersatzklage zu erheben, wenn dieser Verstoß sich auf ein Rating ausgewirkt hat, auf das ein Anleger vertraute.

3.8 *Sonstige Änderungen*

3.8.1 In einigen Abschnitten wird der Anwendungsbereich der Verordnung über Ratingagenturen in angemessener Weise auch auf zertifizierte Ratingagenturen ausgeweitet, die in Drittländern ansässig sind.

4. **Allgemeine Bemerkungen**

4.1 Im vorliegenden Kommissionsvorschlag wird die geltende Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 über Ratingagenturen in angemessener Weise geändert und ergänzt. Diese Änderungen beziehen sich insbesondere auf die Tatsache, dass sich Finanzmarktteilnehmer in allzu hohem Maße auf Ratings stützen, die starke Konzentration auf dem Ratingmarkt, die zivilrechtliche Haftung der Ratingagenturen gegenüber den Anlegern und die Interessenkonflikte, die durch das Modell des zahlenden Emittenten und die Eigentümerstruktur von Ratingagenturen bedingt sind. Der EWSA merkt jedoch an, dass es der Verordnung in einigen Teilen an Klarheit mangelt und andere Teile wiederum sehr vage formuliert sind. Er vertraut darauf, dass die endgültige Fassung der Verordnung an den Stellen, wo es möglich und nützlich ist, konkreter, klarer und eindeutiger sein wird.

4.2 Der EWSA zweifelt daran, ob eigene Ratings und der Rückgriff auf sie in Zukunft wirklich glaubwürdig sein werden, denn zur Zeit wird in erster Linie den Ratings der etablierten, außerhalb der EU ansässigen Ratingagenturen eine Bedeutung beigemessen, und wenn sich die Finanzinstitute auch weiterhin auf deren Einschätzungen verlassen, wird die vorgeschlagene Regulierung nicht durch Erfolg gekrönt werden können. Gleichzeitig bleibt die Frage nach der Art und Weise unbeantwortet, wie die Kommission die Einführung vertrauenswürdiger eigener Ratings bewerkstelligen möchte.

4.3 Das Gleiche lässt sich über das vorgeschlagene Rotationsprinzip sagen: Sollte nämlich diese Regelung zum Aufbau einer neuen Agentur führen, deren Aufgabe es wäre, einen Beitrag zur Meinungsvielfalt zu liefern, so dürfte doch davon ausgegangen werden, dass die Ratings dieser neu eingerichteten Agentur von den Ansichten der etablierten Ratingagenturen beeinflusst wären, so dass es nicht zu der erhofften Meinungsvielfalt kommt.

4.4 Der EWSA hegt grundsätzlichen Zweifel an der Unabhängigkeit der abgegebenen Ratings vor allem aus dem Grund, weil ihnen das Modell des zahlenden Emittenten – auch im Falle von Länderratings – zugrundeliegt. Dies wirkt sich auf die Höhe der Zinsen aus, die die souveränen Staaten den Finanzinstituten und anderen Schuldenaufkäufern zahlen. Der EWSA schlägt der Kommission daher vor, sich mit der Funktionsweise der Finanzmärkte im Allgemeinen und ihrer strengeren Regulierung zu befassen.

4.5 Der EWSA spricht sich dafür aus, die Vergütung der einzelnen Analysten zu überwachen und die Unabhängigkeit der Höhe dieser Vergütungen von den Ergebnissen des Ratings zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang bleibt jedoch unklar, durch welche konkreten Schritte die ESMA die Durchführung dieses Vorschlags kontrollieren möchte. Daher spricht sich der EWSA dafür aus, diesen Punkt detaillierter auszuarbeiten.

5. Besondere Bemerkungen

5.1 Der EWSA weist zum wiederholten Male darauf hin, dass es vor allem darauf ankommt, die einschlägigen Rechtsvorschriften einzuhalten. Erreicht werden soll dies in erster Linie durch die Einführung von Sanktionen für die Leiter und Verantwortlichen der europäischen und internationalen Marktaufsichtsbehörden, die ihre Aufsichtspflichten missachten, denn ihre Untätigkeit kann nicht nur den Banken und ordnungsgemäß funktionierenden Finanzinstituten, sondern auch der Wirtschaft, den Unternehmen und den Bürgern beträchtlichen Schaden zufügen.

5.2 Der EWSA begrüßt die verstärkten Bemühungen, durch die Einführung einer zivilrechtlichen Haftung der Ratingagenturen stärker zum Verbraucherschutz im Zusammenhang mit Finanzprodukten beizutragen. Mit der Einführung dieser Haftung haben das Europäische Parlament und der Rat bereits eine frühere Stellungnahme des EWSA berücksichtigt⁽¹⁾. Der EWSA ist jedoch der Ansicht, dass dieser Teil detaillierter ausgearbeitet und wesentlich klarer formuliert werden sollte. Er sollte gleichzeitig auch deutlich mit den Sanktionen verknüpft werden, die die ESMA verhängen kann.

5.3 Den in dieser Verordnung unternommenen Versuch, den Wettbewerb auf dem Ratingmarkt durch die Einführung einer harmonisierten Ratingskala zu erhöhen, betrachtet der EWSA mit einiger Skepsis. Er unterstützt jedoch diese Regelung, da es hier um die Verbesserung der Vergleichbarkeit von Ratings geht.

5.4 Der EWSA ist der Ansicht, dass es in dem Bemühen um die Verbesserung der Qualität, Transparenz, Unabhängigkeit, Meinungsvielfalt und Konkurrenz bei der Abgabe von Ratings erforderlich ist, dass die Kommission eine unabhängige europäische Ratingagentur einrichtet, die zur Verteidigung des Gemeinschaftsinteresses unabhängige Ratings der Staatsschulden abgibt.

5.5 Der EWSA teilt die Auffassung, dass es nötig ist, die Inhaberschaft der Ratingagenturen dergestalt einzuschränken,

dass die einzelnen Agenturen als unabhängig angesehen werden können. Jedoch würde es der EWSA bevorzugen, wenn die vollständige Unabhängigkeit dieser Agenturen gewährleistet werden könnte. Gleichzeitig muss sichergestellt sein, dass kein Anleger mehr als einen gewissen Prozentsatz des Kapitals einer Ratingagentur besitzt, auch nicht indirekt.

5.6 Der EWSA befürchtet, dass nicht einmal die eigene Risikobewertung der Finanzmarktteilnehmer und ein geringerer Rückgriff auf externe Ratings die Objektivität der von den Teilnehmern der Finanzmärkte getroffenen Beschlüsse oder eine größere Meinungsvielfalt garantieren können. Gleichzeitig zweifelt der EWSA, ob kleinere Finanzinstitute über die Kapazitäten zum Aufbau von Analyseeinheiten verfügen, die mit solchen Bewertungen beauftragt werden könnten.

5.7 Der EWSA äußert seine Zweifel darüber, ob sich die zivilrechtliche Haftung der Ratingagenturen wird durchsetzen lassen, denn diese Agenturen haben in der Vergangenheit oftmals falsche Ratings abgegeben, doch mussten sie in nur sehr wenigen Fällen auch die Verantwortung für ihre Fehler übernehmen. Daher ist der EWSA nicht davon überzeugt, dass die vorgeschlagene Regelung an der jetzigen Situation etwas ändern wird. Gleichzeitig ist der EWSA der Ansicht, dass eine konsequente und möglichst wirkungsvolle Stärkung der zivilrechtlichen Haftung für die Institutionen sinnvoll wäre, die Ratings für die Erbringung von Dienstleistungen nutzen. So müssen beispielsweise Banken die Verantwortung für ihre Investitionsberatungen übernehmen.

5.8 Der EWSA ist der Ansicht, dass das Verfahren zur Beaufsichtigung der Tätigkeit von Ratingagenturen revidiert werden muss. Die Beobachtung der Agenturen ist zurzeit noch sehr lückenhaft, sie sollte jedoch systematisch, konsequent und flächendeckend durchgeführt werden.

5.9 Der EWSA ist der Überzeugung, dass die vorgeschlagenen Regelungen bezüglich des Interessenkonflikts nötig sind, doch ist der Vorschlag an den entsprechenden Stellen nicht konkret genug. Diese Punkte müssen detaillierter ausgearbeitet werden, insbesondere im Hinblick auf die festzulegenden Pflichten der einzelnen Überwachungsinstitutionen.

5.10 Zu einem ähnlichen Schluss kommt der EWSA auch bezüglich der technischen Aspekte des Europäischen Ratingindex (EURIX) und der Art und Weise, wie er definiert wird. In diesem Zusammenhang hegt er auch Zweifel, ob ein derartiger Index überhaupt zusätzliche Informationen liefern kann.

5.11 Im Kommissionsvorschlag wird auf Länderratings Bezug genommen, jedoch wird nicht genau definiert, was mit dem Begriff „Land“ genau gemeint ist. Die finanzielle Situation eines Landes wird auch von seinen Krankenversicherungs- und Sozialversicherungssystemen beeinflusst, die direkt oder indirekt mit dem Staatshaushalt verknüpft sind. Die Öffentlichkeit hat ein Recht zu erfahren, ob ihre Gesundheits- oder Sozialversorgung bedroht ist.

5.12 Länderratings müssen sehr genau definiert werden, da sie in vielerlei Hinsicht die Art und Weise beeinflussen, wie Staaten auf den Finanzmärkten agieren. Dazu ist es erforderlich, dass die Kommission der Frage des Ratings von Staatsschulden eine größere Aufmerksamkeit schenkt und sich ausführlich mit ihr beschäftigt.

⁽¹⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Ratingagenturen“, ABl. C 54 vom 19. Februar 2011, S. 37.

5.13 Eine der wichtigsten und nach wie vor ungelösten Fragen besteht in der unzureichenden Unabhängigkeit der Ratingagenturen, die in erster Linie durch die Anwendung des Modells des zahlenden Emittenten bedingt ist. Das hat zur Folge, dass die Ratings als günstig für den Emittenten, nicht aber als nutzbringend für die Investoren aufgefasst werden. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Einführung einer Rotationsvorschrift keine ausreichende Regulierung zur Folge haben wird, durch die die Auswirkungen des Modells des zahlenden Emittenten abgeschwächt würden. Er schlägt daher vor, auf andere Weise die Möglichkeit des Emittenten zu beschränken, die für ihn günstigste Ratingagentur zu wählen.

5.14 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Vorschrift eines turnusmäßigen Wechsels in dem vorgeschlagenen Umfang die mit ihrer Einführung verbundenen Erwartungen nicht wird erfüllen können, insbesondere mit Blick auf die Schaffung einer ausreichenden Zahl von Marktchancen. Daher erachtet es der EWSA als zweckmäßig, in der Verordnung kürzere Zeiträume festzulegen, in denen ein Emittent die Dienste derselben Ratingagentur in Anspruch nehmen kann, bzw. längere Fristen, in denen er die Inanspruchnahme aussetzen muss. Eine andere Lösung wäre, die Ratingagentur nach dem Losverfahren auszuwählen. Zugleich schlägt der EWSA vor, in den entsprechenden Artikeln im Verordnungsvorschlag aus der Formulierung „zehn aufeinander folgende bewertete Schuldinstrumente“ die Worte „aufeinander folgende“ zu streichen.

Brüssel, den 29. März 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

ANHANG
zu der **Stellungnahme**

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses Folgender Wortlaut in der Stellungnahme der Fachgruppe wurde vom Plenum zugunsten von Änderungsanträgen verworfen, erhielt jedoch mehr als ein Viertel der Stimmen:

Ziffer 5.4

Ändern:

„Der EWSA ist der Ansicht, dass es in dem Bemühen um die Verbesserung der Qualität, Transparenz, Unabhängigkeit, Meinungsvielfalt und Konkurrenz bei der Abgabe von Ratings erforderlich ist, dass die Kommission eine unabhängige europäische Ratingagentur einrichtet, die unabhängige, vom Emittenten zu zahlende Ratings abgibt, jedoch keine Länderratings durchführt, damit sie nicht wegen Interessenkonflikten belangt werden kann.“

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 55
Nein-Stimmen: 78
Stimmenthaltungen: 13
