

Jenny Winnie Gesley

Die Aufsicht über die Finanzmärkte in den USA

Nationale Entwicklungen und internationale Vorgaben



103

Frankfurter wirtschaftsrechtliche Studien

Inhaltsüberblick

Abkürzungsverzeichnis	XXI
Entscheidungsregister	XXXIII
Gesetzesverzeichnis	XXXIX
Verwaltungserlasse	XLIII
A. Einleitung	1
B. Bankenaufsicht in den USA.....	5
I. Überblick über das bestehende System von Finanzinstitutionen und Aufsichtseinrichtungen	5
II. Historische Entwicklung.....	29
III. Aufsicht über grenzüberschreitende Aktivitäten.....	87
C. Wertpapieraufsicht in den USA	117
I. Überblick über das bestehende System der Aufsichtseinrichtungen.....	117
II. Historische Entwicklung und einzelne gesetzgeberische Maßnahmen.....	141
III. Extraterritoriale Anwendbarkeit des U.S.-Kapitalmarktrechts.....	177
D. Die internationalen Vorgaben für die Finanzaufsicht.....	195
I. Überblick über die Gremien im internationalen Finanzbereich am Beispiel des Baseler Ausschusses und der International Organization of Securities Commissions	196

II. Historische Entwicklung und gegenwärtige Lage.....	211
III. Rechtsnatur der Vereinbarungen.....	256
IV. Anwendung und Umsetzung von internationalen Vorgaben in den USA	293
V. Konsultation, Transparenz und Demokratiedefizit bei der Verhandlung von Standards in internationalen Gremien.....	315
E. Zusammenfassende Schlussbemerkungen	323
Literaturverzeichnis	329

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XXI
Entscheidungsregister	XXXIII
Gesetzesverzeichnis	XXXIX
Verwaltungserlasse	XLIII
A. Einleitung	1
B. Bankenaufsicht in den USA.....	5
I. Überblick über das bestehende System von Finanzinstitutionen und Aufsichtseinrichtungen	5
1. Arten von Finanzinstitutionen.....	7
a. Thrifts	7
b. Credit Unions	11
c. Investment Banks, Commercial Banks und Trust Companies	12
d. State und Nationally Chartered Banks.....	14
2. Aufsichtseinrichtungen	14
a. Federal Reserve System	16
b. Office of the Comptroller of the Currency (OCC).....	21
c. Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC).....	22
d. Financial Stability Oversight Council (FSOC).....	23
e. Consumer Financial Protection Bureau (CFPB).....	24
f. Einzelstaatliche Behörden.....	27
3. Aufsichtsziele	27

II.	Historische Entwicklung.....	29
1.	Die Anfänge des Bankenwesens in den Einzelstaaten.....	30
2.	Bankregulierung in der U.S.-Verfassung	30
3.	Die First and Second Bank of the United States	32
4.	Die Entwicklung in den Einzelstaaten.....	42
5.	„Einlagensicherungssysteme“	43
6.	Die Einführung eines gesetzlichen Zahlungsmittels und die Entstehung der National Banks.....	45
a.	Der National Bank Act.....	46
b.	Gründe für das Bestehenbleiben des dualen Systems	47
c.	Aufsichtssystem gemäß dem National Bank Act	49
7.	Der Gold Standard Act von 1900.....	52
8.	Die Gründung des Federal Reserve System.....	52
9.	Der McFadden Branch Banking Act.....	56
10.	Der Banking Act von 1933.....	58
a.	Das Trennbankensystem.....	59
b.	Gründung der Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC).....	61
c.	Weitere Regelungen.....	64
11.	Der Bank Holding Company Act of 1956.....	65
12.	Die Ära der Deregulierung und Erweiterung von Bankaktivitäten	67
13.	Die Erweiterung des Bank Holding Company Act.....	68
14.	Der Gramm-Leach-Bliley Act	69
15.	Der Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act.....	72
a.	Überblick	73
b.	Financial Stability Oversight Council	73
c.	Zusätzliche Befugnisse des Board of Governors.....	76
aa.	Aufsicht über Nichtbank-Finanzinstitute (NBFCs)	76
bb.	Verordnungen zur Bestimmungen der unbestimmten Rechtsbegriffe „predominantly engaged“ und „significant“.....	76

cc.	Aufsicht über große Finanzinstitute (Large Financial Institutions)	77
d.	Aufsicht über Thrifts.....	78
e.	Swap-Handelsgeschäfte und Eigenhandel von Banken	79
f.	Collins-Amendment.....	81
g.	Weitere Regelungen.....	82
h.	Kritische Würdigung.....	83
III.	Aufsicht über grenzüberschreitende Aktivitäten	87
1.	Grundlagen.....	88
a.	Board of Governors of the Federal Reserve System	88
b.	Comptroller of the Currency	89
c.	Andere Behörden	90
d.	Interagency Country Exposure Review Committee (ICERC)	91
2.	Aufsicht über ausländische Zweigniederlassungen von Banken aus den USA	94
3.	Aufsicht über ausländische Institute in den USA.....	95
a.	Definitionen.....	95
b.	Rechtsformen für ausländische Banken in den USA.....	95
c.	Rechtsgrundlagen für die Aufsicht	97
aa.	Der International Banking Act of 1978 (IBA).....	97
bb.	Der Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 1980 (DIDMCA).....	99
cc.	Der Foreign Bank Supervision Enhancement Act of 1991 (FBSEA)	100
dd.	Der Riegle-Neal Act und der Gramm-Leach Bliley Act.....	100
ee.	Änderungen durch den Dodd-Frank Act.....	101
(1)	Section 165 Dodd-Frank Act.....	101
(2)	Collins-Amendment.....	105

ff.	Kritik an den durch den Dodd-Frank Act veränderten Anforderungen für Foreign Banking Organizations (FBOs).....	105
(1)	Überschreitung der dem FRB durch den Dodd-Frank Act erteilten Ermächtigung.....	106
(a)	Bildung einer Zwischenholding als zusätzlicher prudentieller Standard gemäß Section 165(b)(1)(B)(iv) Dodd-Frank Act	107
(b)	Subsumtion	107
(2)	Zwischenergebnis	111
4.	Beeinflussung der nationalen Gesetzgebung in den USA durch die lateinamerikanische Schuldenkrise	111
C. Wertpapieraufsicht in den USA		117
I.	Überblick über das bestehende System der Aufsichtseinrichtungen.....	117
1.	Definition eines Wertpapiers	119
2.	Aufsichtsbehörden auf Bundesebene	122
a.	Securities and Exchange Commission (SEC).....	122
b.	Commodity Futures Trading Commission (CFTC).....	128
c.	Self-Regulatory Organizations (SROs)	129
aa.	Wertpapierbörsen.....	129
bb.	Financial Industry Regulatory Authority (FINRA).....	130
(1)	Entstehungsgeschichte.....	130
(2)	Grundsätze von FINRA	131
(3)	Aufsichtsbefugnisse von FINRA	132
cc.	National Futures Association (NFA)	133
dd.	Rechtsnatur der von Self-Regulatory Organizations erlassenen Vorschriften.....	134
ee.	Rechtlicher Status von Self-Regulatory Organizations.....	135
ff.	Vorschriften im Dodd-Frank Act bezüglich Self-Regulatory Organizations.....	139
(1)	Section 914 Dodd-Frank Act.....	139
(2)	Section 964 Dodd-Frank Act.....	140

(3) Section 967 Dodd-Frank Act.....	140
II. Historische Entwicklung und einzelne gesetzgeberische Maßnahmen	141
1. Die Blue Sky Laws	141
2. Die Anfänge der bundesrechtlichen Gesetzgebung für den Wertpapiersektor.....	143
3. Der Securities Act of 1933.....	144
4. Der Securities Exchange Act of 1934	146
5. Der Public Utility Holding Company Act of 1935.....	150
6. Der Trust Indenture Act of 1939	153
7. Der Investment Company Act of 1940.....	155
8. Der Investment Advisers Act of 1940	156
9. Der Federal Securities Code	159
10. Der Johnson-Shad Accord.....	160
11. Weitere Bundesgesetze	161
a. Der Securities Investor Protection Act of 1970.....	162
b. Die Securities Acts Amendments of 1975.....	167
c. Der Market Reform Act of 1990.....	168
d. Die Erweiterung des Geltungsvorranges des Bundesrechts.....	169
e. Der Sarbanes Oxley Act of 2002 (SOX).....	170
f. Der Dodd-Frank Act	172
aa. Derivate	172
bb. Clearing-Pflicht für Derivate.....	174
cc. Hedgefonds und Private-Equity Fonds	175
III. Extraterritoriale Anwendbarkeit des U.S.-Kapitalmarktrechts.....	177
1. Allgemeines und sachliche Zuständigkeit der U.S.-Gerichte	179
2. Spezifische Beispiele für die extraterritoriale Anwendung der Gesetze	184
a. Der Securities Exchange Act	184
b. Der Sarbanes Oxley Act.....	184

aa.	Audit Committee	185
bb.	Section 106 Sarbanes Oxley Act	186
cc.	Reaktionen auf die extraterritorialen Regelungen des Sarbanes Oxley Act.....	186
c.	Der Dodd-Frank Act	187
aa.	Derivate	187
(1)	Ausführungsbestimmungen der CFTC und SEC	187
(2)	Internationale Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden	188
(3)	Gesetzesvorschläge im U.S.-Kongress	189
bb.	Die Reaktion des Gesetzgebers auf die Entscheidung “Morrison v. NAB“	189
(1)	Auswertung der Umsetzung im Gesetz	189
(2)	Rückwirkung der Vorschrift	191
D.	Die internationalen Vorgaben für die Finanzaufsicht.....	195
I.	Überblick über die Gremien im internationalen Finanzbereich am Beispiel des Baseler Ausschusses und der International Organization of Securities Commissions.....	196
1.	Basel Committee on Banking Supervision (BCBS).....	197
a.	Rechtlicher Status.....	198
b.	Mitgliederkreis.....	199
c.	Mitglieder aus den USA	200
d.	Arbeitsweise	202
2.	International Organization of Securities Commissions (IOSCO)	203
a.	Rechtlicher Status.....	204
b.	Mitgliederkategorien	205
c.	Mitglieder aus den USA	206
d.	Arbeitsweise und Struktur der IOSCO.....	208
II.	Historische Entwicklung und gegenwärtige Lage.....	211
1.	Basel Committee on Banking Supervision	211
a.	Gründung	211

b.	Baseler Konkordat.....	213
aa.	Baseler Konkordat von 1975.....	214
bb.	Das überarbeitete Konkordat von 1983.....	215
cc.	Mindeststandards aus dem Jahre 1992.....	216
c.	Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht.....	217
d.	Baseler Eigenkapitalvereinbarungen.....	219
aa.	Basel I.....	220
(1)	Erste Beratungen zum Thema Eigenkapital im BCBS.....	220
(2)	Konsultationspapier aus dem Jahre 1981.....	220
(3)	Steigender nationaler Druck auf die U.S.-Aufsichtsbehörden.....	221
(4)	Das US-UK Abkommen.....	222
(5)	Wiederaufnahme der Diskussionen im BCBS.....	224
(6)	Inhalt des Konsultationspapiers aus dem Jahre 1987.....	225
(7)	Inhalt des endgültigen Basel I Dokuments.....	226
(8)	Würdigung und Kritik.....	227
bb.	Erweiterung von Basel I.....	229
cc.	Konsultationen zu Basel II.....	229
dd.	Inhalt des endgültigen Basel II Dokuments.....	233
(1)	Erste Säule.....	233
(2)	Zweite Säule.....	235
(3)	Dritte Säule.....	235
(4)	Umsetzung von Basel II.....	236
(5)	Kritische Würdigung.....	237
ee.	Basel 2.5.....	239
ff.	Basel III.....	241
(1)	Zeitplan der Umsetzung.....	242
(2)	Eigenkapitalunterlegung.....	242
(a)	Kernkapital.....	242
(b)	Ergänzungskapital.....	243
(c)	Zusätzliches Kapitalpolster.....	243

(d)	Antizyklisches Kapitalpolster.....	244
(e)	Höchstverschuldungsquote (Leverage Ratio).....	244
(3)	Mindeststandards für die Liquiditätsbeschaffung	245
(4)	Rahmenregelungen für global und national systemrelevante Banken.....	246
(5)	Bewertung und Kritik von Basel III	247
2.	International Organization of Securities Commissions.....	249
a.	Gründung.....	249
b.	IOSCOs Objectives and Principles of Securities Regulation.....	250
c.	IOSCOs multilaterales Memorandum of Understanding (MMoU).....	251
aa.	Entstehungsgeschichte.....	251
bb.	Inhalt des Multilateral Memorandum of Understanding.....	253
cc.	Überwachungsgruppe	254
dd.	Umsetzung des Multilateral Memorandum of Understanding und Maßnahmen zur Erhöhung der Zahl der Unterzeichner	254
III.	Rechtsnatur der Vereinbarungen.....	256
1.	Völkerrechtliche Rechtsnatur der Vereinbarungen	257
a.	Allgemeine Überlegungen zur Bindungswirkung.....	257
b.	Abgrenzung von Hard Law und Soft Law.....	259
c.	Anwendung der Kriterien auf die vom BCBS und IOSCO herausgegebenen Dokumente	265
aa.	Baseler Konkordat.....	265
bb.	Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht.....	267
cc.	Baseler Eigenkapitalvereinbarungen.....	269
dd.	IOSCOs Objectives and Principles of Securities Regulation	270
ee.	IOSCOs Multilateral Memorandum of Understanding (MMoU).....	270

2.	Klassifizierung von internationalen Übereinkommen gemäß U.S.-Recht	273
a.	Definition von völkerrechtlichen Verträgen (treaties) im U.S.-Recht	275
aa.	Bestimmungen in der U.S.-Verfassung	275
bb.	Ratifikation.....	276
cc.	Unterscheidung zwischen selbstausführenden und nichtseltstausführenden völkerrechtlichen Verträgen	277
dd.	Subsumtion und Zwischenergebnis	277
b.	Internationale Übereinkommen, die keine völkerrechtlichen Verträge sind (executive agreements).....	278
aa.	Erwähnung in der U.S.-Verfassung und tatsächliche Praxis.....	278
bb.	Arten von Executive Agreements.....	279
cc.	Themenbereiche für Executive Agreement.....	283
dd.	Verfahren bei Executive Agreements	284
ee.	Subsumtion und Zwischenergebnis	286
c.	Übereinkommen, die weder in die Kategorie „völkerrechtlicher Vertrag“ noch in die Kategorie „Internationale Übereinkommen, die keine völkerrechtlichen Verträge sind“, fallen.....	287
aa.	Gesetzliche Ermächtigung der U.S.-Aufsichtsbehörden.....	288
bb.	Verwaltungsrechtliche Vorgaben bei der Umsetzung	289
IV.	Anwendung und Umsetzung von internationalen Vorgaben in den USA	293
1.	Baseler Eigenkapitalvereinbarungen.....	293
a.	Basel I	293
aa.	Abweichende Umsetzung in den USA.....	294
bb.	Ergänzende Regelungen zu Basel I in den USA	295
cc.	Kritik an der Umsetzung in den USA	296
(1)	Risikogewichtung für grundpfandrechtlich abgesicherte Kredite	296

(2) Veränderung der Kernkapitaldefinition	297
(3) Veränderung der Definition des ergänzenden Kapitals (Tier 2).....	298
b. Basel II.....	298
aa. Gesteigertes öffentliches Interesse	299
bb. Uneinigkeit der Bankaufsichtsbehörden bei der Umsetzung	299
cc. Inhalt der „Notice of Proposed Rulemaking (NPR)“ zur Umsetzung der Basel II Vorgaben	299
dd. “Basel IA” für Nicht-Kernbanken.....	300
ee. Inhalt der endgültigen Regelungen zur Umsetzung der fortgeschrittenen Basel II Ansätze für Kernbanken	301
ff. Regelungen für Nicht-Kernbanken	302
gg. Prognose für die vollständige Einführung von Basel II in den USA	303
c. Basel 2.5 und Basel III.....	303
aa. Umsetzung der Regeln für das Marktrisiko	303
bb. Umsetzung der restlichen Basel III Regelungen.....	304
cc. Grundsätzliche Anwendung der Basel III Regeln	305
dd. Anforderungen an das Eigenkapital	305
ee. Zusätzlicher und antizyklischer Kapitalpuffer	307
ff. Verschuldungsobergrenze (Leverage Ratio).....	307
gg. Mindestliquiditätsquote und Strukturelle Liquiditätsquote	309
hh. Rahmenregelung für global systemrelevante Banken (G-SIBs).....	310
2. Baseler Konkordat und Baseler Grundsätze	311
3. IOSCO Grundsätze.....	312
4. IOSCOs multilaterales Memorandum of Understanding (MMoU)	313
V. Konsultation, Transparenz und Demokratiedefizit bei der Verhandlung von Standards in internationalen Gremien.....	315
1. Vereinbarkeit mit U.S.-Verfassungs- und Verwaltungsrecht.....	316

a.	Nondelegation Doctrine	316
b.	Appointments Clause	318
c.	Due Process	319
d.	Prozedurale Vorgaben des Administrative Procedure Act.....	320
2.	Bewertung und mögliche Lösungsvorschläge	321
E.	Zusammenfassende Schlussbemerkungen	323
	Literaturverzeichnis	329