

Franz R. Hahn

Die neue Basler Eigenkapitalvereinbarung ("Basel II") aus makroökonomischer Sicht

Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht und die EU-Kommission haben weitgehend übereinstimmende Vorschläge zur Reform der Eigenkapitalvorschriften für Banken vorgelegt ("Basel II"). Der neue Rahmen der Eigenkapitalregulierung besteht aus risikosensitiven Mindestkapitalanforderungen ("Säule 1"), einem aufsichtlichen Überprüfungsverfahren ("Säule 2") und erweiterten Offenlegungspflichten ("Säule 3"). Ziel der Reform ist eine Stärkung der Finanzmarktstabilität durch eine höhere Übereinstimmung zwischen bankwirtschaftlichen Risiken, insbesondere Kreditrisiken, und aufsichtsrechtlichem Eigenkapitalerfordernis für Banken. Makroökonomische Aspekte der Bankenregulierung blieben in beiden Vorschlägen vorerst nahezu unberücksichtigt. Stabilität und Effizienz des Bankensystems wurden überwiegend aus dem Blickwinkel der bankwirtschaftlichen bzw. mikroökonomischen Problemsicht betrachtet. Die Konsequenzen, die daraus für Gesamtwirtschaft und Finanzsystem erwachsen können, lösten im Rahmen des Konsultationsverfahrens eine intensive Debatte in Wissenschaft und Politik aus, die noch nicht abgeschlossen ist. Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die wesentlichen makroökonomischen Implikationen des neuen Regelwerkes.

Begutachtung: Helmut Kramer • Wissenschaftliche Assistenz: Christa Magerl • E-Mail-Adresse: Franz.Hahn@wifo.ac.at.

Nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems 1973 hatte die zunehmende Liberalisierung des Finanzsystems und des internationalen Kapitalverkehrs eine erhöhte Krisenanfälligkeit des Bankensystems zur Folge. Verstärkter Konkurrenzdruck und neue Ertragsmöglichkeiten durch Finanzinnovationen verleiteten vor allem international tätige Banken zu einer oftmals übermäßig riskanten Geschäftstätigkeit. Die spektakulären Bankenzusammenbrüche in den siebziger und achtziger Jahren waren nahezu ausnahmslos auf zu hohe Risikobereitschaft bzw. zu geringe Eigenmittelausstattung der Banken zurückzuführen. Die unzureichende Solvabilität im Bankensektor wurde zunehmend zu einer ersten Gefahr für die Stabilität des internationalen Finanzsystems (Abbildung 1). Der Ruf nach einer Neuordnung der Bankenaufsicht und einer umfassenden internationalen Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden im Interesse der Stärkung des internationalen Finanzgefüges wurde unüberhörbar.

Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht erwies sich als geeignete internationale Einrichtung für die Bewältigung dieser Herausforderung. Seit 1975 ist dieses Gremium die führende internationale Instanz für bankenaufsichtsrechtliche Fragen. Der Ausschuss setzt sich aus Vertretern der Zentralbanken und Aufsichtsbehörden aus 13 Industrieländern¹⁾ zusammen (die Oesterreichische Nationalbank hat Beobachterstatus). Er tritt in der Regel bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel zusammen, wo sich auch sein ständiges Sekretariat befindet. Im Gegensatz zu EU-Richtlinien, die in den EU-Ländern in nationales Recht übergeführt werden müssen, ist eine im Rahmen des Basler Ausschusses erzielte Übereinkunft eine freie Vereinbarung zwischen den beteiligten Bankenaufsichtsbehörden (Übersicht 1).

**Finanzmarktstabilität
durch Eigen-
kapitalrichtlinien**

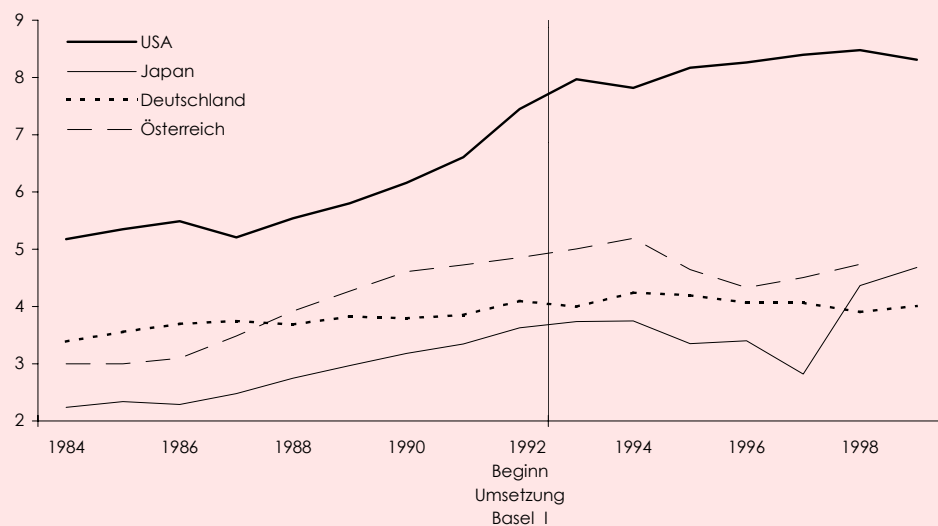
¹⁾ Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande, Schweden, Spanien, Luxemburg, Japan, Kanada, Schweiz und die USA.

Die derzeit gültigen EU-Eigenkapitalvorschriften für Banken stimmen weitgehend mit der Basler Eigenkapitalvereinbarung aus dem Jahr 1988 (einschließlich der nachfolgenden Anpassungen) überein. Dieser hohe Grad an Übereinstimmung ist im Interesse einer weitreichenden internationalen Harmonisierung der aufsichtsrechtlichen Bestimmungen.

Die erste Basler Eigenkapitalvereinbarung ("Basel I"), durch die kreditrisikoorientierte Mindestkapitalanforderungen für international tätige Banken verbindlich festgelegt wurden, gilt als Meilenstein der modernen Bankenregulierung. Ziel dieses Regelwerkes war, exzessives Risikoverhalten von Banken durch aufsichtsrechtliche Mindestkapitalanforderungen zu begrenzen bzw. zu erschweren. Die Stabilität des internationalen Finanzsystems sollte durch hinreichend kapitalisierte und risikobewusst agierende Banken gestärkt werden.

Abbildung 1: Eigenkapital gemessen an der Bilanzsumme

In %



Q: OECD.

Übersicht 1: Chronologie und Zeitplan der Basler Eigenkapitalvereinbarungen

1975	Gründung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht
Juli 1988	Veröffentlichung der geltenden Eigenkapitalvereinbarung (Basler Akkord, "Basel I")
Ende 1992	Umsetzung von "Basel I"
Jänner 1996	Basler Marktrisikopapier
Juni 1999	Erstes Konsultationspapier zur Neufassung der Eigenkapitalvereinbarung ("Basel II")
Jänner 2001	Zweites Konsultationspapier zu "Basel II"
Mai 2003	Drittes Konsultationspapier
Ende 2003	Veröffentlichung der neuen Eigenkapitalvereinbarung
Ende 2006	Umsetzung

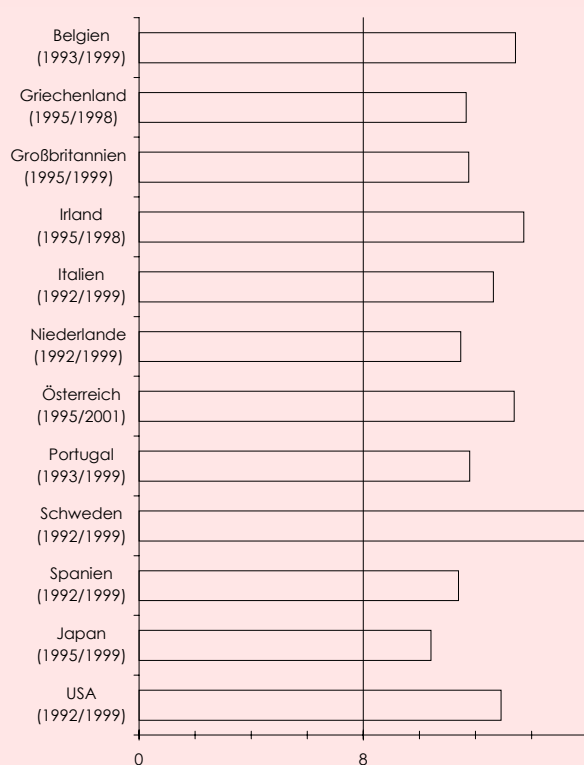
Die Basler Eigenkapitalregelung aus dem Jahr 1988, wonach Banken Eigenkapital im Ausmaß von mindestens 8% ihrer risikogewichteten Aktiva halten müssen, wurde rasch zum international anerkannten Richtwert. Die geltenden EU-Eigenkapitalrichtlinien stützen sich ebenfalls weitgehend auf die Basler Eigenmittelempfehlung. Basel I bildet mittlerweile die Grundlage für die aufsichtsrechtliche Regelung des Mindestkapitals für Banken in mehr als 100 Ländern. In Österreich sind die Grundsätze von Basel I seit 1994 durch entsprechende Berücksichtigung im Bankwesengesetz in Kraft. Die breite internationale Orientierung an den Eigenmittelbestimmungen von Basel I brachte in den neunziger Jahren eine deutliche Verbesserung der risikogewichteten Eigenmittelausstattung im Bankensystem (Jackson et al., 1999). Im internationalen Vergleich liegt die risikogewichtete Eigenkapitalausstattung der österreichischen Banken im oberen Drittel (Abbildung 2).

Die undifferenzierte und grobe Erfassung der Kreditrisiken und die rasante Entwicklung auf dem Gebiet der Finanzinnovationen haben jedoch die Wirksamkeit von Basel I zunehmend gemindert. Die Stabilität des internationalen Bankensystems wurde, wie die Finanzkrisen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre gezeigt haben, durch die einfache Basler Eigenmittelregel nur unzureichend gestärkt. Vereinzelt wurde sogar die Schwere der jüngsten Finanzkrisen mit den Basler Eigenmittelanforderungen

in einen ursächlichen Zusammenhang gebracht (z. B. Russland- und Ostasienkrise). Die Banken können in vielen Geschäftsbereichen wegen der groben Risikodifferenzierung ihre Gewinne durch Übernahme höherer Risiken steigern, ohne ihr Eigenkapital erhöhen zu müssen (Eigenkapitalarbitrage). Dieser aufsichtsrechtliche Spielraum wird vor allem im Bereich der Kredite an private Unternehmen überdurchschnittlich genutzt. Diese Kredite sind von den Banken – unabhängig vom tatsächlichen wirtschaftlichen Risiko, das von Unternehmen zu Unternehmen sehr unterschiedlich sein kann – einheitlich zu 8% mit Eigenkapital zu unterlegen, d. h. das Risikogewicht für Kredite an den privaten Unternehmenssektor beträgt 100%²⁾. Empfindlich ausgehöhlt wurde die Basler Eigenkapitalregel auch durch die starke Zunahme von Bankgeschäften, deren Risiken unzureichend oder überhaupt nicht von den bestehenden aufsichtsrechtlichen Eigenkapitalvorschriften erfasst werden. Banken mit geringen Kreditrisiken können wiederum durch Verbriefung von Forderungsrechten ihr aufsichtsrechtliches Eigenkapitalerfordernis verringern. Diese Vorgangsweise ist häufig mit einer Qualitätsminderung des in der Bankbilanz verbleibenden Portfolios verbunden.

Abbildung 2: Eigenkapitalquoten nach Basel I

In % der risikogewichteten Aktiva



Q: OECD.

Die neuen Eigenkapitalvorschläge ("Basel II") sollen diese und andere Schwächen der bestehenden Eigenmittelregel beseitigen und vor allem durch moderne und verbesserte Methoden der Risikobewertung zur einer Verringerung der Diskrepanz zwischen dem aufsichtsrechtlich geforderten und dem bankwirtschaftlich notwendigen Eigenkapital beitragen. Gemeinsam mit einem leistungsfähigeren aufsichtlichen Überwachungsprozess und erhöhter Marktdisziplin soll die Stabilität des Finanzsystems gewährleistet und die Gefahr systemischer Risiken deutlich verringert werden.

²⁾ Beispiel: Ein aushaftender Kredit von 100 € ist bei einem Risikogewicht von 100% mit 8 € an Eigenkapital zu unterlegen.

Basel II – Die drei Säulen im Überblick

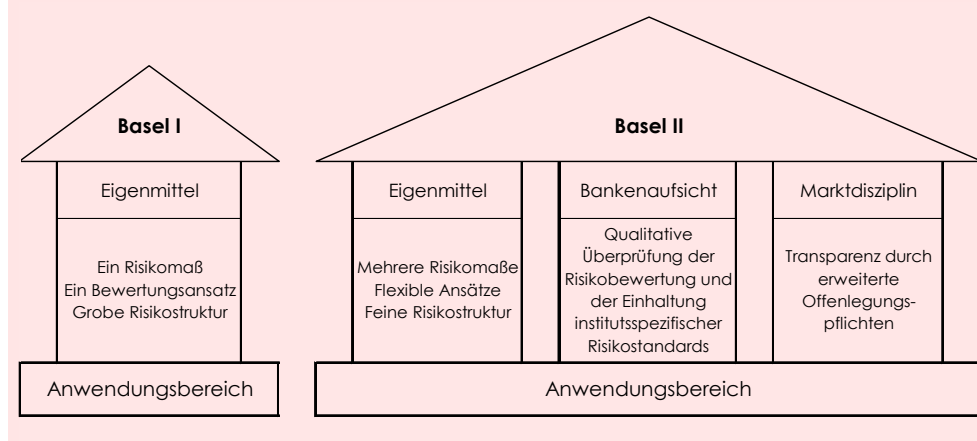
Basel II besteht aus drei einander verstärkenden Säulen³⁾:

In der ersten Säule werden die Mindesteigenkapitalerfordernisse festgelegt. An den geltenden Eigenkapitaldefinitionen und an der Mindesteigenkapitalquote von 8% der risikogewichteten Aktiva wird jedoch weiter festgehalten. Im Zentrum steht die methodische Verbesserung der Kreditrisikomessung.

In der zweiten Säule werden die Grundsätze des aufsichtsrechtlichen Kontroll- und Überwachungsprozesses bestimmt. Die Aufsichtsbehörden sollen mit mehr qualitativen Überwachungs-, Kontroll- und Interventionskompetenzen nach angelsächsischem Vorbild ausgestattet werden.

In der dritten Säule werden striktere Offenlegungspflichten für Banken verbindlich vorgeschrieben (Abbildung 3).

Abbildung 3: Geltende und neue Eigenkapitalvereinbarung



Die neue Basler Eigenkapitalvereinbarung wird voraussichtlich 2007 in Kraft treten. Ab diesem Zeitpunkt wird Basel II mit hoher Wahrscheinlichkeit durch eine Richtlinie auch zur neuen obligatorischen Kapitaladäquanzvorschrift für Banken in den EU-Ländern⁴⁾.

Mindestkapitalanforderung

Für die Beurteilung des Kreditrisikos (Ausfallrisiko, Bonitätsrisiko) sind grundsätzlich zwei Verfahren vorgesehen: eine Standardmethode und ein auf internen Ratings basierender Ansatz (IRB-Ansatz). Basel II sieht auch eine Bewertung des operationellen Risikos (rechtliche Risiken, Gewährleistungsrisiken usw.) vor, das Verfahren für die Bewertung von Marktrisiken (Zinsänderungsrisiko, Aktienrisiko, Währungsrisiko, Optionsrisiko) bleibt unverändert (zu den Begriffen siehe Kasten "Glossar").

Der Standardansatz entspricht im Wesentlichen der geltenden Regel, er weist jedoch eine stärkere Differenzierung der Risikogewichtung auf. Die Verfeinerung soll sich auf die Bewertung durch externe Rating-Agenturen stützen, die strengen Anforderungen der Aufsichtsbehörde genügen müssen (Übersicht 2). Kreditkunden, deren Risiko weder intern (im Sinn des IRB-Ansatzes) noch extern bewertet wird, werden im neuen Verfahren ähnlich behandelt wie bisher (das Risikogewicht für mittlere und große Unternehmen ohne Rating beträgt weiterhin 100%, jenes für kleine Unternehmen wird jedoch auf 75% gesenkt, falls der Kredit 1 Mio. € nicht überschreitet).

Die Grundlage für den IRB-Ansatz bilden bankeigene Steuerungs- und Risikomessmethoden zur Berechnung des ökonomischen Eigenkapitals. Im Sinne einer stärkeren Orientierung an "Best-Practice"-Verfahren soll damit der Weg, der mit der bankenaufsichtlichen Anerkennung von Marktrisikomodellen im Zusammenhang mit dem Handelsbuch begonnen wurde, fortgesetzt und für die bankenaufsichtliche Anerkennung von Kreditrisikomodellen geeignet werden (Übersicht 3).

³⁾ Für die Klärung technischer Details durch Mitarbeiter der OeNB dankt der Autor Franz Partsch und Konrad Pesendorfer.

⁴⁾ Die Vorschläge der EU-Kommission zur Neuordnung des Eigenkapitalregimes der Banken entsprechen in den wesentlichen Punkten dem neuen Basler Akkord.

Übersicht 2: Bonitätsbeurteilungen und Risikogewichte im Standardansatz

Ratings	Staaten	Banken		Unternehmen und Private	Verbriefung von Forderungen
		Option 1	Option 2 Risikogewicht in %		
AAA bis AA–	0	20	20	20	20
A+ bis A–	20	50	50	50	50
BBB+ bis BBB–	50	100	50	100	100
BB+ bis BB–	100		100		150
B+ bis B–	150	150	150	150	1.250
Unter B–	150	150	150	150	1.250
Ohne Rating	100	100	50	100	1.250

Notation laut Standard & Poor's; Option 1 ... Rating an Sitzland gebunden, Option 2 ... an externes Rating gebunden.

Übersicht 3: Ansätze zur Risikomessung

Messung des Kreditrisikos	Standardansatz (modifizierte Version des geltenden Ansatzes) Basisversion des IRB-Ansatzes (Ausfallswahrscheinlichkeit von Banken geschätzt, alle anderen Risikokomponenten von der Bankenaufsicht vorgegeben) Fortgeschrittene Version des IRB-Ansatzes (alle Risikokomponenten können bankintern geschätzt werden)
Messung des Marktrisikos (geltend)	Standardansatz Auf internen Modellen beruhender Ansatz
Messung des operationellen Risikos	Basisindikatoransatz Standardmethode Auf internen Messverfahren beruhender Ansatz

Die Festlegung von aufsichtlichen Mindestkriterien, die interne Rating-Modelle von Banken erfüllen müssen, ist ein wichtiger Zwischenschritt auf diesem Weg. Die neue Regelung lässt sowohl eine Basisversion als auch ein fortgeschrittenes Verfahren zu. Die fortgeschrittene Methode unterscheidet sich von der einfacheren dadurch, dass eine Bank für die Berechnung der Risikogewichte nahezu alle relevanten Risikokomponenten eines Kredites (mit Ausnahme der Restlaufzeit) bankintern bestimmen kann. Im Basisverfahren schätzt die Bank nur die Ausfallswahrscheinlichkeit eines Kredites, die restlichen Parameter werden von der Aufsichtsbehörde vorgegeben (Übersicht 4).

Übersicht 4: Anforderungen des IRB-Ansatzes*Mindestanforderungen für Basisversion*

Angemessene Differenzierung zwischen Risiken und Bewertung von Risiken
Vollständigkeit und Glaubwürdigkeit hinsichtlich der Erfüllung aller Mindestanforderungen
Angemessene Ausgestaltung der Rating-Systeme
Kriterien zum Einsatz von Rating-Systemen
Angemessenes Verständnis der Geschäftsleitung von Aufbau und Anwendung der Rating-Systeme
Angemessene Erfahrung in der Anwendung interner Rating-Verfahren
Konsistente Schätzung der Ausfallswahrscheinlichkeiten
Ausreichende Validierung der internen Schätzungen
Erfüllung zusätzlicher Mindestanforderungen bezüglich Anerkennung risikomindernder Sicherheiten
Angemessene Ermittlung der Eigenkapitalanforderungen für Beteiligungsbesitz
Offenlegungsanforderungen

Zusätzliche Anforderungen für fortgeschrittene Version

Mindestanforderungen für eigene LGD-Schätzungen
Mindestanforderungen für eigene EAD-Schätzungen
Mindestanforderungen für die Einstufung von Garantiegebern und Kreditderivaten

Diese Methoden werden für Kredite an größere Unternehmen, Banken und Staaten angewandt; für Privatkunden und unter bestimmten Voraussetzungen auch für Kleinunternehmer und Freiberufler ist ein vereinfachtes Verfahren mit wesentlich niedrigeren Eigenmittelerfordernissen vorgesehen. Für Kredite an kleine Unternehmen, die in den Privatkundenbereich fallen, verringert sich das Eigenmittelerfordernis in den meisten Bonitätsbereichen um etwa 40% gegenüber dem IRB-Ansatz für größere Unternehmen (Partsch – Wlaschitz, 2003). Basel II sieht auch eine breite Anwen-

Aufsichtliches Überprüfungsverfahren

derung von bankwirtschaftlichen Risikominderungsmöglichkeiten durch differenziertere Berücksichtigung der Bonität der Sicherheitsgeber und durch Ausweitung der anerkannten Sicherheiten vor.

Säule 2 bedeutet gegenüber der ersten Basler Eigenmittelvereinbarung eine wesentliche Neuerung: Sie ist nicht nur integraler Bestandteil des neuen Vertrags, sondern demonstriert auch die Bedeutung, welche die Bankaufsichtsbehörden (künftig) der qualitativen und kontinuierlichen Aufsicht beimessen. Dies ist insbesondere in Ländern mit vorwiegend quantitativer und regelgebundener Überwachung, wie z. B. Deutschland und Österreich, mit großen Herausforderungen für Personal und Ressourcen der Bankenaufsicht verbunden.

Im Rahmen des aufsichtlichen Überprüfungsverfahrens sollen Banken vor allem ermutigt werden, die Methoden ihres Risikomanagements und ihre internen risikorelevanten Strukturen (operationelles Risiko) laufend zu verbessern. Aus makroökonomischer Sicht besonders bedeutsam ist, dass das Überprüfungsverfahren die Banken dazu anhält, externe Faktoren – wie etwa den Einfluss der gesamtwirtschaftlichen Lage auf die Risikosituation der Bank – in ausreichendem Maß in die Berechnung der Mindestkapitalausstattung einzubeziehen. Die Bankenaufsicht soll auch in die Lage versetzt werden, bei unzureichender Risikovorsorge oder mangelhaftem Risikomanagement eine verstärkte Überwachung der Bank oder eine höhere als die im neuen Basler Vertrag vorgesehene Eigenkapitalunterlegung pro Risikoeinheit fordern und durchsetzen zu können. Das aufsichtliche Überprüfungsverfahren sollte den Dialog zwischen Banken und Aufsicht nachhaltig intensivieren. Von der Dialog- und Kooperationsbereitschaft einer Bank wird es letztlich abhängen, ob die Aufsichtsinstanzen deren Fähigkeit zur effizienten Steuerung und Gestaltung von Risiken fair und zuverlässig bewerten können.

Marktdisziplin

Die neue Regelung enthält umfassende Offenlegungsvorschriften und -empfehlungen, um den Marktteilnehmern besseren Einblick in das Risikoprofil und in die Angemessenheit der Eigenkapitalausstattung einer Bank zu ermöglichen. Transparenz wird als die wichtigste Voraussetzung für die Stärkung von Marktdisziplin angesehen. Dem liegt die Erwartung zugrunde, dass gut informierte Märkte effizientes Risikomanagement belohnen und risikoreiches Verhalten bestrafen. Inhaltlich beschränken sich die Transparenzvorgaben u. a. auf die bankspezifische Anwendung der Eigenkapitalvorschriften, auf die Eigenkapitalstruktur sowie auf Umfang und Struktur der eingegangenen Risiken.

Makroökonomische Implikationen des neuen Basler Akkords

Die Diskussion über den neuen Basler Eigenmittelakkord in Wissenschaft und Politik entzündete sich primär an den empirischen und theoretischen Grundlagen seiner Fundierung. Während eine stärker risikosensitive Mindesteigenmittelausstattung von Banken als wichtiger Beitrag zur Stabilisierung des Finanzsystems unter Praktikern der Bankenaufsicht außer Streit steht, ist die wissenschaftliche Evidenz in diesem Zusammenhang nicht eindeutig. Kapitaladäquanzvorschriften können sehr wohl auch die Risikobereitschaft von Banken erhöhen, insbesondere wenn diese mittelfristig ihre Eigenmittelausstattung nur durch Gewinne und nicht durch Hereinnahme von neuem Kapital verbessern können. Diese Banken erhalten unter bestimmten, empirisch durchaus relevanten Rahmenbedingungen durch aufsichtliche Eigenkapitalregeln einen Anreiz zu überdurchschnittlichem Risikoverhalten, um "heute" ihre Gewinnmöglichkeiten zu erhöhen, damit sie "morgen" nicht durch eine zu geringe Eigenkapitaldecke in ihren Kredit- und Ertragsmöglichkeiten beschränkt werden (siehe dazu u. a. Blum, 1999, bzw. Hahn, 2001B).

Dieses Spannungsfeld zwischen statischer und dynamischer Betrachtung von finanziellen Risiken ist kennzeichnend für die differenzierte (und gelegentlich sehr kontroversielle) Bewertung von Basel II aus der Perspektive der Wirtschaftspolitik, der Makroökonomie und der empirischen Wirtschaftsforschung (siehe dazu u. a. European Central Bank, 2001A, 2001B, und Hahn, 2001A). Der zentrale Einwand richtet sich gegen die zu einseitige Orientierung von Basel II an vorwiegend mikroökonomisch ausgerichteten, statischen Grundsätzen der Risikobewertung bzw. gegen die zu geringe Berücksichtigung von makroökonomischen und dynamischen Faktoren im methodi-

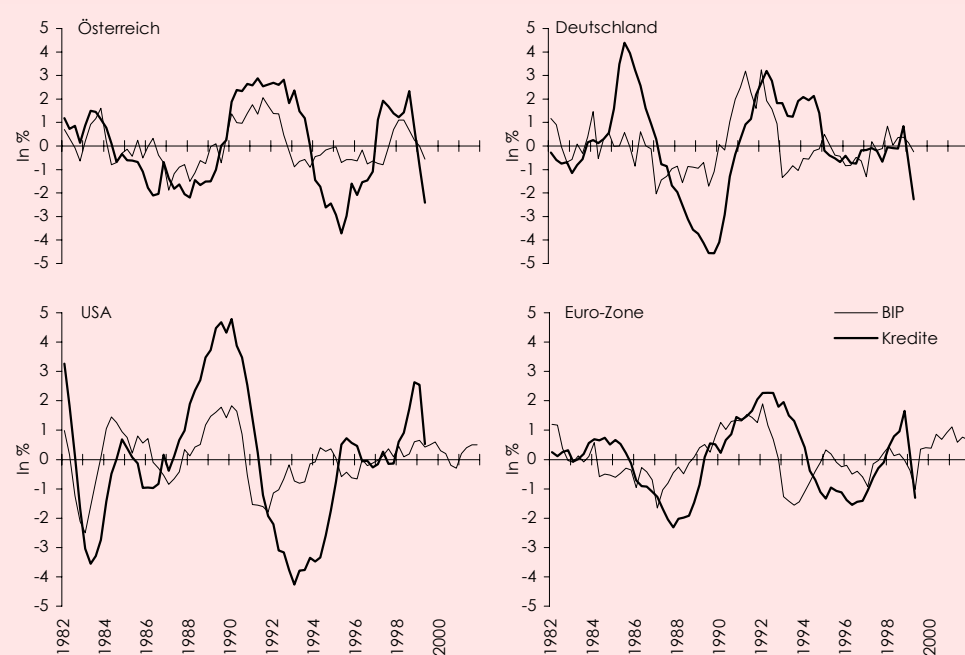
Makroökonomisch können nach Bonität abgestufte Eigenkapitalkriterien für Banken tendenziell prozyklisch wirken und dadurch Finanzmarktstabilität und -effizienz gefährden.

schen Risikobeurteilungsprozess. Dies würde zu hohe Anforderungen an das aufsichtliche Überwachungsverfahren bzw. an die Aufsichtsbehörden stellen, die letztlich aufgrund ihrer Verantwortung für die Stabilität des gesamten Finanzgefüges systematische Fehlentwicklungen in der Risikobewertung rechtzeitig durch geeignete Ermessensmaßnahmen korrigieren müssten. Damit liefe das gesamte Regelwerk Gefahr, sich gegen seine wichtigste Intention zu wenden und die Stabilität des Finanzsystems nicht zu festigen, sondern zu gefährden.

Die heftigste Debatte entzündete sich an der Befürchtung, dass die risikosensitivere Eigenmittelregelung von Basel II den Konjunkturzyklus stärker destabilisieren könnte als die bisherige Regelung. Die ohnehin ausgeprägte Prozyklik der Kreditgewährung durch Banken würde durch die bankinternen Risikobewertungsmodelle zusätzlich verschärft und nicht gedämpft (Abbildung 4). Dieser Einwand basiert auf der mittlerweile empirisch fundierten Erkenntnis, dass interne Ratings der Banken bzw. bankinterne Schätzungen des Ausfallsrisikos übermäßig stark auf die jeweils aktuelle Situation der Kreditnehmer Bezug nehmen (European Central Bank, 2001B). Die Konjunktursensitivität des Ausfallsrisikos wird nur sehr selten berücksichtigt (Abbildung 5). Mehrere empirische Studien erhärten auch die Vermutung, dass Banken ihre Risikobeurteilung nur für einen kurzen Zeitraum (ein Jahr und weniger) vornehmen (siehe dazu u. a. Hahn, 2001A). Die von den Banken verwendeten Risikominimierungspraktiken wirken ebenfalls durch die hohe Konjunkturabhängigkeit der Bewertung von Sicherheitspositionen tendenziell prozyklisch auf die Kreditvergabe.

Abbildung 4: Entwicklung des trendbereinigten BIP und der Kredite an den privaten Sektor

HP-Filter, $\lambda = 1.600$



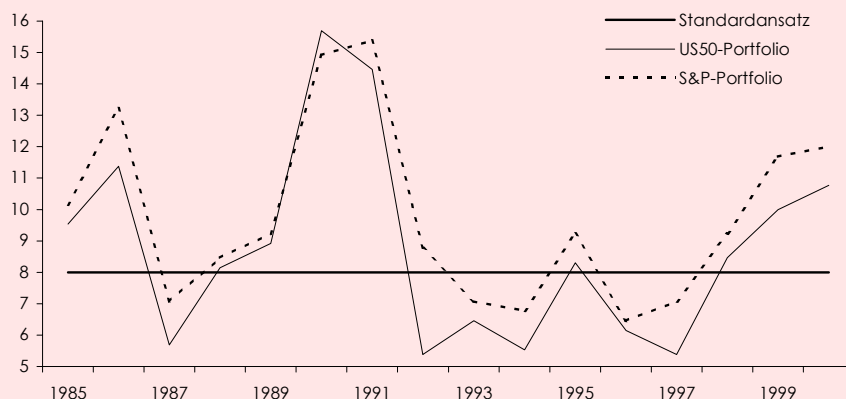
WIFO-Datenbank, Quartalsdaten.

Studien liefern andererseits empirische Evidenz dafür, dass Rating-Agenturen ihre Risikobewertungen länger unverändert lassen als Banken. Bankwirtschaftliche Risikobeurteilungen, die sich auf externe Einstufungen beziehen, dürften damit gegenüber Konjunkturschwankungen tendenziell etwas resistenter sein als bankinterne Ratings. Dies könnte Banken in Ländern mit hoher externer Rating-Dichte, wie z. B. in den USA, Kostenvorteile bei der Kapitalunterlegung verschaffen. Banken, deren Kreditportfolios traditionell nur wenige, extern bewertete Unternehmen aufweisen, könnte aus diesem strukturbedingten Unterschied des Kreditmarktes ein möglicherweise wettbewerbspolitisch bedenklicher Nachteil erwachsen. Banken in Österreich und Deutschland wären davon mit hoher Wahrscheinlichkeit stärker betroffen als

Banken in Skandinavien und Großbritannien. Allerdings haben empirische Studien auch ergeben, dass externe Ratings eine erhöhte Schwankungsanfälligkeit während Finanzkrisen aufweisen. Damit würden jene Banken, die sich in ihrer Risikobeurteilung auf externe Ratings beziehen, die in Finanzkrisen gesamtwirtschaftlich ohnehin labile Situation durch volatiles Verhalten noch verschärfen.

Möglichkeiten zur Verringerung der verschärften Prozyklizität der Kreditentwicklung durch risikosensitive Eigenmittelregeln werden im Rahmen des laufenden Konsultationsprozesses intensiv diskutiert und wissenschaftlich überprüft.

Abbildung 5: Beispiele zur Eigenkapitalunterlegung im Zeitablauf



Q: European Central Bank (2001B).

Die wichtigste Ursache des stärkeren prozyklischen Verhaltens der im neuen Basler Akkord dargelegten Eigenkapitalanforderungen liegt in der Volatilität der Ausfallswahrscheinlichkeiten. Stellvertretend für die von den Banken derzeit verwendeten Messgrößen wurden hier die tatsächlichen Ausfallsraten von Standard & Poor's auf zwei Beispiel-Portfolios angewandt. Das "S&P-Portfolio" beruht auf der gegenwärtigen Zusammensetzung der S&P-Datenbank für externes Rating. Das "US50-Portfolio" basiert auf den internen Ratings der 50 größten Banken der USA. Der Standardansatz sieht aufgrund der identischen Rating-Zusammensetzung eine im Zeitablauf konstante Eigenkapitalunterlegung von 8% vor. Die Volatilität in den Beispiel-Portfolios ergibt sich aufgrund des neuen Elementes der sich ändernden Ausfallsraten: Die niedrigsten Eigenkapitalanforderungen in diesem Experiment liegen bei 40% der höchsten Quote; über die Zeit liefern die Beispiel-Portfolios ähnliche Ergebnisse.

Die Diskussion über die Prozyklizität der sensitiven Risikomessung wird dadurch erschwert, dass kein Konsens in Wissenschaft und Politik über die bestimmenden Wesensmerkmale von Konjunkturschwankungen besteht. Der Basler Ausschuss betrachtet Konjunkturschwankungen als Ergebnis eines Prozesses, der einem Random-Walk ähnelt und damit grundsätzlich zu wenig Regelmäßigkeit aufweist, um prognostizierbar zu sein. Die jeweils aktuelle Konjunkturlage enthält nach dieser Sicht die gesamte Information über die künftige Wirtschaftsentwicklung und rechtfertigt damit eine statische Risikobewertung.

Viele internationale Institutionen – wie z. B. die Europäische Zentralbank, die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, die OECD und der Internationale Währungsfonds –, aber auch empirische Forschungseinrichtungen wie u. a. das WIFO teilen die Skepsis des Basler Ausschusses bezüglich der Prognostizierbarkeit von Konjunkturschwankungen. Sie sehen aber in Konjunkturschwankungen einen grundsätzlich zyklischen Vorgang, der zwar häufig sehr unsystematisch, aber letztlich doch hinreichend regelmäßig verläuft, indem die Wahrscheinlichkeit einer Rückkehr zum langfristigen Trend steigt, je größer die Abweichung der tatsächlichen Entwicklung vom Trend ist (siehe dazu u. a. Lowe, 2002). Diese Sichtweise impliziert, dass eine statische, kurzfristige Risikobewertung, wie sie etwa auch von den Banken bevorzugt wird, eine tendenzielle Unterbewertung von Kreditrisiken im Aufschwung (bzw. Unterbewertung im Abschwung) und damit eine gesamtwirtschaftlich unerwünschte Ausweitung (bzw. Kürzung) von Krediten zur Folge haben kann. Dies kräftigt den Aufschwung, kann jedoch auch den Abschwung verschärfen. Durch die übermäßige Kreditausweitung im Aufschwung steigt die Wahrscheinlichkeit eines entsprechend höheren Anteils an Problemkrediten in den Portfolios der Banken, der im Abschwung das Eigenkapital übermäßig belastet. Die Banken sind daher im Abschwung nicht nur durch die statische Risikobewertung bzw. die tendenzielle Überbewertung von Risiken, sondern häufig auch durch eine schmälere Eigenkapitaldecke in ihren Kreditmöglichkeiten beschränkt (siehe Abbildung 5). Dies wirkt sich erwartungsgemäß

stärker negativ in jenen Ländern aus, deren Unternehmen überdurchschnittlich durch Bankkredite finanziert werden (z. B. Deutschland, Österreich).

Der Basler Ausschuss hat sich im Zuge des Konsultationsverfahrens dieser Sichtweise etwas angenähert und wird voraussichtlich den Banken für die Schätzung von Ausfallswahrscheinlichkeiten eine vorsichtiger und stärker zukunftsorientierte bzw. makroökonomisch fundierte Vorgangsweise empfehlen. Ein wichtiger Beitrag zur Entschärfung der Prozyklik darf vor allem von der geplanten Abflachung der Risikogewichtskurven im IRB-Ansatz erwartet werden.

Eine wirksame Möglichkeit zur Verringerung der Prozyklizität besteht auch in der Bildung eines Eigenkapitalpuffers, also im Halten einer die Mindestanforderungen deutlich übersteigenden risikogewichteten Eigenkapitalquote. Viele Banken strebten bereits unmittelbar nach der Einführung von Basel I eine risikogewichtete Eigenmittelausstattung von weit über 8% an (Abbildung 2). In Österreich lag die durchschnittliche Eigenmittelausstattung der Banken 1995 bei 11,8% und stieg bis 2002 auf über 14%. Auch eine stärkere Anwendung von Elementen der dynamischen Risikovorsorge, die Wertberichtigungen nicht für bereits bestehende, sondern vor allem für zu erwartende Ausfälle vorsieht, wäre nach Ansicht einiger internationaler Institutionen (z. B. EZB, BIZ) ein geeignetes Instrument zur Minimierung der prozyklischen Tendenzen in den vom Basler Ausschuss vorgeschlagenen Risikomessmethoden. Beide Verfahren würden mit hoher Wahrscheinlichkeit die Kosten der Kapitalbeschaffung für Banken über den Konjunkturzyklus glätten und damit die Anreize zur exzessiven Kreditgewährung im Aufschwung und zur extremen Kreditzurückhaltung im Abschwung mildern.

Wenn im Bankensektor ein ausreichender Eigenkapitalpuffer besteht, wird auch die Wirksamkeit der Geldpolitik – vor allem im Abschwung – nicht durch bindende Mindesteigenkapitalerfordernisse gestört. Banken mit zu geringem Eigenkapital neigen nämlich in der Rezession dazu, die von den Notenbanken zur Verfügung gestellte zusätzliche Liquidität nicht zur Ausweitung des Kreditangebotes, sondern zur Verbesserung ihres Risikoprofils zu verwenden, und schmälern damit die Effektivität der geldpolitischen Transmission (siehe dazu *Baglioni, 2002, Tanaka, 2002*).

Nach jüngsten empirischen Untersuchungen haben jedoch die Eigenmittelerfordernisse nach Basel I in einigen Ländern das Trendwachstum des Kreditvolumens gedämpft (z. B. *Honda, 2002*, für Japan, *Hahn, 2002*, mit Hilfe eines Panel-ökonometrischen Ansatzes für Österreich). Dies bestätigt den von *Diamond – Rajan (2000)* aufgezeigten Abtausch zwischen Liquidität und Stabilität durch das Halten von Eigenkapital durch Banken. Eigenkapital beschränkt tendenziell die Liquiditätsbereitstellung von Banken, da aus der Sicht des Bankmanagements Eigenkapital die bindende Budgetbeschränkung von täglich fälligen Einlagen aufweicht. Für Bankmanager eröffnet die Verpflichtung zum Halten von Eigenkapital "Rentenmöglichkeiten", die Effizienz und Umfang der Finanzintermediation schmälern. Davon könnten kleine und mittlere Unternehmen überdurchschnittlich betroffen sein. In einigen Bundesstaaten der USA erhielten etwa Anfang der neunziger Jahre durch die Einführung von Basel I kleine und mittlere Unternehmen nur unter erschwerten Umständen Zugang zu ausreichender Bankfinanzierung (siehe u. a. *Hancock – Wilcox, 1998*); vielen unterkapitalisierten, vor allem größeren Banken waren die Kosten der Eigenkapitalunterlegung für kleine und mittlere Kredite zu hoch.

Im Zusammenhang mit Basel II wurden in einigen EU-Staaten, darunter auch Österreich, ähnliche Befürchtungen geäußert. Der Basler Ausschuss nahm diese Bedenken zum Anlass, um die Eigenmittelunterlegung für Kredite an kleine und mittlere Unternehmen zu überarbeiten und durch Erleichterungen zu entschärfen. Simulationen zeigen, dass Banken aus der Kreditgewährung an kleine und mittlere Unternehmen durch das nun erheblich niedrigere Eigenmittelerfordernis voraussichtlich geringere regulatorische Kosten erwachsen als aus Krediten an größere Unternehmen gleicher Bonität (*Partsch – Wlaschitz, 2003*).

Das höhere Eigenkapitalerfordernis gemäß Basel II kann die Bereitschaft einzelner Banken zur Kreditgewährung schmälern. Kleine und mittlere Unternehmen könnten davon stärker betroffen sein als größere. Erleichterungen für die Eigenkapitalunterlegung von Krediten an kleine und mittlere Unternehmen würden diesen gesamtwirtschaftlich unerwünschten Nebeneffekt mildern.

Glossar

Aufsichtsrechtliche Eigenkapitalquote: erforderliches Verhältnis der anerkannten Kapitalpositionen zu den risikogewichteten Aktiva:

$$\frac{\text{Eigenkapital}}{\text{Kreditrisiko} + \text{Marktrisiko} + \text{operationelles Risiko}} = \text{Eigenkapitalquote } (\geq 8\%)$$

EAD (exposure at default): erwartete Höhe von Forderungen an einen Schuldner zum Ausfallszeitpunkt

Externe Ratings: Bonitätsbeurteilung durch private oder staatliche Agenturen

Fortgeschrittener IRB-Ansatz: Banken mit ausreichend entwickeltem internen Risikomanagementsystem dürfen zusätzlich zu den Ausfallswahrscheinlichkeiten weitere intern geschätzte Risikofaktoren zur Berechnung der erforderlichen Kapitalunterlegung heranziehen (z. B. EAD oder LGD).

Interne Ratings: bankeigene Berechnungen des mit bestimmten Schuldnern verbundenen Kreditrisikos; beruhen in der Regel auf quantitativen Schätzungen der Ausfallswahrscheinlichkeit, aber auch qualitative Beurteilungen spielen eine Rolle

IRB-Ansatz (internal rating-based approach): Dieser auf internen Ratings beruhende Ansatz ist eine der beiden Hauptoptionen, mit denen Banken die aufsichtsrechtlichen Mindestkapitalanforderungen berechnen können. Die Risikogewichte beruhen dabei auf bank-eigenen Ratings und bestimmten anderen quantitativen Elementen, welche die Bankenaufsicht anhand der vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht herausgegebenen allgemeinen Kriterien definiert.

IRB-Basisansatz: Schätzung der mit jedem Schuldner verbundenen Ausfallswahrscheinlichkeit in einem bankinternen Verfahren, Festlegung der weiteren Risikofaktoren durch die Bankenaufsicht

Kreditrisiko: Verlustrisiko aufgrund des Ausfalls eines Schuldners (weil dieser seiner Verpflichtung zur Bedienung der Schulden nicht nachkommen kann)

LGd, Verlust bei Ausfall (loss given default): Messgröße für den erwarteten durchschnittlichen Verlust einer Bank je Forderung bei Ausfall eines bestimmten Schuldners (in Prozent des ausstehenden Forderungsbetrags)

Marktrisiko: Verlustrisiko infolge ungünstiger Entwicklung der Marktpreise (aus Handelspositionen)

Minderung des Kreditrisikos: eine Reihe von Methoden, mit deren Hilfe eine Bank sich teilweise gegen den Ausfall eines Schuldners schützen kann (z. B. durch Hereinnahme von Garantien oder Sicherheiten oder durch den Erwerb von Sicherungsinstrumenten)

Operationelles Risiko: Verlustrisiko infolge von unzureichenden internen Kontrollsystemen, Fehlentscheidungen oder außergewöhnlichen externen Ereignissen

Risikogewichtung: Verfahren, bei dem jedem bilanziellen und außerbilanziellen Geschäft ein Gewicht zugeordnet wird, das das geschätzte Kreditrisiko wiedergibt

Säule 1: Regeln der Basler Eigenkapitalvereinbarung zur Festlegung der Mindestkapitalanforderungen (Eigenkapitalquote)

Säule 2: aufsichtliches Überprüfungsverfahren im Rahmen der Basler Eigenkapitalvereinbarung, in dem die Bankenaufsicht die Kapitalallokationsmethoden und die angemessene Eigenkapitalausstattung der Banken sowie die Einhaltung der maßgeblichen Anforderungen bewertet

Säule 3: Stärkung der Marktdisziplin durch erweiterte Offenlegungspflichten im Rahmen der Basler Eigenkapitalvereinbarung

Standardansatz: eine der beiden Hauptoptionen zur Berechnung der aufsichtsrechtlichen Mindestkapitalanforderungen durch die Banken; gegenüber der bisherigen (geltenden) Eigenkapitalvereinbarung veränderte Risikogewichtungskategorien, Risikogewichte der Schuldner von Banken beruhen auf externen Ratings, die gemäß den Kriterien des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht von den nationalen Aufsichtsinstanzen anerkannt wurden

Value-at-Risk-Modelle: statistische Modelle zur Berechnung der Wertminderung eines Vermögenstitels innerhalb einer bestimmten Zeitperiode, Anwendung im bankinternen Rating durch Basel II empfohlen; Value at Risk . . . Verlustbetrag y, der mit einer Wahrscheinlichkeit x (z. B. 99%) innerhalb des Zeitraumes z (z. B. 1 Jahr) nicht überschritten wird; mit der Wahrscheinlichkeit 1-x (z. B. 1%) ist der Verlust gleich y oder größer

Verbriefung von Kreditforderungen: Bündelung von Kreditforderungen in Form von Wertpapieren zwecks Veräußerung an Dritte

Wirtschaftliches Kapitalziel: Eigenkapitalausstattung, die von den Banken zur Abdeckung künftiger Risiken als angemessen betrachtet wird; die erforderliche Höhe ergibt sich aus internen quantitativen und qualitativen Risikoberechnungen

Allerdings gilt das nur, wenn die kleinen und mittleren Banken, die zum Großteil die Finanzierung der Kleinunternehmen tragen, ihre Risikobewertungsverfahren mehrheitlich auf bankinterne Ratings umstellen. Viele kleine und mittlere Banken verfügen jedoch noch nicht über leistungsfähige interne Rating-Systeme, die den aufsichtlichen Kriterien entsprechen würden. Es wird u. a. auch von den Kosten der Einführung und Entwicklung von fortgeschrittenen IRB-Verfahren abhängen, ob kleine und mittlere Banken den Schritt vom Standardverfahren zum internen Rating wagen. Für welches Verfahren sich eine Bank entscheidet, wird aber auch von ihrem Risikoprofil bestimmt. Institute mit niedrigen Kreditrisiken werden mit größerer Wahrscheinlichkeit für den IRB-Ansatz optieren als solche mit traditionell hohen Risiken. Banken mit risikoreichem Portfolio haben nach dem Regelwerk von Basel II einen hohen Anreiz, das Standardverfahren zu wählen. Das kann strukturelle Verwerfungen im Bankensektor auslösen, die nicht nur die Stabilität des gesamten Finanzsektors gefährden, sondern auch die Konzentration erhöhen. Kleine und mittlere Banken tragen, falls sie den IRB-Ansatz nicht übernehmen oder wegen des wettbewerbintensiven Umfelds ihre Ratings verzögert anpassen, ein im Durchschnitt höheres Risiko eines unausgewogenen Kreditportfolios als größere Banken. Die finanzielle Lage vieler kleiner und mittlerer Institute könnte sich dadurch so weit verschlechtern, dass sich Übernahmen durch größere Banken auch aus aufsichtsrechtlichen Gründen als notwendig erweisen und damit ein Konzentrationsprozess im Bankensektor einsetzt, der in einigen Ländern wettbewerbspolitisch bedenkliche Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit des Kreditmarktes mit sich bringen kann.

Der Basler Ausschuss regte auch aus diesen Gründen die Errichtung von gemeinsamen Datenbanken an, die den kleinen und mittleren Banken die Entwicklung und Einführung von soliden internen Bewertungsverfahren erleichtern und die Investitionskosten begrenzen sollen. Damit kann jedoch ein grundsätzliches Problem von fortgeschrittenen Rating-Methoden verschärft werden, das u. a. unmittelbar mit dem statischen Basler Verständnis von Risiko und der Empfehlung zur forcierten Anwendung von "Value-at-Risk-Modellen" (siehe Kasten "Glossar") durch den Basler Ausschuss zusammenhängt: Der Basler Ausschuss geht – wie bereits angedeutet – davon aus, dass Risiken für Banken exogen sind. Das bedeutet etwa, dass die Risikobewertung eines Kreditnehmers durch eine Bank keinen Einfluss auf die Bewertung durch andere Institute hat. Diese Annahme ist empirisch und auch theoretisch nicht gerechtfertigt. Risiken werden von Banken häufig aus Wettbewerbsgründen, aber auch wegen der Verwendung ähnlicher Risikobewertungsverfahren ähnlich beurteilt. Sie sind damit grundsätzlich endogen.

Die Volatilität von Risiken wird gerade durch die Interaktion von überaus homogenen Marktteilnehmern verstärkt. Dies kann sich besonders negativ auf Finanzsystem und Gesamtwirtschaft in Krisenzeiten auswirken, wenn die formalen Voraussetzungen für die Anwendung von Value-at-Risk-basierenden Risikobewertungsverfahren nicht mehr erfüllt sind, Banken jedoch dennoch daran festhalten und kollektiv und simultan das Rating von mehreren Kreditnehmergruppen herabstufen. Damit verschlechtern sie nicht nur ihre eigene finanzielle Lage, sondern auch jene der betroffenen Kreditnehmer und können durch ihr gleichgerichtetes Verhalten die Krise nachhaltig verschärfen (siehe dazu u. a. Acharya, 2001, und Danielsson et al., 2001). Darüber hinaus erlauben die vom Basler Ausschuss empfohlenen Risikobewertungsverfahren keine hinreichende Abschätzung von Ereignissen, die durch eine niedrige Eintrittswahrscheinlichkeit, aber sehr hohe potenzielle Verluste gekennzeichnet sind; solche Ereignisse bilden eine besonders ernste Bedrohung für den Bankensektor (siehe dazu u. a. Boss, 2002, und Embrechts, 2000).

Die hier besprochenen makroökonomischen Implikationen des neuen Basler Vertrages umfassen einige maßgebliche Fehlentwicklungen, die seine Wirksamkeit schwächen können, jedoch nicht notwendigerweise müssen. Sie sind allesamt aus österreichischer Sicht bedeutsam, allerdings in unterschiedlichen Abstufungen. Die Tendenz zur Prozyklik im bankinternen Rating kann für eine Volkswirtschaft, deren Unternehmen in hohem Maß von der Verfügbarkeit von kostengünstigen Bankkrediten abhängig sind, zu einem erheblichen Wettbewerbsnachteil werden – insbesondere wenn zentrale Bereiche der Wirtschaft (wie etwa der Tourismussektor, die Bauwirt-

Die Eigenkapitalerfordernisse im Rahmen von Basel II könnten zu einer Spaltung des Bankensektors in Institute mit risikoarmem und solche mit risikoreichem Portfolio führen. Wettbewerbspolitisch bedenkliche Konzentrationsprozesse und gesamtwirtschaftlich unerwünschte Auswirkungen auf die Unternehmensfinanzierung könnten dadurch ausgelöst werden.

Die vom Basler Ausschuss geförderten Risikoverfahren können die Homogenität der Risikoprofile im Bankensektor bedeutend erhöhen und dadurch Finanzkrisen verschärfen.

Die österreichische Wirtschaft ist unterschiedlich stark von den Neuregelungen der Kreditwirtschaft durch Basel II betroffen. Die Prozyklik der sensitiveren Risikobewertung kann sich negativ auf die konjunktur reagiblen Bereiche der österreichischen Wirtschaft auswirken. Die Erleichterungen für die Kreditgewährung an kleine und mittlere Unternehmen entschärfen hingegen die befürchteten negativen Auswirkungen der neuen Eigenkapitalregeln auf die Finanzierungsbedingungen. Im österreichischen Bankensektor könnte Basel II die Strukturbereinigung in wettbewerbspolitisch unerwünschtem Ausmaß beschleunigen.

schaft und die exportorientierte Sachgüterproduktion in Österreich) außerordentlich konjunkturrempfindlich sind. Die Erleichterung der Kapitalunterlegung für Kredite an kleine und mittlere Unternehmen sollte jedoch die mittelbetriebliche Wirtschaft Österreichs begünstigen. Basel II könnte zugleich für den klein- und mittelbetrieblichen österreichischen Bankensektor den Beginn einer tiefgreifenden Neuordnung bedeuten, mit Konsequenzen für die Unternehmensfinanzierung und den Finanzplatz Österreich, die gegenwärtig nur schwer abzuschätzen sind.

Umsetzung von Basel II erfordert kompetente und entschlossene Aufsichtsinstanzen

Einigen makroökonomisch motivierten Bedenken gegenüber der neuen Basler Eigenkapitalvereinbarung (Säule 1) trug der Basler Ausschuss bereits Rechnung. Mit Abschluss des dritten Konsultationspakets gegen Ende 2003 wird sich zeigen, ob der neue Akkord neben einer soliden mikroökonomischen auch eine tragfähige makroökonomische Fundierung aufweisen wird. Davon wird es abhängen, ob die zwei anderen Säulen der Basler Übereinkunft – aufsichtliches Überprüfungsverfahren (Säule 2) und Marktdisziplin (Säule 3) – die überaus hohen Erwartungen, die in sie gesetzt werden, erfüllen können. Vor allem stellt der neue Basler Vertrag künftig außerordentlich hohe Anforderungen an die Personal- und Ressourcenausstattung von Aufsichtsbehörden: Die Aufsichtsinstanzen werden mit Befugnissen ausgestattet, die das derzeit geltende Maß an Überwachungskompetenz weit überschreitet. Bisher hat der Basler Ausschuss noch keine Anleitungen zu den konkreten Maßnahmen der Aufsichtsinstanzen veröffentlicht; nach Auffassung der Europäischen Zentralbank erfordert aber die wirksame Umsetzung von Säule 2 die Beseitigung jeglicher rechtlichen Beschränkung des Ermessensspielraums der Aufsichtsinstanzen. Damit würde den Aufsichtsorganen ein Maß an Verantwortung und Macht übertragen, das bisher außerhalb der europäischen, vor allem aber der österreichischen Aufsichtstradition lag.

Literaturhinweise

- Acharya, V., "A Theory of Systemic Risk and Design of Prudential Bank Regulation", New York University, Stern School of Business, Working Paper, 2001.
- Allen, L., Saunders, A., A Survey of Cyclical Effects in Credit Risk Measurement Models. Technical Report, New York University, Stern School of Business, New York, 2002 (mimeo), <http://www.bis.org/publ/work126.htm>.
- Artopoulos, W., "Global Banking erfordert neues Aufsichtsrecht", Die Bank, 2000, (1).
- Baglioni, A., The New Basle Accord: Which Implications for Monetary Policy Transmission?, Università Cattolica di Milano, Mailand, 2002 (mimeo).
- Basel Committee on Banking Supervision, The New Basel Capital Accord, Bank for International Settlements, Basel, 2001.
- Basel Committee on Banking Supervision, Quantitative Impact Study 3, Technical Guidance, Bank for International Settlements, Basel, 2002.
- Berger, A. N., Herring, R. J., Szego, G. P., "The Role of Capital in Financial Institutions", Journal of Banking and Finance, 1995, (19).
- Bhattacharya, S., Boot, A. W. A., Thakor, A. V., "The Economics of Bank Regulation", Journal of Money, Credit, and Banking, 1998, 30(4), S. 745-770.
- Blum, J., "Do Capital Adequacy Requirements Reduce Risks in Banking?", Journal of Banking and Finance, 1999, (23).
- Blum, J., Hellwig, M., "The Macroeconomic Implications of Capital Adequacy Requirements for Banks", European Economic Review, 1995, (39).
- Borio, C., Furfine, C., Lowe, P., "Procyclicality of the Financial System and Financial Stability: Issues and Policy Options", BIS Papers, 2001, (1).
- Boss, M., "Ein makroökonomisches Kreditrisikomodell zur Durchführung von Krisentests für das österreichische Kreditportfolio", OeNB, Finanzmarktstabilitätsbericht, 2002, (4), S. 68-88.
- Catarineu-Rabell, E., Jackson, P., Tsomocos, D., Procyclicality and the New Basle Accord – Banks' Choice of Loan Rating System, Bank of England, London, 2002 (mimeo).
- Chami, R., Cosimano, T. F., Monetary Policy with a Touch of Basel, International Monetary Fund, Washington, DC, 2002 (mimeo).
- Danielsson, J., Embrechts, P., Goodhart, C., Keating, C., Muennich, F., Renault, O., Shin, H. S., "An Academic Response to Basel II", LSE Financial Markets Group, Special Paper, 2001, (130).
- Deutsche Bundesbank, "Die neue Baseler Eigenkapitalvereinbarung (Basel II)", Monatsberichte, 2001, 35(4), S. 15-44.
- Dewatripont, M., Tirole, J., The Prudential Regulation of Banks, M.I.T. Press, Cambridge, MA, 1993.

- Diamond, D., Rajan, R. G., "A Theory of Bank Capital", *Journal of Finance*, 2000, 55(6), S. 2431-2465.
- Embrechts, P., *Extreme Value Theory: Potential and Limitations as an Integrated Risk Measurement Tool*, ETH Zürich, 2000 (mimeo).
- Estrella, A., *The Cyclical Behavior of Optimal Bank Capital*, Federal Reserve Bank of New York, 2001 (mimeo), <http://www.bis.org/bcbs/oslo/estrella.pdf>.
- European Central Bank, (2001A), *The New Basel Capital Accord: Comments of the European Central Bank*, Frankfurt, 2001, <http://www.bis.org/bcbs/cacomments.htm>.
- European Central Bank, (2001B), "The New Capital Adequacy Regime – The ECB Perspective", *Monthly Bulletin*, 2001, (May), S. 59-75.
- Freixas, X., Rochet, J. C., *Microeconomics of Banking*, M.I.T. Press, Cambridge, MA, 1998.

The New Basel Capital Accord (Basel II) from a Macroeconomic Point of View – Summary

The Basel Committee on Banking Supervision and the EU Commission have submitted – widely harmonised – proposals for reforming the capital requirements for banks and investment firms (Basel II). The object of the reform is to strengthen the stability of the financial market by aligning the regulatory capital requirements of banks more closely with underlying risks, especially credit risks, an object that is to be achieved chiefly by the greater use of new risk assessment methods to be applied internally by the banks.

Macroeconomic aspects on the regulatory side were, for the time being, almost ignored by both proposals. The resultant consequences that might arise for the overall economy and financial system triggered an intense debate among scientists and politicians which has not yet been settled.

The most vigorous debate focused on the fear that Basel II, with its more risk-sensitive regulations for capital requirements, might have a greater destabilising effect on the business cycle than Basel I has. The credit cycle followed by the banks, already strongly marked by the business cycle, would be enhanced rather than muted by the new internal risk assessment methods. This objection is based on insights that are well-founded in empirical terms. The cyclical sensitivity of central risk factors in the credit business is rarely given consideration by the banks. Empirical evidence also fuels the suspicion that banks base their risk assessment on short periods (one year or less). This implies, i.e., that any static short-term risk assessment, such as is preferred by the banks, may lead to credit risks being undervalued during a cyclic upturn and overvalued during a downswing. Such behaviour will strengthen the upturn but may well accelerate the subsequent downswing.

In the course of the consultation process, the Basel Committee has shown itself open to such objections, and is expected to recommend that the banks proceed more cautiously in estimating the default probabilities and follow a more future-oriented and macro-economically founded approach.

In connection with Basel II, many EU countries, including Austria, have expressed their fears that the new capital requirements regime for banks might make lending to SMEs more expensive. The Basel Committee used such concerns as a starting point to revise the capital requirements for lending to SMEs and to defuse their most serious consequences. Simulations show that due to the substantial reduction of capital requirements for loans to SMEs, banks should incur much lower regulatory costs than when lending to larger companies of an equal credit standing.

Each of these macroeconomic implications of Basel II is important from the Austrian point of view, albeit not to the same extent. The procyclic trend in the internal ratings of banks may produce critical competitive disadvantages for an economy whose businesses are highly dependent on the availability of low-cost bank loans, especially when (as is the case in Austria) key sectors, such as tourism, construction and export manufacturing, are extremely sensitive to variations in the business cycle. Easing up the capital requirements for loans to SMEs should benefit the Austrian economy which is characterised by a strong emphasis on SMEs.

Once the third consultative stage is completed in late 2003, it will be seen whether the new accord will feature a strong macroeconomic foundation in addition to a sound microeconomic base. This will be the criterion by which to judge whether Basel II will be able to meet the great expectations it has been raising.

- Grünbichler, A., "Ein kontinuierlicher Aufsichtsprozess für Eigenkapital und Risikomanagement – Bankwirtschaftliche Anmerkungen zur 2. Säule in Basel 2", BankArchiv, 2003, 51(1), S. 7-10.
- Hahn, F. R., "EU-Konsultationspapier zur Überarbeitung der Eigenkapitalvorschrift für Kreditinstitute und Wertpapierfirmen – Kommentar aus makroökonomischer Sicht", BankArchiv, 2000, 48(9), S. 787-792.
- Hahn, F. R., (2001A), "Macprudential Financial Regulation and Monetary Policy", WIFO Working Papers, 2001, (154), http://titon.wsr.ac.at/wifosite/wifosite.get_abstract_type?p_language=1&pubid=20525.
- Hahn, F. R., (2001B), "Risk-taking and Solvency Regulation in Banking – A Comment", WIFO Working Papers, 2001, (157), http://titon.wsr.ac.at/wifosite/wifosite.get_abstract_type?p_language=1&pubid=20625.
- Hahn, F. R., "The Effects of Bank Capital on Bank Credit Creation. Panel Evidence from Austria", WIFO Working Papers, 2002, (188), http://titon.wsr.ac.at/wifosite/wifosite.get_abstract_type?p_language=1&pubid=22903.
- Hall, M. J. B., "The Basle Committee's Proposals for the New Capital Adequacy Assessment Framework: A Critique", BNL Quarterly Review, 2001, 217, S. 111-179.
- Hancock, D., Wilcox, J. A., "The 'Credit Crunch' and the Availability of Credit to Small Business", Journal of Banking and Finance, 1998, (August).
- Heinemann, F., Schüler, M., "A Stigler View on Banking Supervision", ZEW Discussion Papers, 2002, (66).
- Honda, Y., "The Effect of the Basle Accord on Bank Credit: The Case of Japan", Applied Economics, 2002, 34, S. 1233-1239.
- International Monetary Fund, IMF Staff Comments on the January 2001 Proposals of the Basle Committee on Banking Supervision for a New Capital Adequacy Framework for Banks, Washington, DC, 2001 (mimeo).
- Jackson, P., et al., "Capital Requirements and Bank Behavior: The Impact of the Basle Accord", Basle Committee on Banking Supervision, Working Paper, 1999, (1).
- John, K., Saunders, A., Senbet, L., "A Theory of Bank Regulation and Management Compensation", Review of Financial Studies, 2000, 13(1), S. 99-125.
- Lowe, P., "Credit Risk Measurement and Procyclicality", BIS Working Papers, 2002, (116).
- Mishkin, F. S., "Prudential Supervision: Why Is It Important and What are the Issues?", NBER Working Paper, 2000, (7926).
- Partsch, F., Wlaschitz, B., Mögliche Auswirkungen von Basel II auf die Kreditfinanzierung von Unternehmen aus der Sicht der Bankenaufsicht, Oesterreichische Nationalbank, Wien, 2003 (mimeo).
- Peek, J., Rosengreen, E. S., "The Capital Crunch: Neither a Borrower Nor Lender be", Journal of Money, Credit, and Banking, 1995, 27(3), S. 625-638.
- Santos, J. A. C., "Banking Capital Regulation in Contemporary Banking Theory: A Review of the Literature", BIS Working Papers, 2000, (90).
- Saunders, A., Allen, L., Credit Risk Measurement, 2nd Edition, John Wiley & Sons, New York, 2002.
- Shleifer, A., Inefficient Markets – An Introduction to Behavioral Finance, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Tanaka, M., "How Do Bank Capital and Capital Adequacy Regulation Affect the Monetary Transmission Mechanism", University of Oxford, CESifo Working Paper, 2002, (799).
- Tumpel-Gugerell, G., "Die neuen Eigenkapitalbestimmungen und ihre Auswirkungen auf das österreichische Kreditwesen aus der Sicht der OeNB", BankArchiv, 1999, 47(12).