

Den svenske Privatbanklovgivning efter Enbanksystemets Indførelse. *)

Af

I. Heckscher.

Efter stærke Meningsbrydninger lykkedes det som bekendt i 1897 at gennemføre Enbanksystemet i Sverige, og i 1901 ordnede Lovgivningsmagten endeligt Rigsbankens Seddelækningsregler under Hensyn til de private Bankers successive Afvikling af Seddeludstedelsen. For Hovedtrækkene i disse Reforme er der tidligere gjort Rede (se Nationaløkonomisk Tidsskrift 1898, S. 665 ff. og 1901 S. 369 ff.). Derved var man imidlertid langt fra naaet til en fuldstændig Ordning af Privatbankernes Retsstilling, en Opgave, som med den i Sverige stadig fremherskende Trang til faste og klare Regler i alle Spørgsmaal vedrørende Bankforhold maatte paatvinge sig som endog særligt aktuel, naar Seddelprivilegiet bortfaldt for en stor Gruppe af Banker, hvis hele Lovordning oprindeligt var truffet med deres Egenkab af Seddelbanker for Øje. Og det laa da nær samtidig at tilstræbe en omfattende Revision af de for samtlige private Kreditanstalter gældende Lovbestemmelser med det Formaal at bringe dem saa vidt muligt

*) Indberetning til Udenrigsministeriet fra det kgl. Generalkonsulat i Stockholm.

Den svenske Privatbanklovgivning efter Enbanksystemets Indførelse. *)

Af

I. Heckscher.

Efter stærke Meningsbrydninger lykkedes det som bekendt i 1897 at gennemføre Enbanksystemet i Sverige, og i 1901 ordnede Lovgivningsmagten endeligt Rigsbankens Seddelækningsregler under Hensyn til de private Bankers successive Afvikling af Seddeludstedelsen. For Hovedtrækkene i disse Reforme er der tidligere gjort Rede (se Nationaløkonomisk Tidsskrift 1898, S. 665 ff. og 1901 S. 369 ff.). Derved var man imidlertid langt fra naaet til en fuldstændig Ordning af Privatbankernes Retsstilling, en Opgave, som med den i Sverige stadig fremherskende Trang til faste og klare Regler i alle Spørgsmaal vedrørende Bankforhold maatte paatvinge sig som endog særligt aktuel, naar Seddelprivilegiet bortfaldt for en stor Gruppe af Banker, hvis hele Lovordning oprindeligt var truffet med deres Egenkab af Seddelbanker for Øje. Og det laa da nær samtidig at tilstræbe en omfattende Revision af de for samtlige private Kreditanstalter gældende Lovbestemmelser med det Formaal at bringe dem saa vidt muligt

*) Indberetning til Udenrigsministeriet fra det kgl. Generalkonsulat i Stockholm.

ind under ensartede Regler. Det er saare langt fra, at en saadan Ensartethed nu kan paavises; meget mere ere de bestaaende Instituter i en vis Henseende stiftede ud fra ganske modsatte Synspunkter, nemlig hvad Interessenternes Ansvar angaar.

De private Seddelbanker, »Enskilda Banker«, som de fra gammel Tid og endnu kaldes, stamme fra en Periode, hvor Associationsvæsenet optraadte i primitive Former. De stiftedes som almindelige Handels-Interessentskaber med fuldt og solidarisk Ansvar for Deltagerne. Efterhaanden som Aktieselskabsformen fra Midten af forrige Aarhundrede blev mere og mere benyttet, stiftedes nu ogsaa Bankselskaber paa saadan Basis, og den vandt ogsaa i denne Forretningsgren saa stor Udbredelse, at en Lovordning for Aktiebanker fandtes nødvendig; den gennemførtes ved en af Konge og Rigsdag stiftet Lov af 19. Novbr. 1886 (jfr. Nationaløkonomisk Tidsskrift 1886, S. 368 ff.). Ved Siden heraf gjaldt og gælder endnu for »Enskilda Banker« af den ældre Type den af Kongen alene udfærdigede »Kgl. Kundgørelse« af 12. Juni 1874. Begge de nævnte Lovarbejder have opretholdt Koncessionsprincippet; Oktroj meddeles herefter de Banker, der falde ind under nogen af de to Klasser, af Regeringen paa visse Aar. Men iøvrigt er der adskillige Uoverensstemmelser mellem deres Forskrifter, væsentligst foranledigede af Hensyn til det solidariske Ansvar for Interessenterne under den ældre Gruppe.

Da Bankreformen af 1897 var gennemført, tænkte man sig næppe Muligheden af, at en særlig Lovordning af de private Seddelbanker kunde blive fornøden efter 1903, naar al privat Seddelemmission bortfaldt. Man gik

ud fra, at saadanne Banker vilde undergaa en Rekonstruktion og forvandle sig til almindelige Aktiebanker; thi den solidariske Fællesforpligtelse for Interessenterne kunde, naar Seddelprivilegiet bortfaldt, kun anses for et Baand, for hvilket de i deres egen Interesse maatte antages at ville frigøre sig saa snart som muligt. Men denne Slutning har vist sig at være ganske fejlagtig. De allerfleste Seddelbanker besluttede sig tværtimod, da Tiden til at andrage om ny Oktroj nærmede sig, til at arbejde videre paa Grundlag af solidarisk Ansvar ogsaa fremdeles. Langt fra at skræmmes af dette Ansvar formene de, at det udgør en væsentlig Betyngelse for deres Kredit, at netop det har sat dem i Stand til at operere med forholdsvis smaa Grundkapitaler, og at en Overgang til Aktietypen vilde stille dem overfor det Valg enten at fastbinde større Dele af deres Midler som Fond, der undrages den almindelige Udlaansvirksomhed, eller at forøge Grundkapitalerne. Og medens Finansverdenen tidligere i Bankinteressenternes solidariske Ansvar saa en stor Fare for hele Landet, er der nu mærkeligt nok Tegn, der tyde paa et afgørende Omslag i Opfattelsen. Man er nu tilbøjelig til at tilskrive dette Ansvar en stor Del af Æren for de »enskilda« Bankers som Helhed heldige og for Landets Næringsliv utvivlsomt befrugtende Udvikling.

I.

I hele Spørgsmaalet om Privatbanklovgivningens Revision, saaledes som det forelagdes for Rigsdagen 1903, var dette Punkt: Bevarelsen eller Opgivelsen af det solidariske Ansvar, sikkert nok det vigtigste. Det

maatte desuden afgøres med kort Varsel; thi de »enskilda« Bankers Oktrojer vare i Henhold til en særlig Bemyndigelse fra Lovgivningsmagten (Lov 13. Juni 1902) kun fornyede af Regeringen for to Aar (1904 og 1905), og der maatte selvfølgelig gives Bankerne Tid til at forberede en eventuel Overgang til andre Former. Som Lovforslaget forelaa fra Regeringens Haand, hvilede det i alle væsentlige Punkter paa en Kommissionsbetænkning af 1901, der ubetinget havde tilraadet Solidaritetens Bibeholdelse, dog ikke alene for de paa saadant Grundlag allerede bestaaende Banker, men vel at mærke overhovedet som Kendemærke for en særlig Klasse af Banker, for hvilke Benævnelsen »solidariska bankbolag« skulde være Fællesbetegnelsen. Kommissionens Tanke var den, at der under denne Gruppe skulde optages ogsaa en Del mindre Instituter, som under Navn af Folkebanker hidtil have arbejdet paa Grundlag af Solidaritet, men uden legal Normering i Enkeltheder, omend under en vis offentlig Kontrol. Men det blev under Sagens Behandling i Rigsdagen mere og mere klart, at hvis man ad denne Vej havde troet at kunne etablere faste Rammer, saa at Loven blev en virkelig Kodifikation for Privatbankerne overhovedet, saa var det en Illusion. Der gives Folkebanker, som ikke ere baserede paa solidarisk Ansvar, og der gives Former for Bankvirksomhed, som falde udenfor baade »solidariske Bankbolag« og Aktiebanker, saaledes ikke blot Sparebanker eller Sparekasser, men ogsaa Kommanditselskaber med en enkelt eller nogle faa ansvarlige Deltagere og sædvanlige responsible Handelsselskaber, der alene eller tillige drive Bankforretning. Lige saa umuligt det af

den Grund vilde være at skabe en Kodifikation paa det foreliggende Grundlag, lige saa øjensynligt var det, at en Revision af hele Banklovgivningen stod i nær Forbindelse med en Prøvelse af Aktieselskabslovgivningen og maatte opsættes, indtil en saadan var fuldført. Af disse Grunde fandt Rigsdagen, at der ikke kunde tilkomme det forelagte Lovforslag Karakter af endelig Løsning; det maatte efter Omstændighederne akcepteres som en Overgangslov, men samtidig vedtoges det at henstille til Regeringen at gøre samtlige Privatbankers Retsstilling til Genstand for en fornyet Undersøgelse i Forbindelse med en eventuel Revision af Loven om Aktieselskaber.

Oprettelse af nye Banker som solidariske Selskaber staar altsaa efter den nu vedtagne Lov fremdeles aaben. Kun for saa vidt kom Betænelighederne ved en saadan Mulighed til Udtryk i Loven, som Oktroj kun skal meddeles Banker af denne Type, saafremt Regeringen finder saadant »for Landet nyttigt«, hvilken Tilføjelse maa formodes at antyde, at Talen skal være om en mere end formel Prøvelse af nye Andragender om Oktroj. Da en tilsvarende Regel ikke er given for Aktiebankernes Vedkommende, saa at Prøvelsen næppe kan antages at gaa ud paa Landets Trang til nye Kreditanstalter overhovedet, er det ikke desto mindre noget uklart, hvorledes man har tænkt sig den nævnte Ret til Prøvelse benyttet og hvad den i Grunden skal omfatte. Naar man i det hele taget gik ind paa at beholde den gamle Type af solidariske Banker og at lovfæste den i en noget moderniseret Form, skyldes det især to Betragtninger. Først og fremmest fandtes det unaturligt at lade Lovgivningen forbyde Interessent-

erne i visse større Selskaber for Bankforretning at paatage sig et Ansvar af saa vidt gaaende Art, som de selv maatte finde ønskeligt og som i andre Næringsgrene hører til det normale, ligesom det for mindre Interessentskaber af ganske samme Art vedblivende skulde være fuldt lovligt. Sligt vilde i det højeste kunne forsvares ud fra slige Betragtninger, som at det ubegrænsede Ansvar i Tilfælde af en Interessents Død kunde gaa over paa hans Enke og Børn eller at Interessenterne maaske savnede en klar Indsigt i dets Konsekvenser, Betragtninger, der ikke i denne Forbindelse mere end i andre lignende syntes at motivere Statens Varetagelse af de mindre forsigtiges eller indsigtsfuldes Tarv. Og dernæst blev det med stor Styrke fremhævet, at det ubegrænsede Ansvar nu var langt mindre farligt end oprindeligt, siden Lovgivningen havde indført særlige Regler for Bankernes Afvikling ved Konkurs (jfr. Nationaløkonomisk Tidsskrift 1889 S. 434 om Loven af 7. Juni 1889), hvorefter ingen Kreditor kan fordre umiddelbar Betaling hos Interessenterne, men disses Andel i Underskuddet foreløbigt vil være at erlægge pro rata efter i dette Øjemed foranstaltede Udskrivninger, indtil ad denne Vej Tabet efterhaanden fuldt kan dækkes. Det blev næppe uden Grund paa-staaet, at Ansvaret, som det nu er modificeret, saa langt fra i Praksis havde vist sig afskrækkende, at det meget mere afgav og i bestemte Tilfælde paaviseligt havde udgjort en virkelig Garanti for Bankernes Bestaaen og Opretholdelse under vanskelige Perioder og altsaa i første Række kom hele Omsætningslivet tilgode, ligesom det overhovedet vel var mindre rationelt at

tilsidesætte Hensynet til Bankernes Kreditorer for Hensynet til deres Interessenter.

Det maa indtil videre staa hen, om den paa det nævnte Grundlag indførte Type »solidariske bankbolag« har en Fremtid for sig. Loven har under den villet indordne to Arter af Interessentskaber, nemlig dels større Instituter med Grundfond af mindst 1 Million Kroner — for disse er det traditionelle Navn »enskild bank« for Fremtiden gjort til en obligatorisk Bestanddel af Firmanavnet — dels mindre Instituter, som kun tilsigte at fyldestgøre lokale Interesser og i saa Fald kunne nøjes med en Grundfond af 200,000 Kroner; for dem skal Betegnelsen »Folkebank« optages i Firmaet. I begge Tilfælde skulle Stifterne være mindst 10 og Interessenterne mindst 30. Hvad der imidlertid gør Effektiviteten af den for disse to Klasser nu givne nye Lov temmelig usikker, er den Omstændighed, at det ikke er en tvungen Sag for saadanne Instituter at underkaste sig dens Bestemmelser. Bankinteressentskaber paa Grundlag af solidarisk Hæftelse og med et hvilket som helst Antal Deltagere kunne fremdeles stiftes uden kgl. Oktroj og uden andre Restriktioner end alle andre Handelsselskaber, nemlig saafremt de ikke ville gøre Brug af de særlige Rettigheder, som den nye Lov hjemler. »Rettighederne« ere nærmest kun følgende: 1) Adgang til at bruge Ordet »Bank« som Firma-betegnelse og 2) under en eventuel Konkurs kun subsidiær Hæftelse overfor Kreditorerne i Overensstemmelse med den ovenfor antydede modificerede Afviklingsmaade. Desuden kan det maaske fra en vis Side betragtet siges at være en Rettighed, 3) at de ere underkastet regelmæssig Statskontrol i deres Forret-

ningsførelse. Men Selskaber, for hvilke et saadant Tilsyn kan synes en Byrde snarere end en Fordel, og som ville vælge Betegnelser som »Kreditanstalt«, »Laanekasse« eller lignende, have fuld Frihed til at stille sig udenfor Banklovgivningen. Og de bestaaende Folkebankers Stilling til den nye Lovgivning er for saa vidt uvis, som de allerfleste af disse have lavere Grundfond end 200,000 Kr. og adskillige af dem ere stiftede som Aktieselskaber; naar Firmabetegnelsen »Folkebank« altsaa skal forbeholdes solidariske Instituter med Grundfond mellem den nævnte Sum og 1 Million Kroner, vil dette medføre en væsentlig Forrykkelse af deres Stilling. Meget muligt vil den nye Lov tvinge dem ud af Rammerne i Stedet for at hidføre deres Indordning under Statens Tilsynsret. Hvad derimod de nu bestaaende »enskilda« Banker angaar, tør man gaa ud fra, at de for den ganske overvejende Del ville bibeholde deres Firma og underkaste sig de nye Bestemmelser, der ikke for dem medføre Byrder af Betydning. Noget formindsket er deres Antal dog allerede nu; af de i 1897 bestaaende 27 enskilda Banker vil der ved Udgangen af indeværende Aar næppe være mere end 22 tilbage. De øvrige have foretrukket at forandre sig til Aktieselskaber eller at gaa op i andre Instituter.

II.

Endnu et Tvistepunkt af Betydning forelaa ved Forslagets Behandling, nemlig med Hensyn til Arten af de Privatbankerne tilladte Forretningsgrene. Efter de hidtil gældende Forskrifter have hverken de tidligere Seddelbanker eller Aktiebankerne Ret til at drive

Handel med andet end Guld og Sølv, indenrigske og udenlandske Veksler samt rentebærende Papirer. Fra at handle med Aktier ere de altsaa udelukkede. De kunne ganske vist bevilge Laan mod Aktier som Sikkerhed, og nogle Banker have heller ikke anset sig for afskaarne fra at købe og sælge Aktier i Kommission; men den egentlige Emissionsvirksomhed, Overtagelse eller Opkøb af hele Aktieforetagender som Garanti for Aktiernes Placering hos Publikum, staar dem ikke aaben. For saa vidt have de svenske Banker altsaa overfor de danske og tyske indtaget en Undtagelsesstilling; thi Emissionsvirksomheden har som bekendt andetsteds udgjort en ikke blot normal, men tilmed ofte meget lukrativ Forretningsgren for Bankerne. Det skyldes sikkert alene en udpræget Omhu for Bankernes Soliditet, at den svenske Lovgivning har indtaget dette Standpunkt, skønt mærkeligt nok de faa ældre Privatbanker, hvis Oktrojer oprindeligt ikke lagde Hindring i Vejen for Overtagelsen af andre Selskabers Aktier, kun i yderst umærkelig Grad have benyttet sig af denne Adgang, hvad der tyder paa, at den i Sverige overhovedet er af mindre praktisk Betydning. For saa vidt Emission af Aktier overhovedet er sket ved Hjælp af Mellemmænd, har det her været private Kapitalister eller Bankierer, der foretog Operationen; men i Reglen er det Indbyderne, der fremlægge Lister til Tegning umiddelbart for Publikum, hvor Kapitalen ikke paa Forhaand er tegnet under Haanden. Mod denne Sagens Tilstand er der næppe tidligere offentligt fremkommet nogen Indvending.

Bankkomitéen af 1902 var nu af den Mening, at der heri burde ske en Forandring, ikke af Hensyn til

Bankerne, men for at give Industrien en lettere Adgang til Kapitalmarkedet. Den foreslog i dette Øjemed Indførelse af en ny Banktype, for hvilken den opfandt Navnet »Industriforlagsbanker«, et i flere Henseender uheldigt Navn, bl. a. fordi Emissioner kunne tænkes ligesaa godt i Handels- eller Søfartsøjemed som for industrielle Formaal. Disse Banker skulde vel ikke være afskaarne fra ogsaa at drive sædvanlig Bankvirksomhed; men deres Indlaan direkte fra Publikum maatte ikke overstige Beløbet af deres Grundfond; forøvrigt skulde de i alt væsentligt være underkastede den almindelige Lovgivning om Aktiebanker, kun at deres Kapital mindst skulde udgøre 3 Millioner Kroner. Til Trods for en allerede paa de forberedende Stadier mod Forslaget rettet alvorlig Kritik — saaledes fraaadedes det af alle de i Prøvelsen deltagende Medlemmer af Højesteret paa én nær — fastholdt Regeringen det, men forhøjede den foreslaaede Minimumskapital til 5 Millioner Kroner. Indvendingerne imod det vare ogsaa nærmest hentede fra Hensynet til den med Aktieemissioner forenede store Risiko, hvorimod det Synspunkt ikke fuldt var kommet til sin Ret, at saadanne Banker med stor Kapital og stærkt begrænsede Indlaan dels vanskeligt kunne finde fordelagtig Anvendelse for deres Midler paa Tider, hvor Tilbøjeligheden til Stiftelsen af nye Foretagender er ringe, dels ville have Vanskeligheder ved at holde deres Midler flydende til Brug for nye Emissioner, naar de først have bundet Kapital og Indlaan i den regelmæssige Laaneforretning.

Under Rigsdagens Behandling og den offentlige Diskussion, hvortil Lovforslaget gav Stødet, blev ogsaa

Emissionsvirksomhedens Egenskab af en Konjunkturforretning stærkere pointeret, og tillige fremkom der saa vægtige Stemmer til Støtte for det omdebatterede Forslags Unødvendighed, at det ikke formaaede at trænge igennem. Af alt det til Fordel for Emissionsbankerne anførte var vel det virksomste Argument det, at denne Forretningsvirksomhed nu er ganske ukontrolleret og at Muligheden for Spekulationsmisbrug derfor snarere vilde blive mindre under en Lovordning end større. Heraf følger dog endnu ikke Ønskeligheden af en fast Forbindelse mellem Emissionsvirksomhed og almindelig Bankforretning; ej heller havde man afkræftet Betænkelighederne mod de bestaaende Kontrolmyndigheders Evne til at bedømme Emissionernes Soliditet og til at gribe ind i det rette Øjeblik mod Anstalter, hvis hele Omsætning maatte være grundet paa Aktiva af endnu ikke fæstnet Værdi. Rigsdagsudvalget betegnede sin Stilling til Spørgsmaalet om Emissionsbanker saaledes, at hverken Tiden efter dets Overbevisning var kommen til en Lovgivning som den foreslaaede eller Forslaget selv hvilede paa rigtige og heldige Grundsætninger. I Henhold hertil forkastedes det i begge Kamrene.

Paa et andet Punkt undergik derimod Lovgivningen om Bankernes Forretningsomraade en Forandring under Rigsdagsbehandlingen; man strøg nemlig Bestemmelsen om deres Adgang til at handle med Sølv. Ændringen er praktisk taget uden Betydning, men er betegnende for, i hvor høj Grad Guldmøntfoden er gaaet ind i den almindelige Bevidsthed som et uforanderligt Faktum. Den motiveredes ved, at Sølvet var en Vare ligesom Kobber og Jern, og at der nu, da det ikke besad

nogen fast Møntværdi, ikke forelaa mere Grund til at give Bankerne Adgang til at drive Spekulationer heri end i andre Varer.

III.

De øvrige Ændringer i den bestaaende Ordning, som tilsigtes ved det nye Lovarbejde, ere af forholdsvis mindre Betydning. Det fortjener dog at mærkes, at man har søgt paa flere Punkter at skærpe Statens Kontrol med Bankernes Forretningsførelse. Autorisationsprincippet er i samme Omfang som før bibeholdt — de solidariske Banker, der ville underkaste sig Banklovgivningen, og alle Banker, der stiftes som Aktieselskaber, maa som ovenfor udviklet for at træde i Virksomhed erhverve Kongens Stadfæstelse af Statutterne — og desuden tilkommer det Administrationen at udøve Tilsyn som hidtil med Bankernes Virksomhed, dels ved Hjælp af den under Finansdepartementet ansatte Bankinspektør, dels ved regelmæssig Kontrol af Regnskaberne, udøvet ved den lokale Overøvrigheds Foranstaltning. For Fremtiden skal nu ikke blot et vist Samarbejde mellem de to Arter af Statskontrollerende søges opnaaet, for saa vidt nemlig Bankinspektøren bemyndiges til at kræve Oplysninger direkte af Overøvrighedens Kontrolmedhjælper, men Bankinspektørens Adgang til selvstændigt at gribe ind overfor Bankerne er derhos udvidet. Han skal nu om fornødent selv, efter Finansministerens dertil givne Ordre, kunne indkalde Generalforsamlingen, saafremt Bestyrelsen ikke efterkommer hans Forlangende om en saadan Indkaldelse, samt indvarsle Bestyrelsesmøder.

I Spørgsmaal vedrørende Bankens »Forvaltning og Bogføring« skal efter hans Anmodning Overøvrigheden kunne udfærdige Forbud eller Paalæg, hvor sligt kræves til Overholdelse af Lovens eller Statuternes Forskrifter; i andre Spørgsmaal tilkommer en lignende Ret til Indgreb Overøvrigheden umiddelbart. Bødestraffe ere foreskrevne for Tilsidesættelse af enkelte Ordensforskrifter; men forøvrigt søges Banklovgivningen ikke overholdt ved Straffebestemmelser; den Kongen tilkommende Ret til ved Overtrædelser af alvorligere Art at erklære Oktrojen for forbrudt anses for et tilstrækkeligt Magtmiddel.

Det blev under Rigsdagsbehandlingen med Føje beklaget, at Regeringen havde valgt at udarbejde to særlige Love, en for solidariske Bankselskaber og en for Bankaktieselskaber, med tildels ligelydende Bestemmelser, i Stedet for at forene dem i en og samme Lov og i denne tillige foreskrive de for hver enkelt Banktype fornødne Afgivelser. Maaske vil Forventningen om, at den i Aar foretagne Revision kun kan blive en Overgangslovgivning, bekræfte sig, og Sagen overensstemmende med de af Rigsdagen givne Antydninger i en ikke fjern Fremtid blive genoptagen paa bredere Basis. I saa Fald er det ikke udelukket, at den store, stadigt voksende Mængde af Banklove bringes i et overskueligt System som en Kodifikation af den svenske Privatbanklovgivning.

Stockholm, den 10. Juni 1903.
