

Christian Franke

Institutionenökonomische Analyse der schwedischen Radio- und Fernsehanstalt in den 1950/60er Jahren

Schriftliche Hausarbeit im Rahmen der Ersten Staatsprüfung für das Lehramt für die Sekundarstufe II mit Zusatzprüfung für die Sekundarstufe I, dem Staatlichen Prüfungsamt für Erste Staatsprüfungen für Lehrämter an Schulen in Dortmund vorgelegt.

urn:nbn:de:hbz:467-625

“The broadcasting industry, with its various methods of finance, its intricate organization and its close, and particular, relations with the government offers a rich field for study by the economists”

(Ronald H. Coase)

Inhaltsverzeichnis

1	<u>Einleitung</u>	1
1.1	<u>Institutionenökonomik und Organisationen</u>	4
1.1.1	<u>Grundgedanken der Neuen Institutionenökonomik</u>	4
1.1.1.1	<u>Methodologischer Individualismus</u>	4
1.1.1.2	<u>Begrenzte Rationalität und Opportunismus</u>	4
1.1.1.3	<u>Institutionen</u>	5
1.1.1.4	<u>Transaktionskosten</u>	6
1.1.1.5	<u>Absolute, relative und andere Verfügungsrechte</u>	7
1.1.1.6	<u>Vertragstheorien – relationaler Vertrag</u>	9
1.1.2	<u>Institutionenökonomische Theorien der Organisation</u>	9
1.1.2.1	<u>Organisation und Unternehmung</u>	10
1.1.2.2	<u>Property-Rights-Theorie</u>	13
1.1.2.3	<u>Transaktionskostentheorie</u>	15
1.1.2.4	<u>Principal-Agency-Theorie</u>	16
1.1.2.5	<u>Das Verhältnis der drei Theorierichtungen</u>	19
1.2	<u>Die fundamentalen Güter und ihre Faktorspezifität</u>	20
1.2.1	<u>Frequenz</u>	21
1.2.2	<u>Programm</u>	22
2	<u>Die schwedische Rundfunkentwicklung</u>	25
2.1	<u>1905 bis 1947: Das Zeitalter des Radios</u>	25
2.2	<u>1947 bis 1962: Neues Medium – Neue Strukturen</u>	29
2.2.1	<u>Prinzipbeschluss zum Fernsehen</u>	29
2.2.2	<u>Die neue Organisationsstruktur</u>	33
2.2.3	<u>Neue Namen an der Spitze des Rundfunks</u>	37
2.2.3.1	<u>Der Radiochef</u>	37
2.2.3.2	<u>Der Vorstandsvorsitzende</u>	39
2.2.4	<u>Der Bruch des Vetorechts und die journalistische Emanzipation</u>	40
2.2.5	<u>Unternehmensexpansion</u>	41
2.2.6	<u>Unklar formulierte Rechte – Bedrohte Monopole</u>	44
2.2.6.1	<u>Rydbeck gegen Skoglund</u>	44
2.2.6.2	<u>Radio Nord</u>	45
2.3	<u>1961 bis 1969/70: TV2 und die Revision der Organisationsstruktur</u>	48
2.3.1	<u>TV-främjandet und die Zusatzdirektive</u>	48
2.3.2	<u>Der Untersuchungsausschuss</u>	49
2.3.3	<u>Die Presseinitiative und die Stellungnahme von Sveriges Radio</u>	51
2.3.4	<u>Der neue Minister und die Reichstagsproposition</u>	53
2.3.5	<u>Strukturrevision zum 1.7.1967</u>	55
2.3.5.1	<u>Ausweitung der formellen Basis</u>	55
2.3.5.2	<u>Das Radiogesetz</u>	56
2.3.5.3	<u>Radiohaftungsgesetz</u>	57
2.3.5.4	<u>Organisation für innere Konkurrenz</u>	57
2.3.6	<u>Wechsel aus Palmes Interesse</u>	62
2.3.7	<u>Unternehmensexpansion</u>	63
2.3.8	<u>Finanzielle Kontroversen</u>	63
2.3.9	<u>Entwicklung der Kostenstruktur durch die Strukturrevision</u>	65
3	<u>Die Strukturentwicklung aus institutionenökonomischer Sicht</u>	68
3.1	<u>1947 bis 1962: Neues Medium – Neue Strukturen</u>	68
3.1.1	<u>Organisationsinterne Makroebene</u>	68
3.1.1.1	<u>Kontrollinstanzen der organisationsinternen Makroebene</u>	71
3.1.2	<u>Die organisationsinterne Mikroebene</u>	74

3.1.2.1	Der Vorstand	74
3.1.2.2	Radiochef	76
3.1.2.3	Die Unternehmenskultur	77
3.1.3	Wandlung der Verhandlungsmacht von Sveriges Radio	80
3.1.4	Zusammenfassung und Bewertung	81
3.2	1961 bis 1969/70: TV2 und die Revision der Organisationsstruktur	83
3.2.1	Organisationsinterne Makroebene	85
3.2.2	Organisationsinterne Mikroebene	88
3.2.2.1	Sveriges Radio nach der Strukturrevision	89
3.2.2.2	Der Radiochef	91
3.2.2.3	Unternehmenskultur	92
3.2.2.4	Die Kostenstruktur von Sveriges Radio	93
3.2.3	Zusammenfassung und Bewertung	94
4	Schluss	97
5	Literatur	99

1 Einleitung

Das öffentliche Monopol – kaum eine ökonomische Organisationsform ist im letzten Jahrzehnt so vehement in Frage gestellt worden wie diese. Bedroht wurde und wird es weiterhin vom aktuell wohl populärsten Phänomen der westeuropäischen Wirtschaft, nämlich der Deregulation. Die meisten Staaten Europas und insbesondere die der EU befinden sich in einer Phase, in der ein öffentliches Monopol nach dem anderen abgebaut wird, um die ehemals regulierten Bereiche den Mechanismen einer liberalen Marktwirtschaft auszusetzen.

Die rasante Geschwindigkeit, mit der nationale wie regionale Telefon-, Rundfunk-, Elektrizitäts- oder andere Monopole verschwinden, nährt die Zweifel, ob die Verantwortlichen in Politik und Wirtschaft überhaupt langfristige Folgen kalkuliert haben oder ob eher kurzfristige monetäre Einsparungen der Motor der ökonomischen „Wunderwaffe“ Deregulation sind. Sinnvoll kann eine Marktöffnung ehemaliger regulierter Wirtschaftsbereiche doch nur dann sein, wenn auch die langfristigen Kosten und eventuellen nicht-monetären Nutzeneinbußen die kurzfristigen Gewinne von Konsument und Volkswirtschaft nicht übersteigen. Um dies jedoch zu beurteilen, ist es unumgänglich, sich mit den Fragen auseinanderzusetzen, warum ein Monopol überhaupt erst errichtet wurde, wie es organisiert wurde und welche Intention sich hinter ihm verbarg.

Das von mir gewählte Beispiel des monopolistischen schwedischen Rundfunks in den 1950/60er Jahren, an Hand dessen ich mich mit zentralen Aspekten der Regulation des Fernsehens – dem vielleicht wichtigsten Medium der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts – beschäftigen werde, ist nur eines unter vielen in Europa.

Meine Analyse stützt sich auf die theoretischen Ansätze aus dem Bereich der modernen Institutionenökonomik, wobei ich mich auf die drei Theorierichtungen der Property-Rights-Theorie, der Transaktionskostentheorie und der Principal-Agency-Theorie konzentrieren werde, die allesamt einer Untergruppe der modernen Institutionenökonomik nämlich der Neuen Institutionenökonomik (New Institutional Economics) angehören.¹ Die drei gewählten Theorierichtungen, die ich im ersten Teil der Arbeit einzeln erläutere, werde ich im weiteren Vorgehen kombiniert verwenden, da ihre separaten Erkenntnisbereiche zu spezialisiert sind, um sie sinnvoll auf komplexe ökonomische oder historische Gegebenheiten anzuwenden.²

Implizit mitbenutzen werde ich die Gedanken einer weiteren Untergruppe der modernen Institutionenökonomik, der „Neuen politischen Ökonomik“ (Public

¹ Vgl.: Richter 1994. S.3.

² Vgl.: Elschen 1991. S.1002.

Choice), welche die institutionenökonomischen Analysetechniken auf politische Phänomene anwendet.³ Der Rückgriff auf beide Gruppen ist in Anbetracht des Erkenntnisobjekts dieser Arbeit eine sinnvolle Kombination, spielen doch politische Argumente eine starke Rolle in öffentlichen Wirtschaftsbereichen. Bereits im ersten Teil werde ich die theoretischen Ansätze auf mein Erkenntnisobjekt des schwedischen Rundfunks hin kanalisieren.

Neben der inhaltlichen Orientierung kann diese Arbeit auch als Beispiel dafür betrachtet werden, wie sich unter Zuhilfenahme institutionenökonomischer Theorieansätze wirtschaftsgeschichtliche Themenbereiche analysieren lassen. So scheint diese neue ökonomische Denkweise doch besonders innerhalb der deutschen Wirtschaftsgeschichte auf Widerstände zu stoßen, wie die Reaktionen einer breiten Front deutscher Wirtschaftshistoriker eindeutig belegen.⁴ Ihre Kritik ist dabei im Wesentlichen auf die Theorie des institutionellen Wandels von Douglass C. North fokussiert, die zwar auch auf den bei mir angewandten Theorierichtungen basiert, die jedoch eine aus historischen Langzeitstudien gewonnene selbständige Theorie darstellt. Während diese eine deutlich volkswirtschaftliche Orientierung besitzt,⁵ geht es mir vielmehr um den integrierten Einsatz der Theorierichtungen bei der Analyse kleinerer ökonomischer Einheiten wie beispielsweise der Unternehmung.

Als Schwachstelle der institutionenökonomischen Ansätze wird meist angeführt, dass sie eigentlich nur altbekannte Sachverhalte unter dem Deckmantel einer abgewandelten Terminologie präsentieren. Besonders stark im Kreuzfeuer der Kritik steht die Transaktionskostentheorie, da sie unter dem Problem leidet, ihre Erkenntnisse nicht mathematisch exakt herleiten zu können. Es fehlt ihr das Instrumentarium zur Quantifizierung. Zwar bestreiten praktisch weder Ökonomen noch Wirtschaftshistoriker die reale Existenz von Transaktionskosten, doch selbst bei führenden Vertretern der modernen Institutionenökonomik variieren die Schätzungen ihres Anteils am momentanen Bruttosozialprodukt moderner Industriestaaten zwischen 50% und über 80%.⁶ Häufig werden deshalb die Methoden der analytisch filigraneren neoklassischen Wirtschaftstheorie vorgezogen, obwohl betont werden sollte, dass sich die Institutionenökonomik nicht in Konkurrenz zu ihr sieht, sondern vielmehr als eine Ergänzung betrachtet.

Wie im Zusammenhang mit der Faktorspezifität der grundlegenden Güter des schwedischen Rundfunks in den 1950/60er Jahren noch zu klären sein wird, leidet bei

³ Vgl.: Buchanan u.a. 1980.

⁴ Vgl.: Wischermann 1993. ; Berghoff 1999. oder Borchardt 1977.

⁵ Auch in Skandinavien wird dieser Theorie mit leichter Skepsis begegnet, wie etwa die Artikel von Gustafsson 1998 und Gunnarsson 1997 belegen.

⁶ Vgl.: Richter; Furubotn 1999. S.56-60.

dem vorliegenden Erkenntnisobjekt aber auch die neoklassische Wirtschaftstheorie an dem Problem, dass sie unfähig ist, die Kostenstrukturen des Rundfunks für eine Analyse angemessen zu operationalisieren. Sicherlich hat man auch in Schweden versucht, die Organisationsstruktur und ihre Effizienz zur Herstellung der Rundfunkgüter durch simple Input-Output-Relationen zu analysieren, doch missachtete man dabei die Faktorspezifitäten und kam zu unbrauchbaren Ergebnissen. Es scheint daher kein Zufall zu sein, dass sich die Wirtschaftswissenschaften mit Analysen von Rundfunkstrukturen bis zum Aufkommen der Satellitentechnik und einer definitiven Änderung der Faktorspezifitäten dezent zurückgehalten haben oder sehr komplexe Modelle erschufen, denen ebenfalls die exakte Analysefähigkeit fehlte.⁷ Eine der wenigen Ausnahmen bildet hierbei ein Artikel von Ronald H. Coase aus dem Jahre 1966,⁸ in dem er sich mit dem amerikanischen Rundfunkmarkt auseinandersetzt. Jedoch ist gerade Coase einer der Urväter des neuen ökonomischen Denkstils.

Das Denken in rechtlichen und nicht-rechtlichen Verträgen bzw. Beschränkungen, welches bei der modernen Institutionenökonomik das zentrale Element ist, bietet sich für den Rundfunk deshalb an, weil es Zusammenhänge klar werden lässt und Randerscheinungen integriert, die ansonsten weitgehend unberücksichtigt blieben.

Zurückgreifen konnte ich bei meiner Arbeit auf einen breiten Fundus kürzlich publizierter Studien über einzelne Aspekte der schwedischen Rundfunkgeschichte, die allesamt in einer Schriftenserie der Stiftung „Etermedierna i Sverige“ erschienen sind. Die Betrachtung der Organisationsstruktur des Rundfunks aus einer ökonomischen Perspektive in der von mir gewählten Epoche stellt jedoch eine Lücke dar, die ich mit dieser Arbeit schließen möchte.

Die zentrale Frage, der ich mich widmen werde, lautet also: Wie und mit welcher Intention organisierte man die Strukturen des schwedischen Rundfunks und insbesondere des Fernsehens in den 1950/60er Jahren, und welche Folgen ergaben sich aus dieser Organisationsart für den Rundfunkbetrieb? Dieser Frage nähere ich mich in Form einer historischen Längsschnittanalyse über einen Zeitraum von ca. 20 Jahren, weil dieses Vorgehen eine präzise Auseinandersetzung mit dem Aspekt der Organisationsfolgen garantiert. Zudem bietet sich die Entwicklung des schwedischen Rundfunks innerhalb dieser Epoche für solch eine Analyse an.

Hierbei kann das Ergebnis meiner Untersuchungen nicht lauten, dass die Struktur des Rundfunks in Schweden, wie übrigens auch die des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

⁷ Vgl.: Sieben 1984. S.37ff.

⁸ Vgl.: Coase 1966.

Deutschlands in jener Zeit, kostenintensiv war, sondern es muss klären, warum dies der Fall war.

1.1 Institutionenökonomik und Organisationen

1.1.1 Grundgedanken der Neuen Institutionenökonomik

Der Ausgangspunkt für die Neue Institutionenökonomik ist ein Versuch, das Anwendungsgebiet der neoklassischen Wirtschaftstheorie zu erweitern.⁹ Sie befindet sich derzeit in einem Stadium, in dem ihre theoretischen Modelle noch kein Endstadium erreicht haben, sondern weiterhin ausdifferenziert werden. Obwohl dieses „mikroökonomische Denkgebäude“¹⁰ aus der Neoklassik hervorgegangen ist und sich auch als eine Erweiterung dieser betrachtet, bezieht es zu seinem theoretischen Ursprung teilweise fundamentale Gegenpositionen, die neben dynamischen Elementen auch einzelne Aspekte der folgenden grundlegenden Hypothesen der Neuen Institutionenökonomik umfassen.

1.1.1.1 Methodologischer Individualismus

Bei ihren Untersuchungen gehen die unterschiedlichen Theorierichtungen der Institutionenökonomik von der Annahme des methodologischen Individualismus aus. Er basiert auf der theoretischen Prämisse, dass Individuen, die sich permanent darum bemühen, ihren individuellen Nutzen zu vergrößern,¹¹ die elementarste Einheit der sozialen Interaktion darstellen.¹² In diesem Sinne handeln Organisationen nicht als Kollektiv. Vielmehr werden die Handlungen sozialer Gruppen von den Einstellungen und Verhaltensweisen ihrer individuellen Mitglieder bestimmt.

1.1.1.2 Begrenzte Rationalität und Opportunismus

Die Verhaltensannahmen der begrenzten Rationalität und des Opportunismus sind weitere grundlegende Hypothesen der Neuen Institutionenökonomik. Das Konzept der begrenzten Rationalität unterstellt dem Individuum zwar intendiert rationales Handeln, schließt aber gleichzeitig die Irrationalität nicht aus, da das Individuum nicht über die für die vollkommene Rationalität nötigen Informationen verfügt. Im Gegensatz zur neoklassischen Wirtschaftstheorie, die von der vollkommenen Rationalität ausgeht, respektiert der Ansatz mit anderen Worten die Grenzen der Erkenntnisfähigkeit.

Unter Opportunismus versteht der Institutionenökonom ein Verhalten, bei dem ein Vertragspartner bewusst seine individuellen Präferenzen verbirgt, indem er

⁹ Vgl.: Neus 1998. S.9.

¹⁰ Picot 1991. S.144.

¹¹ Hierbei ist wichtig zu betonen, dass in diesem Konzept der Altruismus und der kollektive Nutzen lediglich weitere Bestandteile im komplexen Modell des individuell menschlichen Nutzens sind. Das Individuum zieht aus kollektiven Wohlfahrtsgewinnen in diesem Modell primär Eigennutzen. Auf der Basis dieses Modells dienen auch Ideologien ausschließlich der individuellen Nutzenmaximierung. Vgl.: North 1992. S.21ff.

¹² Vgl.: Richter; Furubotn 1999. S.91ff.

notwendige Informationen nur unvollständig oder verzerrt weitergibt.¹³ Er versucht seinen individuellen Nutzen auch zum Nachteil anderer und gegen bestehende soziale Normen zu maximieren.¹⁴

1.1.1.3 Institutionen

Für die Institutionenökonomik ist eine Wirtschaft eine Zusammensetzung aus verschiedenen Individuen und einer bestimmten Zahl von Normen, Regeln, Bräuchen u.ä., die als Institutionen bezeichnet werden.¹⁵ Nach North¹⁶ lassen sich Institutionen als ein Normensystem einschließlich dessen Garantieinstrumenten betrachten, welche die Interaktion zwischen Akteuren strukturieren.¹⁷ Sie bilden einen Komplex aus formlosen (informellen) und formgebundenen (formellen) Beschränkungen, der sich als ein die verschiedenen Entscheidungsmöglichkeiten gestaltendes, dichtmaschiges Netz charakterisieren lässt. Institutionen haben also die Funktion, individuelles Handeln zu ordnen und in eine bestimmte Richtung zu lenken. Sie verleihen ihm Struktur und Stabilität, wodurch sich Unsicherheiten minimieren lassen.¹⁸

Picot¹⁹ greift bei der grundlegenden Beschreibung von Institutionen auf eine von North abweichende Terminologie zurück, um die unterschiedlichen Institutionen hierarchisch anordnen zu können. Die oberste Hierarchieebene bilden für ihn die fundamentalen Institutionen, die gleichzeitig einen Rahmen aufspannen, unter dem sich die folgenden Hierarchieebenen der abgeleiteten Institutionen von der sekundären bis zur n-ten Ebene subsumieren lassen.

Fundamentale Institutionen sind das Resultat eines nicht intentional verfolgten, langwierigen Evolutionsprozesses menschlicher Handlungen.²⁰ Sie manifestieren sich in Regeln, Normen, Sprache, Bräuchen u.ä., die eine Gesellschaft charakterisieren und die von den individuellen Mitgliedern meist unbewusst befolgt werden. In einem Prozess, der nicht zwingend rational verläuft, wandeln sich die fundamentalen Institutionen zu gesetzlich oder vertraglich fixierten abgeleiteten Institutionen (wirtschaftliche-, politische-, soziale Regeln), deren primäres Merkmal die Übertragung von Rechten an Individuen ist, auf Grund derer andere Individuen in ihren Handlungsmöglichkeiten beschränkt werden. In einer Art Grauzone zwischen den fundamentalen Institutionen und der in der hierarchischen Ordnung obersten Stufe der abgeleiteten Institutionen (sekundäre Institutionen) platziert Picot, dem

¹³ Vgl.: Williamson 1990. S.51.

¹⁴ Vgl.: Picot 1997. S.66.

¹⁵ Vgl.: Richter 1994. S.4.

¹⁶ Vgl.: North 1992. S.3ff.

¹⁷ Vgl.: Knight 1997. S.10.

¹⁸ Vgl.: Krüsselberg 1993. S.32.

¹⁹ Vgl.: Picot u.a. 1997. S.10ff.

²⁰ Vgl.: Hayek 1969. S.97ff.

Gesellschaftsvertragsmodell von Buchanan²¹ folgend, die konstitutionellen Institutionen, welche zwar meist auch verfassungsrechtlich verankert sind, aber die Folge eines Evolutionsprozesses darstellen und somit nicht-intentionaler Natur sind. Zu dieser Zwittergestalt der Institutionen zählt Picot unantastbare Freiheitsrechte, konstitutionelle Entscheidungsrechte und absolute Verfügungsrechte.²²

1.1.1.4 Transaktionskosten

Transaktionskosten sind Kosten, die in unterschiedlichen Zusammenhängen, wie etwa der Einrichtung, Aufrechterhaltung oder Veränderung von Institutionen und Organisationen, entstehen. Ihre grundlegende Einheit ist die Transaktion, welche zwei ökonomische Aspekte bezeichnet. Eine separate Transaktion ist zum einen die Übertragung eines Gutes über eine technisch getrennte Schnittstelle und zum anderen die Übertragung von Verfügungsrechten. Für die separate Transaktion ist die Faktorspezifität eine wichtige Bestimmungsgröße.²³

Im Gegensatz zur Vorstellung vom vollkommenen Markt in der neoklassischen Wirtschaftstheorie, welche die Transaktionskosten per definitionem aus ihren Analysen ausschließt,²⁴ fallen in der realen Wirtschaftswelt Kosten an, die im Zusammenhang mit den zwei genannten Aspekten der einzelnen Transaktion entstehen. Diese sogenannten Transaktionskosten lassen sich mit den Reibungskräften der Physik vergleichen, nur wird der Physiker im Gegensatz zum neoklassischen Ökonomen von der Natur ständig auf deren Existenz aufmerksam gemacht.²⁵

Man unterscheidet bei den Transaktionskosten die zwei Varianten der festen (fixen) und variablen Transaktionskosten. Zu den festen Transaktionskosten gehören die Kosten, die bei der Errichtung und Bereitstellung eines „institutional arrangements“²⁶ entstehen. Zu ihnen zählen neben spezifischen Investitionen auch die „sunk costs“, d.h. spezifische Investitionen die sich nicht über den Markt zurückholen lassen – beispielsweise Kosten für einen Vertrag, der nicht eingegangen wird. Die variablen Transaktionskosten hängen von der Art und Quantität der einzelnen Transaktion ab.

Während im Allgemeinen die überwiegend variablen Kosten der Marktnutzung, die in Kosten der Anbahnung bzw. des Abschlusses von Verträgen sowie Kosten der Durchsetzung und Überwachung von Leistungsverpflichtungen zu unterscheiden sind, im Vordergrund stehen, spielen in dieser Arbeit die Unternehmenstransaktionskosten eine ebenso entscheidende Rolle. Diese teilen sich in die beiden Untergruppen der

²¹ Vgl.: Buchanan 1984. S.50ff.

²² Vgl.: Picot u.a. 1997. S.21.

²³ Vgl.: Williamson 1990. S.59ff. Laut Williamson unterscheiden sich Transaktionen hauptsächlich in drei Punkten: Faktorspezifität, Unsicherheit und Häufigkeit.

²⁴ Vgl.: Berghoff 1999.

²⁵ Vgl.: Williamson 1990. S.21.

²⁶ Vgl.: Kapitel 1.1.2.

fixen Organisationsstrukturkosten und der variablen Betriebskosten einer Organisation. Die letztgenannte Gruppe variabler Transaktionskosten bilden:

1. Informationskosten – Kosten des Entscheidungsvorgangs, der Informationsverarbeitung, der Ausführung von Anordnungen u.ä., sowie
2. Kosten der physischen Übertragung von Gütern und Dienstleistungen über die Grenzen verschiedener Organisations- oder Unternehmensbereiche hinweg.²⁷

1.1.1.5 Absolute, relative und andere Verfügungsrechte

In einer Welt knapper Güter muss der Zugang zu ihnen über Verfügungsrechte geregelt werden. Die grundlegende Frage, welche die Welt des 20. Jahrhundert in zwei Blöcke unterteilt hat, ist hierbei, ob diese Verfügungsrechte privat oder sozial organisiert werden sollten. Diese Frage lässt sich durch eine Berücksichtigung der Transaktionskosten klären.

Fielen in der realen Wirtschaftswelt keine Transaktionskosten an, dann wäre die aufgeworfene Frage irrelevant, da es keine Rolle spielen würde, ob sich die produktiven Ressourcen in privatem oder sozialem Besitz (Staat) befänden. In einer solchen Welt müssten Verteilungs-, nicht aber Eigentumsfragen geklärt werden. Existieren allerdings Transaktionskosten, eine Tatsache die nur schwer bestreitbar ist, dann wird das Resultat allen ökonomischen Handelns vom Eigentum an einem Gut mitbestimmt. Individuelles Eigentum schafft hierbei einen Anreiz zur Einsparung von Transaktionskosten, da bei einem verschwenderischen Umgang mit der jeweiligen Ressource Transaktionskosten für ihren individuellen Eigentümer anfallen.²⁸

Die real existierende Güterknappheit und die daraus folgenden positiven Transaktionskosten machen also eine Definition von Verfügungsrechten unumgänglich.²⁹ Dieser Sichtweise liegt die Annahme zu Grunde, dass lediglich eine Veränderung der Verfügungsrechte, ohne eine gleichzeitige Veränderung der physischen Eigenschaften eines Gutes, das Verhalten von Wirtschaftssubjekten ändern kann.³⁰

Verfügungsrechte lassen sich in die drei unterschiedlichen Arten der absoluten, relativen und anderen Verfügungsrechten unterteilen. In ihrer absoluten Form sind sie objektiv leicht abgrenzbare Rechte, wie etwa individuelles Eigentum an einem Gut.³¹ Ein Gut wird hierbei nicht als eine veräußerbare physische Einheit angesehen, sondern als ein Bündel von Verfügungsrechten, das mit seinem Gebrauch verknüpft ist.³² Auf Grund der Annahme des methodologischen Individualismus befinden sich die

²⁷ Vgl.: Richter; Furubotn 1999. S.53.

²⁸ Vgl.: ebd. S.78ff.

²⁹ Vgl.: Wischermann 1993. S.239ff.

³⁰ Vgl.: Budäus u.a. 1988. S.9ff.

³¹ Vgl.: Coase 1978. S.149ff.

einzelnen Verfügungsrechte letztlich immer in der Hand von individuellen Akteuren. Mit materiellen oder immateriellen Wirtschaftsgütern verknüpfte absolute Verfügungsrechte lassen sich in vier Typen unterteilen:

1. das Recht der Nutzung des Gutes (usus),
2. das Recht dieses Gut hinsichtlich seiner Form und Substanz zu verändern (abusus),
3. das Recht, sich entstandene Gewinne anzueignen (usus fructus) und
4. das Recht der Veräußerung des Gutes samt der Einbehaltung von Liquiditätserlösen.³³

Relative Verfügungsrechte (Handlungsrechte) lassen sich als Forderungsrechte charakterisieren. Sie resultieren aus freiwillig zwischen Individuen abgeschlossenen Verträgen oder Richtersprüchen. Da sich ihre intersubjektive Abgrenzbarkeit im Gegensatz zu den absoluten Verfügungsrechten häufig problematisch gestaltet, wird im Allgemeinen versucht, diese Rechte mittels unterschiedlicher Sicherungsinstrumente vor den Gefahren des Opportunismus zu schützen.³⁴

Die oben erwähnten anderen Verfügungsrechte werden auch als relative Verfügungsrechte im weiten Sinne bezeichnet. Sie ergeben sich aus informellen Verhältnissen oder Beziehungen wie beispielsweise Freundschaften, Ideologien o.ä., die helfen können, spezifische Verfügungsrechte zu sichern. Die Ausnutzung idealistischer Parteiideale zur Erreichung individueller Ziele wäre ein Beispiel für opportunistisches Verhalten innerhalb einer solchen Beziehung. Im Zusammenhang mit relativen Verfügungsrechten spielt das Konzept des relationalen Vertrages, dem ich mich anschließend widme, eine zentrale Rolle.

Von fundamentaler Bedeutung ist, dass Verfügungsrechte ihren Ursprung nicht im Staat haben. Vielmehr hat dieser lediglich in den gesellschaftlichen Prozess der Entstehung und Ausdifferenzierung von Verfügungsrechten eingegriffen. Der besondere staatliche Beitrag ist die graduelle Veränderung von gesellschaftlichen Konventionen zu objektivem Recht inklusive dessen Garantie.³⁵ Dieser Wandel verfolgt das Ziel einer effektiven Minimierung oder Beseitigung von Konflikten um spezifische Verfügungsrechte zwischen potentiellen Kontrahenten.³⁶

³² Vgl.: Picot u.a. 1997. S.82.

³³ Vgl.: Furubotn; Pejovich 1972.

³⁴ Eine detaillierter Beschreibung des Verhältnisses von relativen und absoluten Verfügungsrechten findet sich bei: Richter; Furubotn 1999. S.79ff.

³⁵ Vgl.: North 1992. S.71. In Einzelfällen definiert der Staat die Verfügungsrechte allerdings auch in konkurrierender Form zur bis dato gültigen gesellschaftlichen Konvention.

³⁶ Vgl.: Knight 1997. S.20ff.

1.1.1.6 Vertragstheorien – relationaler Vertrag

Verträge bilden eine der grundlegenden Einheiten institutionenökonomischen Denkens. Zu unterscheiden sind verschiedene Vertragsarten wie beispielsweise die Gegensatzpaare klassischer-relationaler, vollständiger-unvollständiger oder formeller-informeller Vertrag. Ausgehend von den Vertragsarten und den mit ihnen jeweils zusammenhängenden Phänomenen (z.B. asymmetrische Information und begrenzte Rationalität) hat sich eine Vielzahl ökonomischer Vertragstheorien gebildet, u.a. die Theorie des relationalen Vertrags.³⁷

Der relationale Vertrag bezeichnet ein langfristig angelegtes Vertragsverhältnis bei dem die Vertragspartner auf Grund von begrenzter Rationalität und hohen Transaktionskosten „ex ante“³⁸ nicht im Stande sind, alle zukünftigen Eventualitäten zu berücksichtigen. Er handelt sich also um einen unvollständigen Vertrag bei dem sich die Vertragsparteien der Beschränktheit dieser Vertragsart bewusst sind und fortlaufende Verhandlungen relevanter Probleme in Kauf nehmen. Da sich beide Seiten von Fall zu Fall neu arrangieren muss, verlangt der relationale Vertrag eine explizite oder implizite Verhandlungsgrundlage, um seine Flexibilität zu garantieren. Relationale Verträge können auf Grund ihrer unvollständigen Formulierungen das Problem des Opportunismus nur bedingt über formelle (rechtliche) Regelungen verhindern. Es empfiehlt sich, einen relationalen Vertrag in ein soziales Beziehungssystem (z.B. gemeinsame Werte oder Ideologien) zu integrieren.³⁹

Sowohl für die Verfügungsrechtsgestaltung als auch für das Konzept des relationalen Vertrages können externe Gegebenheiten wie Faktorspezifität, technischer Zwang oder natürliche Monopole grundlegende Faktoren darstellen, da sie einen Teil des komplexen Beziehungsfeldes von Institutionen, Technik, Transformations- und Transaktionskosten ausmachen.⁴⁰ Externe Gegebenheiten sollten folglich vor einer Analyse der Verfügungsrechte und anderer Organisationsspezifika genauer betrachtet werden.

1.1.2 Institutionenökonomische Theorien der Organisation

Nach einer allgemeinen Einführung in einige grundlegende Aspekte und Gedanken der Neuen Institutionenökonomik, erfolgt nun eine Annäherung an drei ihrer Theorierichtungen aus einer betriebswirtschaftlichen Perspektive, um einen Analyserahmen für das Untersuchungsobjekt dieser Arbeit zu erhalten.

³⁷ Eine weitere Richtung der ökonomischen Vertragstheorie ist die Principal-Agency-Theorie, der ich mich später aus dem Blickwinkel der Organisationsstrukturanalyse nähern werde.

³⁸ Man unterscheidet mit „ex ante“ (vor) und „ex post“ (nach) zwei verschiedene Perspektiven ausgehend vom Moment des Vertragsabschlusses.

³⁹ Vgl.: Richter; Furubotn 1999. S.175.

⁴⁰ Vgl.: North 1992. S.74ff.

Die Vertragstheorie der Neuen Institutionenökonomik kann in Untersuchungen der Rahmenordnung, „institutional environment“, und der Organisationsstruktur „institutional arrangements“ unterteilt werden.⁴¹ Diese sind nicht strikt voneinander getrennt, sondern stehen in einem Verhältnis der wechselseitigen Beeinflussung. Die Gestaltung von bestimmten Organisationsstrukturen ist demnach abhängig von der Gestaltung der (politisch-) institutionellen Rahmenordnung zu denen auch informelle Institutionen wie nationale Eigenarten oder Ideologien gehören.

Abb. 1: Verhältnis „institutional environment“ und „institutional arrangements“

Mit Blick auf das Erkenntnisobjekt dieser Arbeit sei erwähnt, dass bei einer zielgerichteten monopolistischen Organisation das Verhältnis von „institutional environment“ und „institutional arrangements“ einen Sonderfall darstellt. Formelle Institutionen, die beispielsweise im Falle eines Polypols oder Oligopols speziell zur Strukturierung des Markts konstruiert sind und aus der Perspektive einer speziellen Organisation zum „institutional environment“ gehören, können im Falle des Monopols zu den „institutional arrangements“ gezählt werden, sofern sie nicht ausschließlich ihre unabhängige Gültigkeit von jener Organisation betonen.

1.1.2.1 Organisation und Unternehmung

Eine Organisation kann als ein Kollektiv von individuellen Akteuren angesehen werden, das in der Regel über eine interne Struktur verfügt und innerhalb dessen im Rahmen institutioneller Restriktionen gehandelt wird.⁴²

Im Vergleich zur Unternehmung, die als eine spezifische Art der institutionellen Organisation zu betrachten ist,⁴³ stellt die Organisation⁴⁴ eine extensivere ökonomische Erscheinungsform dar. Eine Organisation und ihre Struktur umfassen neben dem Binnenbereich einer Unternehmung auch deren Außenbereiche, die im folgenden als organisationsinterne Makro- und Mikroebene bezeichnet werden.

Die organisationsinterne Makroebene beinhaltet die Ordnung der wettbewerblichen Gestaltungsspielräume, die sich aus planerischen staatlichen Eingriffen mittels formeller Regeln und den externen Einflüssen informeller Beschränkungen zusammensetzen.⁴⁵

⁴¹ Vgl.: Wieland 1997. S.35ff.

⁴² Vgl.: Knight 1997. S.11.

⁴³ Auch der Markt ist eine spezifische Organisationsform.

⁴⁴ Im Rahmen der Organisationslehre ist zusätzlich zum institutionell orientierten Organisationsbegriff, der eine Organisation als konkretes, zielgerichtetes soziales System mit formellen Strukturen versteht, mit dem instrumentalen (funktionalen) Organisationsbegriff eine weitere Definition gebräuchlich. Die Organisation im funktionalen Verständnis ist eine Bezeichnung aller auf Aufgabenteilung und Koordination abzielenden Regelungen. Vgl.: Horak 1993.

⁴⁵ Vgl.: Picot 1997. S.34-36.

Bereits in seinem 1937 veröffentlichten Artikel „*The nature of the firm*“, der als die Wiege der Neuen Institutionenökonomik angesehen werden kann,⁴⁶ bezeichnete Coase die Unternehmung (Firma) als eine alternative ökonomische Organisationsform, innerhalb welcher die komplizierten Marktmechanismen durch administrative Entscheidungen ersetzt werden. Was Coase noch als „(...) *the system of relationships which comes into existence when the direction of resources is dependent on an entrepreneur*“⁴⁷ bezeichnete, wird in der modernen institutionenökonomischen Terminologie als „*Netzwerk relationaler Verträge*“⁴⁸ angeführt. Die Unternehmung ist also in ihrem Kern eine Koordinationsagentur relationaler Verträge zwischen Individuen.⁴⁹ Die Effizienz⁵⁰ oder Kommunikationsgeschwindigkeit einer Unternehmung wird erhöht, wenn dieses Netzwerk nicht aus multilateralen Vertragsrelationen zwischen den einzelnen Individuen, sondern aus bilateralen Verträgen mit einer „*common party*“, dem „*centralized contractual agent in team productive processes*“⁵¹ besteht.

Einzelne Vertragsrelationen stehen auf beiden organisationsinternen Ebenen nicht isoliert nebeneinander, sondern sind in ein übergreifendes Gefüge integriert.⁵² Verfügungs- und Handlungsrechte⁵³ werden innerhalb beider Ebenen durch die Organisationsstruktur einzelnen Individuen zugeordnet. Diese Struktur kann durch formelle Beschränkungen vom Staat vorgeschrieben werden. Die Intensität der Vorschriften hängt von der spezifischen Art der Organisation, aber auch von der Faktorspezifität ab.⁵⁴

Auf der organisationsinternen Mikroebene bildet die Unternehmensverfassung den Sockel, auf dem die hierarchische Verteilung dieser Rechte basiert.⁵⁵ Sie ist

⁴⁶ Die jüngere historische Schule der Nationalökonomie hatte zwar bereits vorher auf die wirtschaftliche Bedeutung der die Gesellschaft regulierenden Institutionen hingewiesen, fand aber nur geringe Beachtung im Rahmen der wirtschaftswissenschaftlichen Theoriebildung. Vgl.: Wischermann 1993. S.239ff.

⁴⁷ Coase 1937. S.42. Coase beschreibt den Unternehmer als „*a single cell in a larger organism, mainly unconscious of the wider roll he fills*“. (S.37.)

⁴⁸ Richter 1994. S.34.

⁴⁹ Vgl.: Berghoff 1999.

⁵⁰ Im Rahmen der Leistungsanalyse von Organisationen empfiehlt sich die inhaltliche Trennung des Effizienz- und des Effektivitätsbegriffs, da sie verschiedene Leistungskriterien darstellen. Während die Effizienz eine Maßgröße der Wirtschaftlichkeit ist und sich mit der Input-Output-Relation beschäftigt, betrachtet die Effektivität ausschließlich die Zielerreichung und ist somit eine Bestimmungsgröße des Output. Effektivität kann als Rahmenbedingung der Effizienz angesehen werden. Vgl.: Stein 2000. S.142.

⁵¹ Alchian; Demsetz 1972. S.778. Alchian und Demsetz betrachten die Firma als ein Team des gemeinsamen Inputgebrauches.

⁵² Vgl.: Picot 1991. S.146.

⁵³ Der von Picot benutzte Terminus der Handlungsrechte ist in seiner inhaltlichen Dimension deckungsgleich mit dem in der Institutionenökonomie gebräuchlichen Begriff des relativen Verfügungsrechts.

⁵⁴ Vgl.: Stauss 1983. S.280ff.

⁵⁵ Vgl.: Picot 1997. S.186ff.

gekennzeichnet durch die Zuordnung von Entscheidungskompetenzen und die Festlegung von Entscheidungsregeln innerhalb des zweckgerichteten sozialen Systems Unternehmung.⁵⁶

Ein weiterer Aspekt der Organisationsstruktur ist die Unternehmenskultur, die als eine informelle Erweiterung der formellen Unternehmensverfassung angesehen werden kann. Innerhalb dieses Konzepts werden externe wie interne Kommunikationsprozesse und Gewohnheiten als bestimmende Faktoren des ökonomischen Erfolges eines Unternehmens angesehen.⁵⁷ Die Unternehmenskultur kann als ein System der Verhaltenskontrolle verstanden werden, das maßgeblich von der Verteilung der Verfügungs- und Handlungsrechte abhängt. Sie ist so konzipiert, dass ihr Charakter nicht in erster Linie restriktiv ist und durch formelle und informelle Beschränkungen der Unternehmensbeteiligten bestimmt wird. Vielmehr versucht sie aktiv die individuellen Präferenzstrukturen umzudefinieren. Eines der sie kennzeichnenden Phänomene ist die „*corporate identity*“, die darauf abzielt, dass die an der Unternehmung beteiligten Individuen die Unternehmensziele internalisieren und sie in ihre individuelle Nutzenfunktion integrieren. Die Unternehmenskultur zielt also darauf ab, Transaktions- und Agencykosten einzusparen, gleichzeitig kann ihre Einrichtung, Erhaltung und Änderung aber beträchtliche Kosten verursachen.⁵⁸

Im Rahmen seiner Theorie vom institutionellen Wandel betont North, dass Organisationen und Unternehmen im Rahmen ihrer „institutionell arrangements“ nicht ausschließlich passiv handeln. Sie sind auch in der Lage diese marginal zu verändern. Die Intensität dieser Veränderungen, die North als institutionellen Wandel bezeichnet, hängt dabei von der relativen Verhandlungsmacht der Organisation oder Unternehmung, individueller Teilnehmer und letztlich des Staates ab.⁵⁹

Die Neue Institutionenökonomik betrachtet im Rahmen ihrer Analysen die bestimmenden Faktoren für die Einrichtung, Aufrechterhaltung, Änderung und Effizienz einer Organisationsstruktur.⁶⁰ Hierfür bieten sich die drei im folgenden vorzustellenden Theorierichtungen an.

1.1.2.2 *Property-Rights-Theorie*

Die Property-Rights-Theorie beschäftigt sich mit einem speziellen Aspekt der separaten Transaktion, nämlich der Herausbildung, Übertragung und Zuordnung von Handlungs- und Verfügungsrechten.⁶¹ Ihre Untersuchungen fundieren dabei auf den vier Elementen des methodologischen Individualismus, der Handlungs- und

⁵⁶ Vgl.: Neues 1998.

⁵⁷ Vgl.: Abele 1989. S.110.

⁵⁸ Vgl.: Alchian; Demsetz 1972. S.781ff.

⁵⁹ Vgl.: North 1992. S.87-126.

⁶⁰ Vgl.: Krüselberg 1993.

Verfügungsrechte und der Berücksichtigung von sowohl Transaktionskosten als auch externen Effekten.⁶²

Im Vordergrund der Betrachtung stehen nicht die individuellen Handlungen in einer konkreten sozialen Interaktionssituation, sondern die Verfügungs- und Handlungsrechte, auf deren Grundlage die individuelle Handlung stattfindet.⁶³ Da deren Zuordnung für die ökonomischen Ergebnisse relevant ist, bedarf es einer systematischen Festlegung, Überwachung und Durchsetzung der individuellen Handlungs- und Verfügungsrechte sowie ihrer Veränderungsmöglichkeiten.⁶⁴ Dies wiederum verursacht Transaktionskosten, die entweder monetär oder nicht-monetär (in Form von ökonomisch relevanten Nachteilen) sein können.

Sind die individuellen Handlungs- und Verfügungsrechte nicht eindeutig zugeordnet, entstehen externe Effekte und Transaktionskosten. Beide können, falls sie sich einem kritischen Niveau nähern, ein Signal für den Bedarf neuer institutioneller Lösungen sein. Andererseits lassen sich diese ökonomischen Mangelerscheinungen über eine effiziente Verteilung der Handlungs- und Verfügungsrechte minimieren. Auf der Basis ihrer Verteilung entstehen Organisationen, deren Strukturen als „institutional arrangements“ bezeichnet werden.⁶⁵

Das Hauptinteresse der Property-Rights-Theorie gilt der Analyse der Konsequenzen einer bestimmten Handlungs- und Verfügungsrechtsverteilung im „institutional environment“ für die „institutional arrangements“.⁶⁶ Aus der gewählten betriebswirtschaftlichen Perspektive lassen sich diese Konsequenzen für beide organisationsinternen Ebenen getrennt betrachten. Somit wird die Unternehmensverfassung (organisationsinterne Mikroebene), welche den unternehmensinternen Entscheidungsprozess definiert, zu einem zentralen Analyseobjekt der Property-Rights-Theorie.

Fama und Jensen⁶⁷ gliedern den unternehmensinternen Entscheidungsprozess in die drei Komponenten des Entscheidungsmanagement „*decision management*“, der Entscheidungskontrolle „*decision control*“ und der Risikoträgerschaft „*residual risk*“, welche das Entscheidungssystem einer Unternehmung bestimmen. In größeren

⁶¹ Zu Handlungs- und Verfügungsrechten siehe Kapitel 1.1.1.5.

⁶² Vgl.: Picot 1991. S.145.

⁶³ Vgl.: Krüselberg 1993. S.89ff.

⁶⁴ Vgl.: Richter 1994. S.59.

⁶⁵ siehe Kapitel 1.2.2.

⁶⁶ Vgl.: Stauss 1983. S.278.

⁶⁷ Vgl.: Fama; Jensen 1983. S.302.

Unternehmungen und Organisationen, wie z.B. einer Aktiengesellschaft, werden diese drei Komponenten durch eine Dezentralisation der Handlungsrechte getrennt.⁶⁸

Ist der individuelle Anteil am Verfügungsrechtsbündel eines Guts eingeschränkt, dann spricht man von Verdünnung, die sich innerhalb zweier Dimensionen vollzieht. In der ersten Dimension des Vollständigkeitsgrades bezeichnet die Verdünnung eine partielle Beteiligung an den vier Güterrechten, während die zweite Dimension eine eingeschränkte Zahl der Verfügungsrechtspartizipanten charakterisiert.⁶⁹ Je stärker verdünnt die Handlungs- und Verfügungsrechtsausstattung ist, desto geringer ist die individuelle Entscheidungskompetenz. Im Optimalfall sollte die Verfügungsrechtsverteilung in paretooptimalen Kooperationsformen resultieren.⁷⁰

Zwar sieht die Property-Rights-Theorie besonders in der Individualisierung von Handlungs- und Verfügungsrechten die Hauptursache für die Einsparung von Transaktionskosten und den ökonomischen Fortschritt, doch eignen sich nicht alle Güter auf Grund ihrer Faktorspezifität für eine Individualisierung ihrer Verfügungsrechte.⁷¹ Im diesem Zusammenhang distanzieren sich auch mit Blick auf das Erkenntnisobjekt meiner Arbeit, von jener These der Property-Rights-Theorie, die besagt, dass direkte und indirekte staatliche Eingriffe per definitionem zu Ineffizienzen führen.⁷² In der Realität, z.B. bei der Regulierung von natürlichen Monopolen als Schutz vor Missbrauch, mindern nicht alle staatlichen Eingriffe die effiziente Verfügungsrechtsverteilung.⁷³

Ein grundlegender Aspekt der Property-Rights-Theorie ist die Verhandlungsmacht unterschiedlicher Individuen bei der Festlegung bzw. der Revision der Handlungsrechts- und Verfügungsrechtsverteilung, da sie das Verteilungsergebnis maßgeblich beeinflussen kann.⁷⁴ Veränderungen der Machtsymmetrie zwischen individuellen Akteuren kann eine Neudefinition von individuellen Handlungs- und Verfügungsrechten erforderlich machen.⁷⁵ Ein regulierender Eingriff kann gesellschaftlich unerwünschte Machtasymmetrien kompensieren.⁷⁶

⁶⁸ Die intensivste Konzentration des organisationsinternen Entscheidungsprozesse findet sich bei kleineren Privatunternehmen, in denen meist alle drei Komponenten im Verantwortungsbereich des Unternehmers liegen.

⁶⁹ Vgl.: Picot 1997. S.55.

⁷⁰ Vgl.: Neus 1998. S.98ff.

⁷¹ Vgl.: Budäus 1988. S.47.

⁷² Vgl.: Richter 1994. S.10-16.

⁷³ Vgl.: ebd. S.50. Auf einer etwas abstrakteren Ebene beschäftigt sich auch Knight mit diesem Kritikpunkt an der Property-Rights-Theorie. Vgl.: Knight 1997. S.42ff.

⁷⁴ Vgl.: North 1992.

⁷⁵ Vgl.: Knight 1997. S.207ff.

⁷⁶ Die Property-Rights-Theorie besagt zwar, dass die staatliche Ausnutzung der Verhandlungsmacht und ein regulativer staatlicher Eingriff in den Verteilungskonflikt von Verfügungsrechten mit hoher Wahrscheinlichkeit Ineffizienzen hervorrufen, aber sie können

Aus der betriebswirtschaftlichen Perspektive eignet sich die Property-Rights-Theorie zur Analyse von Unternehmensverfassungen, Untersuchungen derjenigen Entscheidungen, die zu Veränderungen der Handlungs- und Verfügungsrechtsstruktur führen und deren Auswirkungen auf institutionelle Regelungen (Organisationsstrukturen).⁷⁷

1.1.2.3 Transaktionskostentheorie

Die Transaktionskostentheorie betreibt eine „ex post“ Analyse des Vertragsabschlusses, indem sie die separate Transaktion (Leistungsaustausch) zur elementaren Untersuchungseinheit erklärt.⁷⁸

Interne wie externe, an der Transaktion beteiligte individuelle Tauschpartner sind auf Grund ihrer begrenzten Rationalität unfähig, alle Eventualitäten dieser Transaktion einzukalkulieren. Hierdurch eröffnen sich Handlungsspielräume für opportunistisches Verhalten individueller Transaktionspartner. Die Spezifität und das Maß der Unsicherheit des Austauschs sind bei der Transaktion von entscheidender Bedeutung. Je spezifischer eine Leistungsbeziehung ist, desto geringer ist die Möglichkeit den individuellen Tauschpartner zu wechseln. Dieses Transaktionsproblem verschlimmert sich, wenn komplexe oder unsichere Transaktionsbeziehungen eingegangen werden, die in einem hohen Maße für begrenzte Rationalität oder Opportunismus anfällig sind. Zur Begrenzung der in diesem Fall drohenden Transaktionskosten müssen die opportunistischen Handlungsspielräume über Anreiz-, Kontroll- und Sanktionssysteme eingeengt werden.⁷⁹ Die Häufigkeit einer Transaktion ist ein ebenso entscheidender Faktor, da aufwendige Beherrschungs- und Überwachungssysteme erst ab einer gewissen Transaktionsintensität vorteilhaft werden.

Von allen genannten Einflussgrößen wird der Spezifität besondere Beachtung geschenkt. Sie lässt sich aufteilen in „ex ante“ und „ex post“ Spezifitäten. Vor einer spezifischen Transaktion wird unter verschiedenen potentiellen Transaktionspartnern ein spezieller ausgewählt. Dieser entwickelt mit der Zeit transaktionsspezifische Fähigkeiten (Routinen), welche ihm relative Vorteile gegenüber den anderen potentiellen Transaktionspartnern verschaffen. Dieses von Williamson als „fundamentale Transformation“ bezeichnete Phänomen kann sich im Extremfall von einer unspezifischen Ausgangslage zu monopolitischen Beziehungen entwickeln.⁸⁰ Die Transaktionskostentheorie geht bei der „fundamentalen Transformation“ von der Annahme der schwachen Auslese aus, die besagt, dass nicht die effizienteste, sondern

genutzt werden, um gesellschaftlich unerwünschte Machtasymmetrien zu beseitigen. Vgl.: Picot; Kaulmann 1985. S.960ff.

⁷⁷ Vgl.: Picot 1991. S.146.

⁷⁸ Vgl.: Picot 1997. S.56ff.

⁷⁹ Vgl.: Williamson 1990. S.77-96.

die jeweils am effizientesten erscheinende Kooperationsform ausgewählt wird. Die Wahlkriterien bilden die drei genannten Einflussgrößen Spezifität, Unsicherheit und Häufigkeit.

Bereits Coase griff 1937 auf Transaktionskostenargumente auf, die interne Unternehmensgestaltung, sowie deren Entstehung und Umfang zu analysieren.⁸¹

1.1.2.4 *Principal-Agency-Theorie*

Das Interesse der Principal-Agency-Theorie gilt der Übertragung von Handlungsrechten durch einen Prinzipal an einen Agenten. Ihr Untersuchungsgegenstand ist eine Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung, die durch einen formellen oder informellen Vertrag geregelt wird und bei der Informationsasymmetrien und Unsicherheit vorliegen.⁸² Der Agent trifft Entscheidungen, die sowohl sein eigenes Nutzenniveau als auch das des Prinzipals beeinflussen. Eine Agencybeziehung im Sinne der Principal-Agency-Theorie ist durch unpräzise Verhaltensnormkataloge (relationale Verträge) definiert, die dem Agenten einen verschieden großen Handlungsspielraum eröffnen.⁸³ Als typisches Beispiel kann die Beziehung zwischen Vorstand und Management angesehen werden.

Nach Jensen⁸⁴ lässt sich die Principal-Agency-Theorie in zwei konkurrierende Theorieansätze unterteilen. Während der erste Ansatz, die „*normative principal-agency-theory*“, eine mathematische Orientierung besitzt und versucht, durch die Ausarbeitung paretooptimaler Auftragsbeziehungen Gestaltungsempfehlungen für zukünftige Vertragsverhältnisse zu geben, verfügt der zweite Ansatz, die „*positive theory of agency*“⁸⁵, über eine empirische Orientierung. Letztere Theorierichtung, auf die ich mich im folgenden konzentriere, versucht mit dem Formalismus zu brechen, um durch eine Beschreibung realer Phänomene die externen Effekte von Vertragsbeziehungen offenlegen zu können.⁸⁶

Untersuchungsobjekt der Principal-Agency-Theorie sind Auftragsbeziehungen, in denen:

1. auf Grund opportunistischen Verhaltens Zielkonflikte zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer herrschen oder
2. externe Faktoren eine Ergebnisprognose seitens des Prinzipals unmöglich machen und somit Kontrollmechanismen zur Agentenüberwachung notwendig sind oder

⁸⁰ Vgl.: ebd. S.70-72.

⁸¹ Vgl.: Coase 1937.

⁸² Vgl.: Wieland 1997. S.37ff.

⁸³ Vgl.: Laux 1990. S.4ff.

⁸⁴ Vgl.: Jensen 1983. S.334.

⁸⁵ Um der im deutschen Sprachraum gebräuchlichen Terminologie genüge zu tun, verwende ich auch weiterhin für die „*positive theory of agency*“ die übliche, aber nach dieser Differenzierung etwas unklare Bezeichnung „Principal-Agency-Theorie“.

3. auf Grund von Informationsdefiziten und Informationsasymmetrien eine Beurteilung des Agentenverhaltens unmöglich wird.⁸⁷ Informationsasymmetrien lassen sich in drei Typen unterteilen:

- a) „*hidden characteristics*“ bzw. „*hidden intention*“ („ex ante“ nicht erkennbare Intentionen des Agenten, offenbaren sich erst „ex post“ und sind wegen fehlender Sanktionsmöglichkeiten nicht zu verhindern),⁸⁸
- b) „*hidden action*“ (unbeobachtbares Agentenverhalten) und
- c) „*hidden information*“ (das Agentenverhalten lässt sich beobachten, nicht aber bewerten).⁸⁹

Da eine Principal-Agency-Beziehung durch Unvollkommenheit gekennzeichnet ist, muss der Prinzipal versuchen, auftretende Abweichungen vom fiktiven Idealzustand durch verschiedene Arten der Kontrolle einzudämmen. Unter einem weitgefassten Kontrollbegriff lassen sich Informationsbeschaffungs-, Kontroll-, Anreiz- und Entlohnungssysteme zusammenfassen.⁹⁰ Sowohl die Abweichungen vom Idealzustand als auch die Kontrolltätigkeit des Prinzipals verursachen sogenannte „*agency costs*“. Diese setzen sich zusammen aus den drei Größen:⁹¹

1. „*monitoring costs*“ (Kontrollkosten),
2. „*bonding costs*“ (Signalisierungskosten) und
3. „*residual loss*“ (Wohlfahrtseinbuße)

Innerhalb einer Unternehmung treten Agencybeziehungen dann auf, wenn die Entscheidungskontrolle und das Entscheidungsmanagement nicht nur untereinander, sondern auch von der Risikoträgerschaft getrennt sind. Solche im Regelfall große Unternehmungen sind bezüglich der relevanten Kenntnisse komplex. Die Diffusion von komplexem Wissen resultiert zwangsläufig in einer Diffusion von Entscheidungssystemen. Bei der Betrachtung der unternehmensinternen Agencybeziehungen ist es von zentraler Bedeutung, ob das Entscheidungsmanagement funktional oder divisional organisiert ist. Eine funktionale Struktur unterhalb der obersten Hierarchieebene kann konkurrierende Weisungen unterschiedlicher Prinzipale an einen Agenten verursachen. Zur Lösung dieses Dilemmas wäre eine umfangreiche Koordination, die hohe Transaktionskosten

⁸⁶ Vgl.: ebd. S.335.

⁸⁷ Vgl.: Elschen 1991. S.1002ff.

⁸⁸ Liegt bei einer Principal-Agency-Beziehung eine Informationsasymmetrie in Form der „*hidden intention/characteristics*“ vor, dann spricht man von einem Principal-Agency-Modell des Typus: Adverse selection. Vgl.: Richter; Furubotn 1999. S.217ff.

⁸⁹ Die beiden letzteren Formen der Informationsasymmetrie sind Unterformen vom Principal-Agency-Modell des Typus: Moralisches Risiko (moral hazard). Vgl.: Picot 1997. S.84-86.

⁹⁰ Der bereits oben diskutierte Begriff der Unternehmenskultur kann auch zu diesem Kontrollbegriff gezählt werden, da er hilft, Opportunismus und individuelle Nutzenmaximierung zu verhindern.

bewirkt, erforderlich. Durch eine divisionale Struktur, also die Trennung nach Sparten (Objektprinzip) unterhalb der zweiten Hierarchieebene (Organisationsmanager), werden die Agencykosten verringert, weshalb sich diese Struktur für komplexe Unternehmen empfiehlt.⁹² Die Ursache begründet darin, dass in hierarchischen Strukturen die Individuen auf allen Ebenen versuchen, ihren Nutzen zu maximieren. Erstreckt sich das Entscheidungsmanagement über viele Hierarchiestufen, dann steigt der Kontrollaufwand und mit ihm die Höhe der Transaktionskosten.⁹³

Ob ein Individuum die Stellung des Prinzipals oder des Agenten bekleidet, hängt von der jeweiligen Situation ab. Ein Individuum kann gleichzeitig beide Funktionen in unterschiedlichen, teilweise auch konkurrierenden Beziehungen besitzen. Mehrstufige Agencybeziehungen und Mitbestimmung lassen ein komplexes System horizontal und vertikal ineinandergreifender Agencybeziehungen erkennen, die Optimierungsversuche der organisatorischen Gestaltung erschweren. Allerdings betonen Alchian und Demsetz hierbei, dass Transparenz und gegenseitige Kontrolle die Opportunismusgefahr mindern.⁹⁴ Bei der Analyse komplexerer Problemfelder (mehrstufige Agencybeziehungen) empfiehlt es sich, den theoretischen Ansatz über die Principal-Agency-Theorie heraus zu erweitern.⁹⁵

Ist der komplette Entscheidungsprozess in den Händen des Verfügungsrechtsinhabers konzentriert oder herrscht, wie in der neoklassischen Wirtschaftstheorie, vollkommene Information bei vollkommener Vertragssicherheit, dann wäre die Principal-Agency-Theorie überflüssig, da die von ihr untersuchten ökonomischen Problemfelder nicht existieren würden.⁹⁶

1.1.2.5 Das Verhältnis der drei Theorierichtungen

Untereinander besitzen die drei Theorien grundlegende Gemeinsamkeiten und Unterschiede, die eine integrierte Anwendung dieser Theorierichtungen erlauben. Gleichzeitig eröffnen ihre Unterschiede jedoch separate Analysefelder.

Das überspannende Dach bildet die Property-Rights-Theorie, welche aus einer „ex ante“ Untersuchungsperspektive das „institutional environment“ (bzw. die „institutional arrangements“) als einen wichtigen Bestimmungsfaktor der Organisationsstruktur in die Überlegungen einbringt. Unter diesem Dach kann je nach Untersuchungseinheit und -perspektive entweder auf die Transaktionskosten- oder die

⁹¹ Vgl.: Meinhövel 1999. S.42.

⁹² Vgl.: Neus 1998. S.143f.

⁹³ Vgl.: De Alessi 1969. S.13ff.

⁹⁴ Vgl.: Alchian; Demsetz 1972. S.781ff.

⁹⁵ Vgl.: Elschen 1991. S.1010.

⁹⁶ Vgl.: Picot 1997. S.82ff.

Principal-Agency-Theorie zurückgegriffen werden.⁹⁷ Während die Transaktionskostentheorie eine „ex post“ Untersuchung des Vertragsabschlusses vornimmt und die separate Transaktion betrachtet, analysiert die Principal-Agency-Theorie aus einer „ex ante“ Perspektive das individuelle Wirtschaftssubjekt.

Vor dem Hintergrund der geplanten historischen Längsschnittanalyse wird der Frage hohes Gewicht eingeräumt, inwieweit die gewählten Theorierichtungen die Berücksichtigung von dynamischen Effekten erlauben. Hier sei in erster Linie die Transaktionskostentheorie erwähnt, die mit der „fundamentalen Transformation“ ein wichtiges, von zeitlichen Entwicklungen abhängiges Element besitzt.⁹⁸

Der Übergang von einer funktionalen zu einer divisionalen Organisationsstruktur lässt sich als Beispiel dafür anführen, wie alle drei Theorierichtungen im Rahmen einer Längsschnittanalyse parallel verwendet werden. In einer funktional organisierten Struktur haben es die Führungskräfte ab einer gewissen Größe auf Grund ihrer begrenzten Informationskapazitäten schwer, ihren Mitarbeitern sinnvolle Anweisungen zu geben. Dies wiederum fördert das opportunistische Verhalten der unternehmensinternen Agenten. Durch eine Diffusion der Handlungsrechte und eine Trennung des unternehmensinternen Entscheidungsprozesses lassen sich die entstehenden Transaktions- und Agencykosten verringern. Letztlich kann die Transaktionskostentheorie dieses Phänomen über separate Transaktionen – beispielsweise die Zunahme ihrer Häufigkeit – erklären.⁹⁹

Dennoch besitzen die gewählten Theorierichtungen strukturelle Schwächen, indem weder Transaktions- noch Agencykosten auf Grund des fehlenden Operationalisierungsinstrumentariums ihrer Theorierichtungen exakt messbar sind. Sie sind zwar empirisch zu belegen, allerdings können sie nur in Tendenzen angegeben werden. Mit Blick auf eines der grundlegenden Güter dieser Arbeit, das selber unter dem Kostenquantifizierungsproblem leidet, liegt hier eine wesentliche Schwäche beider Theorierichtungen. Bei der Transaktionskostentheorie kommt vor dem Hintergrund dieses Gutes erschwerend hinzu, dass sie bei der Betrachtung einer separaten Transaktion die Qualität eines Gutes konstant setzt, diese aber bei dem hier vorliegenden Gut die grundlegendste Eigenschaft überhaupt darstellt.¹⁰⁰

1.2 Die fundamentalen Güter und ihre Faktorspezifität

Bei einer Reduktion des Rundfunkbetriebs auf seine elementaren Bestandteile erhält man die Distribution einer spezifischen Information von einer Sendestation via einer

⁹⁷ Hinsichtlich ihres Untersuchungsgegenstands sind beide Theorierichtungen als gleich zu betrachten. Jede Agency-Beziehung ist praktisch eine Transaktionsbeziehung und umgekehrt. Vgl.: Picot 1991. S.154.

⁹⁸ Vgl.: Williamson 1988. S.567ff.

⁹⁹ Vgl.: Picot 1991. S.158f.

Frequenz zu einem Empfangsgerät. Dabei bedarf er im Bereich der separaten Güter vier materieller und immaterieller komplementärer Güter, nämlich eines Sende- und eines Empfangsgerätes (materielle Güter), sowie einer Frequenz und einer Information (immaterielle Güter). Obwohl alle vier Güter strukturell verschiedene Eigenschaften besitzen, sind sie hinsichtlich ihrer ökonomischen Verwertbarkeit komplementär.

Wormbs¹⁰¹ bezeichnet den Rundfunk auf Grund der Komplementarität seiner grundlegenden Güter als ein sozio-technisches System, das aus „harten Komponenten“ (Sender, Antennen, Empfänger u.ä.) und „weichen Komponenten“ (Finanzen, Organisationsstruktur, Gesetze, Regelungen u.ä.) besteht, die wechselseitig das System konzipieren und reformieren.

Aus der institutionenökonomischen Perspektive ist die Faktorspezifität der Güter eine der Hauptdeterminanten für die Verfügungsrechtsverteilung und die aus ihr resultierenden institutionellen Organisationsformen. Vor der Beschäftigung mit dem eigentlichen Thema, der schwedischen Rundfunkorganisation, werde ich deshalb die Eigenschaften der grundlegenden Güter klären. Hierbei beschränke ich mich auf die immateriellen Güter, da die Verteilung des Verfügungsrechtsbündels dieser Güter den schwedischen Rundfunkbetrieb bestimmte, während die materiellen Güter eine eher untergeordnete Rolle spielten. Es ist nicht sinnvoll, sich mit der einzelnen Programmsequenz zu beschäftigen, sondern das Programmgut sollte als ein Konglomerat einzelner Programmsequenzen analysiert werden.

Entscheidend für die institutionelle Organisationsform des Rundfunks und die relative Verhandlungsmacht einzelner, an deren Gestaltung beteiligter Individuen sind die Fragen, welches der beiden immateriellen Güter auf dem Markt angeboten wird und auf welche Art es dort angeboten wird. Lenkt man die Perspektive auf den Rundfunkteilnehmer, ist also zu klären, ob dieser fortlaufende finanzielle Abgaben für das Programm oder den potentiellen Frequenzempfang entrichtet oder ob er beide Güter unentgeltlich konsumiert.

1.2.1 Frequenz

Eine Radiowelle ist eine elektromagnetische Strahlung, die sich mit Lichtgeschwindigkeit fortbewegt. Sie ist nicht auf die Strecke vom Emissions- zum Immissionspunkt limitiert, sondern setzt sich unendlich im Raum fort. Da allerdings ihre Amplitude mit zunehmendem Abstand von ihrem Emissionspunkt abnimmt, wird sie praktisch unmessbar.¹⁰²

¹⁰⁰ Vgl.: Berghoff 1999. S.159ff.

¹⁰¹ Vgl.: Wormbs 1997. S.191.

¹⁰² Vgl.: Minasian 1975. S.223.

Radiowellen lassen sich anhand ihrer Wellenlänge und Amplitude (Bandbreite) in mehrere Typen einteilen. Lange Wellen zeichnen sich durch geringe Bandbreiten und eine lange Reichweite aus, besitzen allerdings einen starken internationalen Koordinierungsbedarf zur Störungsvermeidung. Der Fernsehrundfunk wurde von Beginn an über einen kürzeren Wellentyp mit breiterer Amplitude ausgestrahlt, wodurch der internationale Koordinationsbedarf geringer, die Anforderung an die Dichte des nationalen Großantennennetzes allerdings höher wurde als beim Radio.¹⁰³ Während der Funk eine punktuelle Übertragung von Radiowellen auf einer Strecke von A nach B mit eventuell sogar mobilen Endpunkten darstellt, ist der Rundfunk eine territorial begrenzte, flächendeckende Distribution innerhalb eines Radius, der eine feste Sendestation umgibt. Ein flächendeckendes Distributionsnetz überträgt zwischen den separaten Großantennenanlagen punktuell und wandelt dann das Signal zur Flächendeckung um.¹⁰⁴

Im Falle einer zu hohen Bewirtschaftungsintensität (Emissionsintensität) des Frequenzspektrums kommt es bei der flächendeckenden Kurzwellendistribution zu Interferenzproblemen und einer Beeinträchtigung der Sendetätigkeit innerhalb definierter Territorien. Eine regulative Instanz, im Regelfall der Inhaber der Verfügungsrechte am Frequenzspektrum, muss sich also um eine Selektion der potentiellen Emissionstätigkeit bemühen.¹⁰⁵ Ein „natürliches Monopol“ entsteht, wenn innerhalb eines begrenzten Territoriums nur ein Signal pro Frequenzspektrum übertragbar ist.

Die Bewirtschaftung eines Frequenzspektrums innerhalb eines umfangreicheren geographischen Gebietes, wie dem eines Staates, bedarf eines Distributionssystems in Form eines terrestrischen Festnetzes. Die immensen Fix- und hohen Markterschließungskosten, die aus der Errichtung und dem Betrieb des Sendeantennennetzes resultieren, reduzieren die Zahl potentieller Festnetzbetreiber auf ein Minimum.¹⁰⁶

Da auf Grund technischer Ursachen das Ausschlussprinzip des Konsumenten (Frequenzempfänger) nur mittels einer unverhältnismäßig kostenintensiven Exklusionstechnik durchsetzbar ist, stellt die Frequenz ein öffentliches Gut¹⁰⁷ dar, welches erst durch Regulierung verfügbar wird, dann allerdings unbegrenzt.

¹⁰³ Vgl.: Wormbs 1997. S.197.

¹⁰⁴ Vgl.: Törnqvist 1967. S.43ff.

¹⁰⁵ Vgl.: Schröder 1997. S.37ff.

¹⁰⁶ Vgl.: Wormbs 1997. S.12ff.

¹⁰⁷ Unter öffentlichen Gütern werden solche Güter verstanden, die von mehreren Individuen gleichzeitig konsumiert werden können, ohne dass eine wechselseitige Beeinflussung während des Konsums stattfindet. Vgl.: Blümel 1986. S.14.

1.2.2 Programm

Schon die Definition des Programmguts als Konglomerat einzelner Sequenzen offenbart die Inhomogenität des Gutes. Prinzipiell ergeben sich konkurrierende Möglichkeiten, die Gütereigenschaften des Programms¹⁰⁸ weiter auszudifferenzieren. Die gängigsten Varianten sind die Betrachtungen des Programms als Kultur- oder Wirtschaftsgut bzw. als graduell unterschiedliche Synthese beider. Aus der jeweiligen Präferenz einer dieser drei Güterarten ergibt sich ein wichtiger Aspekt der institutionellen Organisation eines Rundfunkbetriebes, da dieser folglich entweder als „soziale Institution“ oder als „Industrie“ bzw. wiederum als eine spezifische Synthese beider betrachtet wird.¹⁰⁹ Als ein integraler Bestandteil der präferierten Gütervariante und der mit ihr zusammenhängenden institutionellen Organisationsform kann die Frage nach der adäquaten Finanzierungsform angesehen werden.

Definiert man das Programm als Wirtschaftsgut, dann kann der marktliche Erfolg über die Wirtschaftlichkeitsrelation „Gewinn zu Kosten“ ermittelt werden. Auf Grund quantitativer Erfolgskriterien wie der Einschaltquote und den Sendeminuten ließe sich der monetäre Marktwert einer jeden Programmsequenz messen.¹¹⁰ Damit eröffnen sich für das Wirtschaftsgut Programm drei potentielle Finanzierungsvarianten, nämlich ein „pay per view“-System,¹¹¹ das Abonnementfernsehen oder die Reklamefinanzierung. Aus letzterer Variante folgt wiederum, dass der Rundfunkanbieter sein Gut auf zwei ungleichen Märkten anbieten muss, die interdependent sind. Während er auf der einen Seite die Interessen seiner Annonceure befriedigen muss, also auf dem Reklamemarkt agiert, muss er auf der anderen Seite die Interessen des Publikums befriedigen. Der Rundfunkanbieter betreibt demnach eine permanente Koordinationsarbeit zwischen zwei Märkten auf der Suche nach einer paretooptimalen Lösung.¹¹²

Der diametrale Gegensatz zur Wirtschaftsgutdefinition ist die des Kulturgutes. Bereits der Versuch, den äußerst facettenreichen Kulturbegriff zu definieren, produziert inhaltlich konkurrierende Ergebnisse. Zudem beinhaltet das Kulturgut durch soziale Normen und Werte eine qualitative Dimension, die kaum monetär quantifizierbar scheint. Die einzig adäquate Finanzierungsform wäre die Lizenz- oder Steuerfinanzierung. Im Gegensatz zur Wirtschaftsgutdefinition, wo einzelne Programmsequenzen auf unterschiedlichen Märkten angeboten wurden, wird bei

¹⁰⁸ Meine Ausführungen gelten im Wesentlichen dem Fernsehprogramm, das strukturelle Unterschiede zum Radioprogramm aufweist, die sich vor allem aus dem visuellen Element des Fernsehprogramms und der unterschiedlichen Fixkostenstruktur ergeben.

¹⁰⁹ Ich beschränke mich hier auf die Darstellung der beiden Kontrastivansichten. Zwischen diesen zwei Extremen findet sich eine Vielzahl gemischter Überzeugungen.

¹¹⁰ Vgl.: Müller-Wiegand 1992.

¹¹¹ Vgl.: Coase 1966. S.440ff.

dieser Finanzierungsform das Informationskonglomerat als Paket (Gesamtprogramm) am Markt gehandelt.

Auf der Basis dieser Angebotsart des Kulturgutes ist der Konsument nicht in der Lage, die Nachfrage nach einzelnen Programmsequenzen auf dem Markt zu artikulieren. Diese Möglichkeit besteht lediglich über die Messung der Einschaltquoten.¹¹³ Der Nachteil einer solchen Nachfrageermittlung liegt darin, dass sich über quantitative Verfahren lediglich die Präferenzen breiterer Gesellschaftsschichten ermitteln lassen und die Ausdifferenzierung einer pluralistisch-gesamtgesellschaftlichen Nachfrage, die auch Minderheiteninteressen berücksichtigt, nahezu unmöglich wird. Da die Nachfrage bei der Kulturgutdefinition nur schwer artikuliert werden kann, versuchen mehr oder weniger unabhängige Instanzen, die individuellen Konsumentenpräferenzen definatorisch zu einer allgemeinen Nachfrage zu verschmelzen.¹¹⁴

Das Fernsehprogramm ist im Unterschied zu den anderen Massenmedienprodukten auf Grund seiner suggestiven Kraft mehr als ein Konsumgut.¹¹⁵ Es eröffnet dem Konsumenten soziale Räume, die ihm zuvor verschlossen waren.¹¹⁶ Der Wettbewerbsvorteil des Fernsehprogramms in der intermediären Konkurrenz basiert auf der spezifischen Kombination von Sprache und Bild, die als sehr intuitiv charakterisiert werden kann und dem Konsumenten auf einem äußerst niedrigen Abstraktionsniveau begegnet. Dieser spezifische Kombinationstyp ermöglicht es, z.B. im Nachrichtensektor, Informationen direkt über das Bildmaterial zu verifizieren, wodurch das Vertrauen des Zuschauers in die Integrität der Meldung gestärkt wird.¹¹⁷

Neben der Chance zur intensiveren Informationsvermittlung birgt das Programmgut die Gefahr, dass seine suggestive Kraft genutzt werden kann, um die Konsumenten zu beeinflussen.¹¹⁸ Diese Tatsache ist eines der Hauptargumente für die inhaltliche Regulierung des Gutes durch vermeintlich unabhängige Instanzen.

Ohne Bezugnahme auf die Definition als Wirtschafts- oder Kulturgut kann das Programm als ein Erfahrungsgut charakterisiert werden, da es seine Qualität erst

¹¹² Eine detailliertere Betrachtung unterschiedlicher Finanzierungsformen findet sich bei: Stern u.a. 1984.

¹¹³ Vgl.: Gläser 1987. S.122ff.

¹¹⁴ Vgl.: Thiemeyer 1984. S.73ff.

¹¹⁵ Dies gilt insbesondere für den hier betrachteten Zeitraum, in dem es noch keine Computermedien (Internet) gab.

¹¹⁶ Vgl.: Graf 1997. S.7ff.

¹¹⁷ Vgl.: Schröder 1997. S.16. In den 1950er und 1960er Jahren, also dem Untersuchungszeitraum meiner Arbeit, besaß die aufgestellte Behauptung allgemeine Gültigkeit, da es nur geringe technische Manipulationsmöglichkeiten für das Fernsehbild gab.

¹¹⁸ Durch die asymmetrische Informationsverteilung zwischen dem Informationsselektor (Rundfunkanbieter) und dem Konsumenten besteht eine Manipulationsmöglichkeit, die in den frühen Diskussionen um das Programmgut zu einem zentralen Argument wurde. Schließlich hatte der Missbrauch der Rundfunkmedien im Zweiten Weltkrieg Signalwirkung gezeigt.

während des Konsums offenbart. Zudem ist es ein Vertrauensgut, da der Zuschauer die Integrität der Information erst mit der Zeit beurteilen kann.

Die Produktion des Programms bedarf ebenso wie die Verbreitung der Frequenz beträchtlicher Investitionen und weist einen hohen Fixkostenanteil auf. Da die Grenzkosten der Produktion bei Null liegen, verursacht jeder zusätzliche Konsument keine zusätzlichen variablen Kosten.¹¹⁹ Die variablen Kosten jeder Transaktion sind beim Rundfunk unabhängig von den Konsumenten und hängen nur vom Umfang des Gesamtprogramms ab. Auf internationalen Märkten kann der Programmanbieter zudem einzelne Programmsequenzen erwerben, um seinen Fixkostenanteil zu senken.

Durch das komplementäre Verhältnis zur Frequenz, bei der das Ausschlussprinzip faktisch nicht anwendbar ist,¹²⁰ wird auch das Programm zum öffentlichen Gut.¹²¹ Folgen einer öffentlichen Güterstruktur sind häufig staatliche Aktions- und Regulierungsversuche sowie staatliche Eingriffe in die Finanzierungssysteme. Das Programmgut unterliegt in einem solchen Fall der Gefahr, dass es inhaltlich zu einem Reproduktionsmedium von Ideologien und Idealen elitärer oder herrschender sozialer Schichten verkommt.¹²² Diese Güterstruktur beschränkt die Höhe der Lizenzgebühr, da bei einem zu hohen Preis ein starker Anreiz zum „Schwarzsehen“ entsteht.

Wegen seiner symptomatischen Eigenschaft als Konglomerat unterschiedlicher Sequenzen kann das Rundfunkprogramm zwar intramediär monopolistisch organisiert werden, intermediär stehen die einzelnen Sequenzen jedoch in einem ständigen Konkurrenzverhältnis zu anderen Medien oder Organisationen wie etwa den Zeitungen oder kulturellen Institutionen.

Auf der Basis dieser grundlegenden Güterspezifitäten musste auch die historische Entwicklung des schwedischen Rundfunks stattfinden.

¹¹⁹ Die Gesamtproduktionskosten des Radios sind wegen der einfacheren Produktionstechnik deutlich geringer als die des Fernsehens.

¹²⁰ Eine Ausnahme bildet das „pay per view“-Programm, dessen Charakterisierung ich im Rahmen dieser Arbeit nicht vornehmen werde. Eine detaillierte Analyse dieser Programmvariante findet sich bei: Coase 1966.

¹²¹ Vgl.: Schröder 1997. S.33.

¹²² Vgl.: Tjernström 1999. S.60.

2 Die schwedische Rundfunkentwicklung

Die historische Entwicklung des Rundfunks in Schweden bis 1970 lässt sich aus der Perspektive einer Organisationsstrukturanalyse funktional in drei Abschnitte unterteilen. Jeder dieser Abschnitte besitzt zwar eigene ihn auszeichnende Charakteristika, dennoch darf man alle drei nicht als separiert betrachten, da sie Teile eines kontinuierlichen Verlaufs sind. Bei der Einteilung habe ich mich am jeweiligen Anfang der Diskussion über die Organisation einer neuen Rundfunkeinheit orientiert. Beginnen werde ich mit einem einleitenden Teil über die Rundfunkentwicklung bis zum eigentlichen Untersuchungszeitraum, da hier der organisatorische Grundstein gelegt wurde. In zwei sich zeitlich leicht überschneidenden Abschnitten gehe ich anschließend intensiver auf den Zeitraum zwischen 1947 und 1970 ein. Die Eingliederung des ersten bzw. zweiten Fernsehkanals in das schwedische Rundfunksystem bildet jeweils den zeitlichen Rahmen. Sie stellt gleichzeitig die Basis meiner abschließenden Analyse dar.

2.1 1905 bis 1947: Das Zeitalter des Radios

Mit dem „Gesetz über die Errichtung und Benutzung einer elektrischen Anlage für drahtlose Telegraphie oder Telephonie“ griff der schwedische Reichstag am 26.4.1905 erstmals regulierend in die drahtlose Informationsvermittlung ein. Definitiv sicherte sich der Staat dadurch das komplette mit der Frequenz zusammenhängende Verfügungsrechtsbündel. Für die Benutzung des Frequenzspektrums zu Übertragungszwecken war fortan eine staatliche Genehmigung notwendig, die bei „Telegrafverket“, dem staatlichen Telegraphieamt, das mit der praktischen Verwaltung dieser Rechte betraut war, beantragt werden konnte.¹²³

Begrenzte sich die drahtlose Übertragung vorerst noch auf die gradlinige Informationsvermittlung der Telegraphie oder des Peilfunks, so wurde 1914 kurz nach Beginn des Ersten Weltkrieges im nordschwedischen Bodén unter Zusammenarbeit der schwedischen Armee und der deutschen AEG die erste Rundfunkausrüstung installiert, um einen befürchteten russischen Einfall melden zu können.¹²⁴ Zwei Jahre später starteten mehrere private Radioklubs regional begrenzte Versuchstätigkeiten in Nordschweden. Diese dezentrale Entwicklung breitete sich ab 1922 rasch in ganz Schweden aus, wodurch punktuell Antennenanlagen entstanden.¹²⁵

In Anbetracht der begrenzten Frequenzressource steigerte sich die Notwendigkeit einer zentralen Koordination der Emissionstechnik sowie der Planung eines

¹²³ Vgl.: Rosenlund 1957. S.201.

¹²⁴ Vgl.: Hadenius 1998. S.12.

¹²⁵ Vgl.: Hahr 1945. S.1-24.

landesweiten Distributionsnetzes. Ebenso musste eine Entscheidung gefällt werden, ob die Programmtätigkeit landesweit zentral oder dezentral organisiert werden sollte.

Für den zentralen Programmbetrieb, der sich schnell gegenüber der dezentralen Variante behaupten konnte, kristallisierten sich mit der Nachrichtenagentur der Presse TT (Tidningarnas Telegrambyrå) und der Radioindustrie¹²⁶ zwei Hauptinteressenten heraus. Beide besaßen ein, wenn auch teilweise konkurrierendes, vitales Interesse am Rundfunkmedium. Während nämlich die Presse durch eine prohibitive Maßnahme versuchte, einen potentiellen Konkurrenten anzuleinen und dessen Entwicklung zu bremsen, war die Radioindustrie an einer Expansion des Rundfunks und dem dazugehörigen Absatz, der technischen Ausrüstung, v.a. der Empfangsgeräte, interessiert.¹²⁷

Die Entscheidung über die Rundfunkorganisation musste allerdings in letzter Instanz der schwedische Reichstag als Inhaber der notwendigen Verfügungsrechte treffen. Hierbei herrschte über die Fraktionsgrenzen hinaus Einigkeit, dass auf Grund der enormen Informations- und Suggestionmöglichkeiten des Radorundfunks dieser reguliert werden müsse.¹²⁸

Das Gesetz von 1905, welches vor dem Hintergrund der punktuellen Funkübertragung entstanden war, bedurfte durch das Aufkommen des Rundfunks einer Überarbeitung in Form einer detaillierteren Fassung. Am 16.5.1924 spezifizierte der Reichstag das Gesetz deshalb insoweit, dass fortan auch die Empfangsgeräte für drahtlose Signale konzessionspflichtig wurden und dass die Regierung auf administrativem Wege den Besitz sowie die Gebührenerhebung für solche Geräte regeln sollte.¹²⁹

Im September 1924 beschloss die Regierung eine Kompromisslösung zwischen allen beteiligten Akteuren, die ein Interesse an der Programmproduktion bekundet hatten. Mit AB¹³⁰ Radiotjänst¹³¹ wurde eine speziell für den zentralen Radiobetrieb gegründete privatrechtliche Aktiengesellschaft mit dem Programmbetrieb beauftragt.¹³² Das Aktienkapital dieser zweckorientierten Gesellschaft befand sich zu 2/3 in Besitz der Presse und zu 1/3 in Besitz der Radioindustrie. Der Vorstand wurde so konzipiert, dass von seinen acht Mitgliedern drei von der Presse, zwei von der

¹²⁶ Radioindustrie bezeichnet die Herstellerfirmen von Empfangsgeräten für unterschiedliche Distributionstechniken wie Telefon, Telegraphie, Radio usw.

¹²⁷ Vgl.: ebd. S.17-22.

¹²⁸ Vgl.: Kleberg 1996. S.196ff.

¹²⁹ Vgl.: Rosenlund 1957. S.201f.

¹³⁰ AB ist die schwedische Bezeichnungsform für Aktiengesellschaften.

¹³¹ Als Muster für die schwedische Rundfunkgesellschaft diente die BBC, deren Organisationsmodell mit einigen grundlegenden Modifikationen übernommen wurde.

¹³² Vgl.: Hadenius; Weibull 1979. S.205. Die Aktionäre durften allerdings keine Resultate in Form von rationeller Produktion oder angemessenem Gewinn fordern und erhielten lediglich eine festgeschriebene maximale Dividende. AB Radiotjänst kann demzufolge mit einer Non-Profit-Organisation verglichen werden.

Radioindustrie und zwei weitere, von denen einer die Position des Vorstandsvorsitzenden bekleiden sollte, von der Regierung ernannt wurden. Auf der Ebene unterhalb des Vorstandes leitete der Radiochef, dessen Position vom Vorstand vergeben wurde, als eine Art Rundfunkmanager den permanenten Betrieb.¹³³ AB Radiotjänst sollte aus den Einnahmen der Gerätegebühr finanziert werden, dabei allerdings einen Maximalanteil von 50% des finanziellen Gebührenvolumens nicht überschreiten. Die bei den privaten Radioklubs noch übliche Reklamefinanzierung wurde im Konzessionsvertrag von AB Radiotjänst, der auf zehn Jahre angelegt wurde, verboten. Eine Befristung des relationalen Konzessionsvertrags ergab sich aus der Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung des Rundfunks und der Absicht, sich nicht längerfristig explizit an einen Programmanbieter zu binden.

Die Rundfunkorganisation teilte sich in klar definierte Kompetenzbereiche auf, die von den jeweiligen Interessenten geregelt wurden. Telegrafverket, das eigentlich für das terrestrische Distributionsnetz zuständig war, übernahm neben der Verantwortung für die Lizenzen, was die Einsammlung und Verwaltung der Gebühren inbegriff, auch die Verantwortung für die komplette Produktionstechnik bis hin zu den einzelnen Studiomikrofonen. Zudem wurde Telegrafverket bei zukünftigen Konzessionsverhandlungen eine Vermittlerrolle zwischen der Regierung und AB Radiotjänst zugeteilt.

Die Produktion des Programms lag in der Hand der Rundfunkgesellschaft.¹³⁴ Der Konzessionsvertrag enthielt zwar, mit Ausnahme des Anspruches auf Unparteilichkeit, keine direkte inhaltliche Regulierungsklausel für das Programm, allerdings durfte AB Radiotjänst keine eigenständige Nachrichtentätigkeit betreiben. Auf diese bekam nämlich TT ein Monopol zugesprochen, was neben dem regulativen Aspekt auch eine Kostenreduktion beinhaltete. Der Nachrichtenmonopolist TT war gleichzeitig Hauptaktionär von AB Radiotjänst.¹³⁵

Mit Radionämnden, einer Art schwedischem Pendant zum Rundfunkrat, richtete man eine spezielle Kontrollinstanz ein, deren Aufgabe die Überwachung der Vertragskonformität sein sollte.

Vor dem Ablauf der Konzessionsfrist 1935 wurde die Rundfunkstruktur innerhalb eines staatlichen Untersuchungsausschusses¹³⁶ (Radioutredning) erstmals zur

¹³³ Von 1925 bis 1934 bekleidete Gustaf Reuterswård in Personalunion die Positionen des Radiochefs und des Chefs von TT. Vgl.: Hahr 1945. S.24-28.

¹³⁴ Vgl.: Hadenius 1998. S.37.

¹³⁵ Vgl.: Tjernström 1999. S.115.

¹³⁶ Im Untersuchungsausschuss war AB Radiotjänst mit einem Mitglied vertreten. Der staatliche Untersuchungsausschuss bezieht im Unterschied zum parlamentarischen auch externe Experten in die Arbeitsgruppe, welche zwar organisatorisch von der Regierung getrennt ist, ihr jedoch funktionell anzurechnen ist, ein.

Disposition gestellt. Die Ausschussmitglieder votierten in ihrem Abschlussbericht, dessen Ergebnisse im Rahmen des neuen Konzessionsvertrages übernommen wurden, für eine Reform der Vorstandszusammensetzung auf vier staatliche Mitglieder, zwei Presse- und einen Radioindustrierepräsentanten. Gleichzeitig stärkte man die gesellschaftsinternen Organisationselemente, indem der Vorstand unabhängige Personalpolitik betreiben durfte und dem Radiochef¹³⁷ die Administrations- und Programmverantwortung zugesprochen wurde.¹³⁸

Wegen der Inhomogenität des Programmgutes lehnte der Untersuchungsausschuss eine inhaltliche Regulierung ab, betonte aber die primäre Funktion des Radorundfunks als Unterhaltungsmedium, was dem allgemeinen Konsumentenwunsch entsprach.¹³⁹

Erneut auf dem Resultat eines staatlichen Untersuchungsausschusses basierend wurden 1947, nachdem kriegsbedingt die Sendegenehmigung vorläufig verlängert worden war,¹⁴⁰ Veränderungen der Organisationsstruktur vorgenommen, die dem Trend der Modifikationen von 1935 entsprachen.

Die Position des Radiochefs wurde durch die Errichtung einer administrativen Radiochefkanzlei gestärkt und zu einer gesellschaftsinternen Machtzentrale unterhalb der obersten Hierarchieebene des Vorstandes ausgebaut. Auch sollten zukünftige Konzessionen direkt zwischen der Rundfunkgesellschaft und dem zuständigen Ministerium, ohne die Vermittlerfunktion von Telegrafverket, ausgehandelt werden. Durch die Bestätigung der Unterhaltung als vornehmliche Programmaufgabe stellte der Konzessionsvertrag erneut die Konsumentennachfrage in den Fokus der Programmüterproduktion.¹⁴¹ Am 11.3.1948 beschloss der Vorstand von AB Radiotjänst, unabhängig von konzessionellen Programmverpflichtungen, eine 1958 und 1960 bestätigte formelle Regelung, nach der *„Meinungsrichtungen, die sich gegen die Demokratie, wie sie im westlichen Kulturkreis verstanden wird, richten, nicht einseitig zur Sprache kommen dürfen und auch nicht unwidersprochen bleiben dürfen“*.¹⁴²

Die Übertragung der Verantwortung für die Produktionstechnik an eine interne technische Abteilung von AB Radiotjänst sowie die Aufhebung des formellen

¹³⁷ Die Position des Radiochefs wurde zudem zu einer Vollzeitbeschäftigung ausgebaut, wodurch sie eine Spezialisierung erfuhr.

¹³⁸ Vgl.: ebd. S.86ff.

¹³⁹ Vgl.: Wirén 1983. S.324.

¹⁴⁰ Schweden war zwar nicht aktiv am Zweiten Weltkrieg beteiligt, aber die indirekten Einflüsse mündeten ebenfalls in einer politischen und gesellschaftlichen Ausnahmesituation.

¹⁴¹ Vgl.: ebd.

¹⁴² Zitiert nach: Andersson 1967. S.17.

Nachrichtenmonopols von TT¹⁴³ und das hiermit korrelierende Recht auf eine eigenständige, kommentierende Nachrichtenredaktion stellten jedoch die gravierenden Veränderungen der Organisationsstruktur dar.¹⁴⁴

Während des gesamten Zeitraums von 1925 bis 1947 machte die Expansion der Nachfrage, die bis 1947 auf ca. zwei Millionen Lizenznehmer angestiegen war, den Motor einer positiven Entwicklung aus. Die ökonomische Basis weitete sich aus und mit ihr stiegen die Sendezeit und die Zahl der Mitarbeiter von AB Radiotjänst.¹⁴⁵ Binnen 20 Jahren verzehnfachte sich die Zahl der Mitarbeiter von 30 beim Sendestart 1925 auf ca. 300 im Jahr 1945.¹⁴⁶ Im Rahmen dieser Expansion entwickelten sich in einem funktionellen Prozess auf den unteren Ebenen der Rundfunkgesellschaft Organisationsstrukturen, die nicht aus Vertragsbedingungen resultierten. Von den finanziellen Zuwächsen profitierten aber nicht ausschließlich die in den Rundfunkbetrieb involvierten Gesellschaften AB Radiotjänst (Programmproduktion) und Telegrafverket (Distribution und Technik), die zusammen maximal 60% der jährlichen Einnahmen für den permanenten Betrieb erhielten, sondern in besonderer Weise auch der Staat, da die Gewinne direkt in den Staatshaushalt überführt wurden. Die erste Epoche der schwedischen Rundfunkgeschichte war gekennzeichnet von einem sukzessiven Kompetenzgewinn AB Radiotjänsts sowie einer zunehmenden Autonomisierung von den der Rundfunktätigkeit diametral entgegengesetzten Interessen des privatwirtschaftlichen Besitzerkreises bei einer gleichzeitig zunehmenden Integration des Unternehmens in die „*öffentliche Sphäre*“¹⁴⁷.

2.2 1947 bis 1962: Neues Medium – Neue Strukturen

2.2.1 Prinzipbeschluss zum Fernsehen

Der europäische Kongress für die Verteilung und Koordination der Rundfunkfrequenzen in Europa sprach im Frühsommer 1952 in Stockholm den Schweden im für das Fernsehen entscheidenden Kurzwellenspektrum den Frequenzbereich von 41-68 MHz zu. Dieses Ergebnis stellte klar, dass man ausschließlich einen landesdeckenden oder mehrere regional begrenzte Fernsehkanäle distribuieren konnte,¹⁴⁸ ohne gegen internationale Abkommen zu verstoßen oder

¹⁴³ Der Programmchef des Radios Nils-Olof Franzén titulierte das Nachrichtenmonopol bezeichnenderweise als „*Sklavenkontrakt*“. Vgl.: Franzén 1991. S.97.

¹⁴⁴ Vgl.: Rydbeck 1990. S.130ff.

¹⁴⁵ Der Fixkostenanteil (Mitarbeiter, technische Apparaturen) an den Gesamtkosten der Radioprogrammproduktion war äußerst gering, verglichen mit dem des Fernsehprogramms.

¹⁴⁶ Vgl.: Tjernström 1999. S.113. Eine detaillierte Beschreibung der Personalpolitik von AB Radiotjänst findet sich bei: Engblom 1998. S.37-77.

¹⁴⁷ ebd. S.110. In den 30er Jahren hatte die sozialdemokratische Regierungspartei in mehreren Motionen im Reichstag erfolglos beantragt, AB Radiotjänst auf Grund seiner gesamtgesellschaftlichen Bedeutung zu verstaatlichen.

¹⁴⁸ Teilweise wurde auch das amerikanische Modell mit vielen regionalen Programmbetrieben diskutiert, allerdings gewann es niemals die Unterstützung breiterer Interessengruppen.

Interferenzprobleme hervorzurufen.¹⁴⁹ Die Suche nach einer adäquaten organisatorischen Lösung für das Fernsehen war zu diesem Zeitpunkt jedoch schon in vollem Gange.

Bereits am 25.10.1947 hatte sich mit dem „Nämnden för Televisionsforskning“ eine „*technisch-industrielle Interessengemeinschaft*“¹⁵⁰ gebildet, die erste praktisch orientierte Versuche mit dem neuen Medium unternahm. Staatliche Instanzen zeigten zunächst keinerlei Initiative und setzten erst am 19.1.1951, als der externe Druck der Presse dies unumgänglich machte, einen Untersuchungsausschuss ein, der sämtliche Aspekte des Fernsehens intensiv analysieren sollte, um eine parlamentarische Entscheidung vorzubereiten.

In der Folgezeit kristallisierten sich konkurrierende Modelle für die organisatorische Gestaltung heraus. Die Basisfrage aber, der sich alle Gestaltungsinitiativen zu stellen hatten, war die der Finanzierung. Das Fernsehen bedurfte im großen und dünnbesiedelten Schweden umfangreicher Investitionen, sowohl was das 50 Groß- und mehrere Kleinantennen umfassende terrestrische Festnetz als auch die Produktion des Programms betraf.¹⁵¹ Während Telegrafverkets Verantwortung für das mit dem Frequenzgut verknüpfte terrestrische Distributionsnetz niemals wirklich zur Disposition stand, polarisierten sich die potentiellen Interessenten für die Programmgutproduktion in einer kommerziellen und einer antikommerziellen Finanzierungsgruppe. Eng mit der Finanzierung verwoben war die Frage nach dem Grad der staatlichen Regulierung des neuen Mediums. Zudem besaß das Fernsehen viele unklare Variablen wie die Publikumsakzeptanz, Wechselwirkungen mit anderen Medien, Einflüsse auf soziale Aktivitäten¹⁵² u.v.m.

¹⁴⁹ Vgl.: Wormbs 1997. S.180ff.

¹⁵⁰ Graf 1997. S.14.

¹⁵¹ „In Schweden wird die Einführung des Fernsehens ein großes Problem, u.a. wegen der geografischen Beschaffenheit (...) Ganz Großbritannien könnte Platz in dem Teil Schwedens nehmen, der nördlich von Sveg liegt. Wollte man den Rest auffüllen, dann hätte man genug Platz für Island, Dänemark, Holland, Belgien und die Schweiz. Dies bedeutet, dass die Fernsehprobleme von sechs Ländern innerhalb der Grenzen von Schweden liegen. (...) Mit den heutigen Möglichkeiten der Fernsehübertragung sollten wir in gewisser Weise von unseren demokratischen Idealen Abstand nehmen. Wenn wir das Fernsehen einführen wollen, dann muss das Ganze auch wirtschaftlich stimmen. Diejenigen, die weit weg wohnen, brauchen das Fernsehen am meisten, aber wir müssen sie auf jeden Fall im Stich lassen.“ Ausspruch von Henrik Hahr, dem späteren Programmdirektor des Fernsehens, 1951 vor dem Programmkollegium von Radiotjänst. Zitiert nach: Wirén 1986. S.59-60.

¹⁵² In weiten Kreisen der Bevölkerung entwickelte sich etwas wie eine moralische Panik vor dem Kulturzerstörer Fernsehen. In dem staatlich und gesellschaftlich eng verwobenen Schweden konnte sich deshalb die Auffassung vom Staatsmonopol als Garant für die Angebotspluralität des Fernsehens gut etablieren. Vgl.: Graf 1997. S.18-21.

Ganz der schwedischen Tradition folgend, suchte der Untersuchungsausschuss über drei Jahre nach einer optimal-konsensualen Lösung.¹⁵³ Jedoch verriet schon die personelle Zusammensetzung des achtköpfigen Prüfungskomitees, von dem mindestens fünf Mitglieder¹⁵⁴ ein staatlich reguliertes antikommerzielles Monopolfernsehen unter dem Dach von AB Radiotjänst präferierten, den grundsätzlichen Tenor des am 8.11.1954 präsentierten Abschlussberichts.

Der Untersuchungsausschuss war zu der Überzeugung gelangt, dass der Programmbetrieb, wie bereits beim Radio, in den Dienst der Gesellschaft, der Kultur und der Bildung gestellt werden sollte.¹⁵⁵ Diesem Anspruch könnte seiner Meinung nach nur eine pluralistisch organisierte und verantwortungsbewusste Unternehmensführung gerecht werden, der zudem der Programmauftrag zum Schutze vor Missbrauch nur zeitbegrenzt übertragen würde. Er sprach deshalb die grundsätzliche Empfehlung aus, AB Radiotjänst mit dem Fernsehbetrieb zu beauftragen, da es durch die dreißigjährige Erfahrung im Radiorundfunk bereits Routinen entwickelt habe, um seine Spezialfunktion als öffentliches Organ verantwortungsbewusst zu erfüllen.¹⁵⁶

Bereits im Mai des gleichen Jahres hatte die Sandrews-Woche,¹⁵⁷ eine äußerst publikumswirksame kommerzielle Initiative, bei der die private Filmproduktionsgesellschaft Sandrews eine Woche lang auf öffentlichen Plätzen in Stockholm mit 1000 Fernsehgeräten die Vorzüge des kommerziellen Fernsehens präsentieren und für eine kommerzielle Organisation werben wollte, ihre Intention verfehlt, indem sie zwar das Publikum überzeugen konnte, die antikommerzielle Front jedoch festigte. Als Reaktion auf die Genehmigung dieser Initiative wurde Telegrafverket das von der sozialdemokratischen Regierung übertragene Recht der Genehmigung von Versuchstätigkeiten im Fernsehfrequenzbereich entzogen. Sämtliche Übungstätigkeiten hingen fortan von einer Genehmigung der Regierung ab, die diese aber nur AB Radiotjänst erteilte.¹⁵⁸

¹⁵³ Der lange Untersuchungszeitraum brachte dem Ausschuss den Spitznamen „Fernsehverzögerungskomitee“ ein. Die schwedische Regierung besaß andererseits während der wirtschaftlich überhitzten Phase der frühen 50er Jahre ein vitales Interesse daran, die Entscheidung in der Fernsehfrage zu verzögern, da die notwendigen umfangreichen Investitionen die hohe Inflation weiter beschleunigt hätten. Vgl.: Wormbs 1997. S.192.

¹⁵⁴ Zwei Pressevertreter, von denen einer der Vorsitzende des Untersuchungsausschusses war, zwei Vertreter von AB Radiotjänst, die den Ausschuss u.a. mit Informationsmaterialien versorgen sollten und ein Ministerialdirektor aus dem Kommunikationsministerium sorgten in dem achtköpfigen Gremium von vornherein für eine gewisse monopolorientierte Grundeinstellung.

¹⁵⁵ Vgl.: Årsbok 1954/55. S.17ff.

¹⁵⁶ Vgl.: SOU 1954:32. S.130-135.

¹⁵⁷ Vgl.: Sveriges Radio 1975. S.178f.

¹⁵⁸ Vgl.: Wirén 1986. S.89-94.

Die sozialdemokratische Regierungspartei hatte zudem eine ideologische Motivation, das Fernsehen ähnlich zu regulieren wie das Radio, weil es die potentielle Macht besaß, soziale Grenzen zu nivellieren. Indem höhere Kultur breiteren Bevölkerungsschichten zugänglich gemacht würde, hoffte man, gemeinsame Erfahrungen für unterschiedliche Gesellschaftsschichten zu produzieren, was besonders gut in das proklamierte Idealbild des „folkhemmet“¹⁵⁹ passte.¹⁶⁰ Die idealistische Linie der Regierungspartei festigte immer unumstößlicher eine paternalistische Sichtweise bezüglich des Programmgutes.¹⁶¹ Man konzipierte eine Vorstellung, derzufolge der Konsument den wirklichen Wert des Kulturgutes nicht einschätzen konnte und eine verzerrte individuelle Präferenzstruktur entwickelte. Die Aufgabe des Staates und einer verantwortungsbewussten Rundfunkgesellschaft war demnach die Korrektur der artikulierten Nachfrage, die in den Jahren 1954/55 eine klare Tendenz zum reklamefinanzierten Unterhaltungsfernsehen aufwies.

Einen wichtigen Part in der antikommerziellen Koalition spielte die Presse, die gleichzeitig auch der Mehrheitsaktionär von AB Radiotjänst war.¹⁶² Vergleichbar mit der Situation von 1925 sah sich die Presse durch das Fernsehen erneut mit einem, vom Potential betrachtet, übermächtig erscheinenden Konkurrenten konfrontiert, dessen Marktintroduktion zwar nicht mehr abzuwenden war, der über AB Radiotjänst aber zumindest partiell kontrolliert werden konnte.¹⁶³ Das Verhältnis der Presse zum Rundfunk lässt sich als ein gleichzeitig antagonistisches und symbiotisches Zusammenleben charakterisieren. Neben AB Radiotjänst¹⁶⁴ plädierte somit die zweite publizistische Macht des Landes für dieselbe Lösung der Organisationsfrage.

Das Jahr 1955 brachte eine stärkere Politisierung der Fernsehfrage, da die Befürworter einer kommerziellen Organisation sich mit der parlamentarischen bürgerlichen Opposition arrangierten. Diese war der Auffassung, dass das Fernsehen auf Grund der vermittelten visuellen Eindrücke einer vom Radio strukturell unterschiedlichen Programmplanung bedürfe. Nur ein vom bisherigen Rundfunk unabhängiges

¹⁵⁹ Gösta Rehn, der Mitbegründer des schwedischen Wirtschaftsmodells, charakterisierte das Ziel des Wohlfahrtsstaates folgendermaßen: „Das Ziel des Wohlfahrtsstaates ist es, das zu verwirklichen, was der freie Markt auf Grund seines hohen Anspruches sollte, aber nicht verwirklichen kann.“ Zitiert nach Lewin 1985. S.342.

¹⁶⁰ Vgl.: Höijer 1998. S.287.

¹⁶¹ Vgl.: Tjernström 1999. S.126.

¹⁶² Vgl.: Wirén 1984. S.150f.

¹⁶³ Vgl.: Sveriges Radios Archiv T44 F1:2

¹⁶⁴ Der für AB Radiotjänst in Fernsehangelegenheiten hauptverantwortliche Erik Mattson lehnte die Reklame nicht grundsätzlich ab, sondern nutzte die antikommerzielle Linie im Verbund mit der Presse und der Regierung lediglich, um die eigenen Ziele zu erreichen. Vgl.: Tjernström 1999. S.120.

Unternehmen könne verhindern, dass das Fernsehen nicht zu einer Art Vorleseinstitution verkäme.¹⁶⁵

Am 14.5.1956 fasste der Reichstag den endgültigen Beschluss über die Organisation des Fernseh Rundfunks, der im Wesentlichen die Vorschläge des Untersuchungsausschusses von 1954 bestätigte.¹⁶⁶ AB Radiotjänst erhielt die Genehmigung für die Programmproduktion zugesprochen, während Telegrafverket mit dem Aufbau des terrestrischen Festnetzes und der Erhebung der Empfangsgerätegebühr¹⁶⁷ betraut wurde. Zum Erwerb der nötigen technischen Produktionsressourcen erhielt die Rundfunkgesellschaft eine Staatsanleihe in Höhe von 1,2 Millionen Kronen.¹⁶⁸

Da AB Radiotjänst 1955 zusätzlich zum Fernsehen mit der Distribution eines zweiten Radiokanals begonnen hatte, wurde es nach Ansicht der Regierung notwendig, die unternehmensinterne Struktur zu revidieren.

2.2.2 Die neue Organisationsstruktur

Bis 1959 regulierten den Rundfunkbetrieb die gültige und zumindest in Programmfragen sehr vage formulierte Konzession sowie die allgemeine Gesetzgebung.¹⁶⁹ Somit wurde die formelle äußere Organisation von Sveriges Radio vorerst nicht verändert. Radionämnden¹⁷⁰ verblieb durch die nachträgliche Kontrolle der einzige potentielle externe Einflussfaktor auf die Programmproduktion.¹⁷¹

¹⁶⁵ Vgl.: Sveriges Radios Archiv T44 F1:2

¹⁶⁶ Aus internen Informationsschriften von AB Radiotjänst geht allerdings hervor, dass man bereits am 5.1.1955 begann, organisatorische Fragen zu diskutieren, deren Klärung bis zum Herbst 1956 abgeschlossen sein sollte, um dann die Programmtätigkeit aufnehmen zu können. Vgl.: Sveriges Radios Archiv A04 A2AA:18

¹⁶⁷ Da die Lizenzgebühr für die Empfangsgeräte bezahlt wurde, teilte man diese in eine Radiogeräte- und Fernsehgerätegebühr. Jedoch war pro Haushalt unabhängig von der Gesamtempfängerzahl nur jeweils eine Lizenz pro Medium notwendig. Vgl.: Rydbeck 1963. S.6.

¹⁶⁸ Vgl.: Rosenlund 1957. S.204-206. Im Vergleich zu den 200 Millionen Kronen, welche von einem weiteren Untersuchungsausschuss für den Aufbau des terrestrischen Netzes veranschlagt worden waren, wirkt diese Summe eher bescheiden. Vgl.: EBU-Bulletin 1957. S.219.

¹⁶⁹ Eine informelle fernsehprogrammpolitische Regulation für Sveriges Radio war das von Kultur- und Sportorganisationen angeregte donnerstägliche Sende- und Sendeverbot, dessen Motivation der Schutz des gesellschaftlich-kulturellen Lebens war. Die Organisationen fürchteten eine Gefährdung ihrer Mitgliederzahlen.

¹⁷⁰ Die unabhängige Kontrollinstanz Radionämnden bekam auch mit der Einführung des Fernsehens keine Zensurgewalt, da sie erst nach der Ausstrahlung einer Programmsequenz aktiv werden konnte. Allerdings durften im Nachhinein eine Korrektur falscher Behauptungen verlangt werden und finanzielle Strafen für den Programmverantwortlichen (Radiochef) ausgesprochen werden. Im Falle schwerster Verstöße sollte Radionämnden eine formelle Klage beim Landesgericht von Stockholm einreichen, welches die Befugnis besaß, Haftstrafen von bis zu einem Jahr zu verhängen.

¹⁷¹ Die Organisationsstruktur von Sveriges Radio ist weniger ein Spezifikum als vielmehr eine weitere Form, die aus der typisch schwedischen Wirtschaftspolitik mit staatlichen Rahmenbedingungen und einer Vielzahl diverser direkter und indirekter Einflussmöglichkeiten resultierte. Vgl.: Lewin 1985. S.249ff.

Die immensen Kosten, die beim Ausbau des terrestrischen Netzes entstanden, veranlassten den Staat im Zuge der Umorganisation von 1957 mit dem Radiofonds eine Art Investitionsfonds einzurichten, in den eventuelle, aus den Lizenzeinnahmen resultierende Überschüsse eingezahlt werden sollten. Die ökonomischen Berechnungen der staatlichen Untersuchungen prognostizierten zwar einen mehrjährigen Betrieb in der Verlustzone, doch sollten die längerfristig errechneten Überschüsse in diesem Fonds gesammelt werden, um bei erneutem Investitionsbedarf den Staatshaushalt nicht zu belasten.¹⁷²

Nachdem AB Radiotjänst seit dem Untersuchungsbericht vom November 1954 mit dem Produktionsauftrag für das Fernsehprogramm rechnen konnte, begannen im Januar 1955 die internen Diskussionen darüber, wie das Fernsehen optimal in die Unternehmensstruktur integriert werden könnte.¹⁷³ Eine Koordination in diversen Bereichen war dem Rundfunkunternehmen bereits indirekt durch den Untersuchungsausschuss¹⁷⁴ auferlegt und später direkt durch den folgenden Reichstagsbeschluss bestätigt worden. Diskussionsbedürftig war jedoch die Frage, welche Strukturebenen der Aktiengesellschaft, die fortan zwei Produktionsbereiche unter demselben Vorstand und demselben Radiochef zusammenfasste, modifiziert werden sollten.¹⁷⁵

Während besonders die Presse für die Beibehaltung des Status quo der Vorstandszusammensetzung plädierte und eine Umstrukturierung lediglich bei der Programmproduktion für notwendig erachtete, da *„auch auf lange Sicht das TV der kleinere Teil von AB Radiotjänst sein wird und somit nicht zu großen Veränderungen motiviert“*,¹⁷⁶ drängte die Regierung auf eine Ausweitung der Aktionärsbasis auf die Volksbewegungen.¹⁷⁷

Die Diskrepanzen zwischen der Presse, die nicht bereit war, ihre Aktienmehrheit am größten Konkurrenten abzugeben, und dem Kommunikationsministerium verzögerten

¹⁷² Vor einer Überinterpretation des Radiofonds als ein rundfunkspezifisches Element sei gewarnt, da das schwedische Gesetz der privaten Wirtschaft seit 1955 erlaubte, einen Teil ihrer Gewinne steuerfrei in solchen Fonds zu lagern, um sie in Rezessionszeiten oder bei technisch bedingtem Investitionsbedarf zukunfts- und zielgerichtet anwenden zu können. Vgl.: Elmér 1986. S.66-67.

¹⁷³ Vgl. : Sveriges Radios Archiv A04 A2AA:18

¹⁷⁴ Vgl.: SOU 1954:32. S.132.

¹⁷⁵ Vgl.: Franzén 1991. S.249. Franzén schreibt, dass es aus der Retrospektive unglaublich erscheine, wie man fast ahnungslos an verschiedene Formen des koordinierten Programmbetriebs von Radio und Fernsehen geglaubt hatte.

¹⁷⁶ Ausspruch des Vorstandsbeisitzers und Vertreters der Interessengemeinschaft der Zeitungsherausgeber Jan-Otto Modig 1955 anlässlich der strukturellen Neugestaltung von AB Radiotjänst. Zitiert nach Wirén 1986. S.152.

¹⁷⁷ Die „folkrorelser“ (Volksbewegungen) bezeichnen ein breites Spektrum verschiedener Organisationen von den Antialkoholikern über diverse freikirchliche Organisationen bis hin zu Sportverbänden, Gewerkschaften und Hausmütterverbänden. Der hohe Organisationsgrad in Bewegungen und Verbänden ist ein typisches Attribut der schwedischen Gesellschaft.

so lange konkrete Ergebnisse, bis der Staatssekretär des Kommunikationsministeriums Erik Grafström den Pressevertretern mit einer unabhängigen TV-Gesellschaft drohte und damit die Kooperationsbereitschaft der Presse erheblich steigerte.¹⁷⁸

Die Aktienverteilung und mit ihr die Vorstandspräsenz der Aktionärsgruppen änderte sich 1957 durch die Integration der Volksbewegungen grundlegend.¹⁷⁹ Mit jeweils 40% der Aktien und zwei Vorstandsmitgliedern waren die Presse und die Volksbewegungen vorerst die beiden großen Besitzergruppen, während die restlichen 20% samt einem Vorstandssitz in den Händen einer Koalition aus Radioindustrie und Wirtschaftsverbänden verblieben.¹⁸⁰ Der Namenswechsel von AB Radiotjänst zu Sveriges Radio AB war jedoch die evidenteste Veränderung.

Der sich aus der anstehenden Expansion der Rundfunkgesellschaft zwangsläufig ergebenden Intensivierung der Vorstandsarbeit sollte durch einen Ausbau des Vorstandes auf einen Vorsitzenden, zehn ordentliche Mitglieder sowie zehn weitere nicht stimmberechtigte Beisitzer begegnet werden. Die Gesellschaftssatzung schrieb fest, dass alle Mitglieder kulturelle und gesellschaftliche Interessen repräsentieren sollten und darüber hinaus einer von ihnen zusätzlich administrative, wirtschaftliche und technische Sachkenntnisse besitzen müsse.¹⁸¹ In der Praxis saßen im Vorstand überwiegend die Informationschefs der einzelnen Organisationen, deren Kenntnisse in den erwähnten Bereichen eher rudimentär waren.¹⁸² Die Hälfte der Mitglieder und Beisitzer sowie der Vorstandsvorsitzende wurden direkt von der Regierung ernannt.

Laut der ab 1957 gültigen Arbeitsordnung sollte der Vorstand vierteljährlich und der aus sechs Mitgliedern plus dem Vorstandsvorsitzenden bestehende Arbeitsausschuss, der die permanenten Aufgaben des Vorstandes verrichtete und die machtpolitisch wichtige Funktion der Sektionschefernennung innehatte, monatlich tagen.¹⁸³

Die Aktionsfelder der Unternehmensleitung (Vorstand und Radiochef) besaßen klar definierte Grenzen, allerdings war der Vorstand das formell höchste Organ und hatte demzufolge auch die finale Verantwortung für die Rundfunkgesellschaft und deren Unternehmensentwicklung.¹⁸⁴ Zu den eigentlichen Aufgaben des Vorstands, dessen Arbeitsformen der staatlichen Praxis ähnelten, gehörte die Verfassung allgemeiner Richtlinien betreffend der Unternehmensökonomie und der

¹⁷⁸ Vgl.: ebd. S.153.

¹⁷⁹ Selbst der damalige Pressevertreter Jan-Otto Modig gesteht im Nachhinein, dass „*es in der schwedischen Gesellschaft fast unmöglich war, den Vorstand einer öffentlichen Institution ohne Repräsentanten für verschiedene Interessen und Organisationen zu komponieren*“. Modig 1986. S.139.

¹⁸⁰ Vgl.: Eckerberg 1968. S.13f.

¹⁸¹ Vgl.: Gesellschaftssatzung Sveriges Radio 1957. §9.

¹⁸² Vgl.: Modig 1986. S.139.

¹⁸³ Vgl.: Tjernström 1999. S.134f.

¹⁸⁴ Vgl.: Eckerberg 1968. S.15.

Unternehmensorganisation. In Programmfragen besaß der Vorstand zwar das Recht, prinzipielle Beschlüsse zu fassen,¹⁸⁵ die Verantwortung für das eigentlich zentrale Produkt, nämlich das Rundfunkprogramm, trug aber der Radiochef.

Die Enttäuschung der Volksbewegungen, die den Rundfunk als einen effektiven Informationskanal für eigene Sachverhalte betrachteten, war in Anbetracht der internen Kompetenzenverteilung immens. Hatte man mit 40% des Aktienkapitals und zwei Vorstandssitzen zwar eine formell starke Position erreicht, so besaß man dennoch nur marginale Interventionsmöglichkeiten bei der Programmgestaltung.¹⁸⁶

Die Vorstandsmitglieder charakterisierten ihre Aufgabe als eine Art Vertrauensauftrag, da sie ein externes Interessenorgan in einer öffentlichen Gesellschaft darstellten, die nur geringe Kontakte zur Außenwelt besaß.¹⁸⁷ Diese Konstruktion verhinderte allerdings die Integration des Vorstandes in das Unternehmen. Schließlich hegten der Radiochef und die meisten höheren Angestellten von Sveriges Radio Ressentiments gegen ein „Präsentationsgremium“¹⁸⁸ externer – häufig mit denen der Rundfunkgesellschaft kollidierender – Interessen.

Abb. 2: Unternehmensstruktur von Sveriges Radio nach 1957

Auf der dem Radiochef untergeordneten Hierarchieebene trennte sich die interne Unternehmensstruktur zunächst in separierte und koordinierte Direktionen. Überwiegend autonom wurde die direkte, jeweils von einem separaten Programmdirektor für Radio und Fernsehen geleitete, Programmproduktion organisiert. Die administrative-, die technische- und die Öffentlichkeitsabteilung waren für beide Rundfunkmedien integrativ organisiert. Als formell zentrales Koordinationsorgan zwischen den Direktoren aller Abteilungen fungierte die unter der Leitung des Radiochefs tätige Direktion von Sveriges Radio.¹⁸⁹

Die Aufgabenverteilung bei der Programmproduktion war zwischen den einzelnen Unternehmensorganen eher funktional unterteilt. Der Radiochef trug zwar die letztendliche Verantwortung in allen Unternehmensbelangen, die mit der laufenden Tätigkeit verbunden waren, doch die Programmpolicy ließ er im Programmkollegium diskutieren. Einzelfragen delegierte er an die Programmdirektoren von Radio und Fernsehen, allerdings nicht ohne sich Eingriffsmöglichkeiten vorzubehalten.¹⁹⁰

¹⁸⁵ Vgl.: Modig 1992. S.172.

¹⁸⁶ Vgl.: Ivre 1984. S.138ff.

¹⁸⁷ Vgl.: Modig 1992. S.175.

¹⁸⁸ Rydbeck 1990. S.138. Rydbeck schreibt selbst, dass er „*Sveriges Radio nicht als Teil des herrschenden Establishments – bestehend aus Parteien, Organisationen, Presse, Gewerkschaften, Kirchen, Wirtschaft – sondern als eine freistehende, unabhängige „public-service“-Institution*“ sah.

¹⁸⁹ Vgl.: Sveriges Radios Archiv A04 A2AA:19; Årsbok 1959. S.11.

¹⁹⁰ Vgl.: Tjernström 1999. S.136ff.

2.2.3 *Neue Namen an der Spitze des Rundfunks*

2.2.3.1 *Der Radiochef*

Obwohl im Zuge beider Konzessionsverlängerungen sukzessiv die Position des Radiochefs gestärkt worden war, hatte sich der 1950 ins Amt berufene Elof Ehnmark weniger durch seine starke Führungsposition als vielmehr durch seine kulturorientierten Programminteressen einen Namen gemacht. 1952 teilte er daher seine Position nicht ganz unfreiwillig mit Erik Mattson,¹⁹¹ der unter der offiziellen Bezeichnung des geschäftsführenden Direktors die Leitung der administrativen und technischen Angelegenheiten übernahm. AB Radiotjänst schuf damit unterhalb der Vorstandsebene eine Doppelspitze.

Zum 1.7.1955, mitten in der politisch heißen Phase der Fernsehdiskussionen, war der Vorstand gezwungen, die Position des Radiochefs neu zu besetzen, da die Amtszeit von Elof Ehnmark auslief und beide Seiten an einer Verlängerung seines Kontraktes kein Interesse zeigten. Die Expansion der Gesellschaft zeichnete sich bereits deutlich ab und es war klar, dass der neue Radiochef im Gegensatz zu all seinen Vorgängern eine starke Führungspersönlichkeit darstellen musste, deren Akzeptanz im Unternehmen von entscheidender Bedeutung sein würde.¹⁹² Die Schwierigkeit bestand darin, eine Person zu finden, die von den verschiedenen im Vorstand vertretenen Interessengruppen akzeptiert werden konnte.

Mit dem einer großbürgerlichen Familie entstammenden Olof Rydbeck einigte sich der Vorstand nach einer langen und kontrovers geführten Debatte auf ein „*dark horse*“,¹⁹³ dessen größte Merite seine parteipolitische Ungebundenheit war und der zudem als Diplomat weder journalistische Erfahrung noch Kenntnisse im Bereich der Unternehmensführung besaß.¹⁹⁴ Sein unternehmerischer Horizont begrenzte sich auf die staatliche Administration des Außenministeriums.¹⁹⁵

Rydbeck akzeptierte das Angebot des Vorstandes allerdings nur unter der Auflage, dass er die ungeteilte Managerposition erhielt, in der die Funktionen des Radiochefs und des geschäftsführenden Direktors gebündelt würden.¹⁹⁶ Die Doppelspitze von

¹⁹¹ Mit Erik Mattson übernahm erstmals ein bei AB Radiotjänst intern aufgestiegener Mitarbeiter ohne akademische Ausbildung eine der führenden Positionen. Er war seit 1949 maßgeblich an dem Versuch beteiligt, das Fernsehen an die Rundfunkgesellschaft anzugliedern, und zudem ein Mitglied des Untersuchungsausschusses gewesen.

¹⁹² Vgl.: Hadenius 1999. S.179ff.

¹⁹³ Modig 1992. S.178.

¹⁹⁴ Das Verhältnis zur Presse, die maßgeblich zur Ernennung Rydbecks beigetragen hatte, war zu Beginn seiner Radiochefzeit überwiegend positiv, dennoch kommentierte die Tageszeitung „*Expressen*“ am 23.6.1955 die Ernennung Rydbecks sehr kritisch: „*Dies ist kaum der starke Mann, den der Vorstand gefunden hat. Eher eine der Personen, die sich gut in die Reihe gebildeter, blinder und ungefährlicher Radiochefs einordnet.*“

¹⁹⁵ Vgl.: Hansson 1998. S.32ff.

¹⁹⁶ Vgl.: Vgl.: Sveriges Radios Archiv A04 A2AA:18

Radiotjänst hatte somit nur drei Jahre Bestand. Binnen kurzer Zeit wurde Rydbeck, der sich intern eine autoritäre Position schuf,¹⁹⁷ jedoch zu dem starken Radiochef, den das Unternehmen in Anbetracht seiner anstehenden Entwicklung bedurfte.¹⁹⁸ Rydbeck selber, der diese Position die folgenden 15 Jahre innehaben sollte, bewertete die Emanzipation des Rundfunkbetriebes von den externen Interessen als seine primäre Aufgabe,¹⁹⁹ welcher er sich nach 1955 zu widmen hatte.²⁰⁰

Der neue Radiochef war sich der Tatsache, dass er weder Erfahrungen im Unternehmensmanagement besaß, noch „seinen eigenen“ mit einer „lawinenartigen Geschwindigkeit“²⁰¹ wachsenden Betrieb hinreichend kannte, sehr wohl bewusst. Durch informelle Strukturbildung versuchte er deshalb, die Führungsarbeit effizienter zu gestalten. Mit dem Programmkollegium entstand ein solches informelles Organ, das Rydbeck selber als „ein Forum für die Diskussion aktueller und mehr prinzipieller Fragen und mein bestens Führungsinstrument“²⁰² ansah. Bei diesen Treffen mit den diversen Programm-, Administrations- und Unterabteilungschefs strebte er in kontroversen Fragen einen Konsens an. Da die Verantwortung in allen, nicht dem Kompetenzbereich des Vorstands zugehörigen Unternehmensbelangen, vom einzelnen Programm über die Administration bis hin zu konzessionskonformer Unternehmenstätigkeit, beim Radiochef lag, wog seine Stimme im Programmkollegium am schwersten. Rydbeck schreibt in seinen Memoiren, dass eine allgemeine Unternehmenspolicy weniger im formellen Organ der Direktion als vielmehr im informellen Programmkollegium erarbeitet wurde.²⁰³

2.2.3.2 Der Vorstandsvorsitzende

Die formell höchste Position im schwedischen Rundfunk bekleidete der Vorstandsvorsitzende. Damit er diese Position neutral ausübte, verpflichtete der

¹⁹⁷ Als Beispiel hierfür lässt sich anführen, dass sich Rydbeck trotz der schwedischen „Du-Reform“, bei der das förmliche „Sie“ abgeschafft wurde, von seinen Mitarbeitern mit „Herr Radiochef“ anreden ließ. Vgl.: Hansson 1998. S.37.

¹⁹⁸ Vgl.: Modig 1992. S.178ff.

¹⁹⁹ Dennoch scheint Rydbeck nicht jede Art der staatlichen Regulierung abgelehnt zu haben. So äußerte er auf einer Konferenz über die Betriebsvoraussetzungen des Rundfunks am 13.10.1958: „Diese Medien haben in gewissen Angelegenheiten eine solche Effektivität, dass es sich für einen Staat nur natürlich verhält, wenn er darauf achtet, dass dies verantwortungsbewusst in eine positive und nicht eine negative Richtung durchgeführt wird.“ Zitiert nach Thurén 1997. S.110.

²⁰⁰ „Bevor er 1955 Generaldirektor oder Radiochef wurde, gab es eine gestörte Beziehung zu Telegrafverket, welches die Verantwortung für die Übertragung im Festnetz besaß. Die schwedische Entsprechung zur dpa, das Nachrichtenbüro also, hatte zudem das alleinige Recht über die Nachrichtenvermittlung. Als Rydbeck begann, hatte Sveriges Radio nur einen Radiokanal, das war alles. Er hatte also bestimmte politische Gegenspieler, aber sein Ziel war ein selbständiges publizistisches Unternehmen.“ Vgl.: Interview mit Örjan Wallqvist, Stockholm 1999. (unveröffentlicht)

²⁰¹ Rydbeck 1990. S.180.

²⁰² ebd. S.182.

²⁰³ Vgl.: ebd. S.183ff.

Gesellschaftsvertrag den Inhaber dieses direkt durch die Regierung vergebenen Amtes als einziges Vorstandsmitglied ausdrücklich dem Allgemeininteresse.²⁰⁴

Während der heiklen Entscheidungsphase im politischen Ringen um die endgültige Organisationsstruktur des Fernsehens 1955 übernahm mit Per Eckerberg ein tief in der Sozialdemokratie verankerter, ehemaliger Staatssekretär, der wenig später außerdem zum Regierungspräsidenten von Linköpings Län ernannt wurde,²⁰⁵ den Posten des Vorstandsvorsitzenden von AB Radiotjänst, den er die folgenden 22 Jahre innehaben sollte.²⁰⁶

Radio und Fernsehen gehörten zwar nicht dem primären Interessenkreis Eckerbergs an, aber er versuchte, sich weitestgehend mit seiner Aufgabe zu arrangieren. Solange die Verträge mit dem Staat und das festgelegte Budget eingehalten wurden, gab es für Eckerberg nur wenig Anlass zu Kritik oder korrigierenden Maßnahmen.²⁰⁷ Seiner Auffassung nach war Sveriges Radio *„ein Teil des Systems, das herrschte und herrschen sollte“*.²⁰⁸

2.2.4 Der Bruch des Vetorechts und die journalistische Emanzipation

Als symptomatisch für den trotz formeller Befreiung vom TT-Nachrichtenmonopol²⁰⁹ eingeschränkten Aktionsradius der Rundfunkgesellschaft kann das nach dem Zweiten Weltkrieg entstandene Vetorecht betrachtet werden.²¹⁰ Das Vetorecht war eine informelle Regelung, die besagte, dass AB Radiotjänst, um die im Konzessionsvertrag festgeschriebene Unparteilichkeit der Berichterstattung nicht zu gefährden, keine andere Meinung präsentieren durfte, wenn in kontroversen politischen Fragen eine der beteiligten Parteien eine Stellungnahme verweigerte.²¹¹

Zwei Ereignisse im Herbst 1956 führten jedoch dazu, dass dieses informelle Recht gegen den Widerstand der Regierung und des Vorstandes abgeschafft wurde. Nachdem es bereits im September zu Auseinandersetzungen über die Berichterstattung des Radionachrichtenmagazins „Dagens Eko“ anlässlich des Verkaufs der großen Tageszeitungen „Stockholms-Tidningen“ und „Aftonbladet“ an

²⁰⁴ Vgl.: Tjernström 1999. S.134. Die restlichen Vorstandsmitglieder nahmen ihr Mandat als Repräsentanten unterschiedlicher Interessengruppen und Organisationen wahr.

²⁰⁵ Die Regierungspräsidenten der Länder erfüllen im zentralistischen Schweden eher eine repräsentative Funktion, als dass sie politische Vollmachten besitzen.

²⁰⁶ Vgl.: Franzén 1991. S.235.

²⁰⁷ Vgl.: Modig 1992. S.175.

²⁰⁸ Rydbeck 1990. S.137.

²⁰⁹ AB Radiotjänst sollte dennoch primär das Material der Nachrichtencommuniqués von TT verwenden und dieses lediglich mit anderen Materialien komplettieren.

²¹⁰ Um die schwedischen Neutralität zu wahren, schränkte die Regierung während des Zweiten Weltkriegs die Pressefreiheit und die von dieser abhängigen Rundfunknachrichten ein. Das Außenministerium wurde für die Information der Presse über Auslandsnachrichten zuständig. Zwischen 1942 und 1945 hieß der Kontaktmann des Außenministeriums zu TT Olof Rydbeck.

den Gewerkschaftsdachverband LO gekommen war, entzündete sich das Pulverfass am 13. Oktober endgültig, als sich „Dagens Eko“ mit Staatsminister Tage Erlander persönlich überwarf. Nachdem Erlander vormittags ein Kommuniqué über die Fortsetzung der Regierungskoalition veröffentlichen ließ, versuchten sowohl der Radiochef²¹² als auch der Nachrichtendirektor Per Persson, die Regierungs- und Oppositionsführer zu einer Diskussionsrunde bei AB Radiotjänst zu bewegen, zu der lediglich letztere zusagten. Als beide Oppositionsführer bereits im Studio saßen und kein Regierungsvertreter auftauchte, beschloss Rydbeck, das vormittägliche Kommuniqué selbst ausführlich zu referieren, um anschließend die beiden Anwesenden Kommentare abgeben zu lassen. Das informelle Vetorecht war somit eindeutig gebrochen.²¹³

Ein Sturm der Entrüstung brach noch am selben Abend über AB Radiotjänst und „Dagens Eko“ ein. Der Vorstandsvorsitzende Per Eckerberg, höchste Regierungsgremien, vertreten durch den Staatssekretär Olof Palme, und nicht zuletzt die Presse,²¹⁴ die befürchtete, dass sich ihr größter Konkurrent endgültig von seinen publizistischen Fesseln befreien könnte, drohten mit Repressalien und klagten das Rundfunkunternehmen wegen Konzessionsbruch an. Radionämnden, als letzte Kontrollinstanz der Vertragskonformität, wies alle Anklagepunkte zurück. Eine prinzipielle Diskussion über das eigentliche Vetorecht kam überhaupt nicht zustande, da es nicht vertraglich fixiert und somit für Radionämnden nicht existierte.²¹⁵

Dem neuen Medium Fernsehen blieb solch eine Konfliktsituation erspart. Es konnte unabhängig vom ehemaligen externen Nachrichtenmonopol neue Strukturen etablieren, wodurch ein fundamentaler Charakterwandel des Journalismus eintrat.²¹⁶ Spätestens die Reichstagswahl 1960, die als erste TV-Wahl in die schwedische Mediengeschichte einging, offenbarte die veränderten Vorzeichen. Die Reichstagskandidaten wurden durch den scheinbar visuellen Kontakt, den das Fernsehen zwischen ihnen und den Wählern herstellte, so bekannt wie niemals

²¹¹ Rydbeck bewertete dies als Preis, den AB Radiotjänst für die Befreiung vom TT-Nachrichtenmonopol bezahlen musste, den er aber nicht länger akzeptieren konnte, da eine professionelle Berichterstattung verhindert würde. Vgl.: Rydbeck 1987. S.57.

²¹² Vgl.: Rydbeck 1990. S.122ff.

²¹³ Thurén 1997. S.114.

²¹⁴ Die Presse versuchte zudem vergeblich, die Rundfunknachrichten an der Expansion zu hindern, indem Zeitungsangestellten verboten wurde, beim Rundfunk mitzuarbeiten. Dennoch konnte nicht verhindert werden, dass besonders die Pioniere des Fernsehens sich zum Großteil aus der Tagespresse rekrutierten. Vgl.: Wirén 1984. S.149ff. oder Engblom 1998. S.87ff.

²¹⁵ Vgl.: Elgemyr 1987. S.50.

²¹⁶ Vgl.: Thurén 1997. S.119.

zuvor.²¹⁷ Obwohl 1960 nur 40% der Wähler einen TV-Apparat besaßen, verfolgten 60% die Wahldebatten im Fernsehen.²¹⁸

Die treibende Kraft für die journalistische Emanzipation war unzweifelbar der Radiochef, der zwar nach innen seine Kritik an diversen Programmen nicht verbarg, aber als letzte Verantwortungsinstanz nach außen seine Mitarbeiter und deren Produktionen verteidigte.²¹⁹

Sveriges Radio modifizierte die vertraglich eingeforderte konsequente Unparteilichkeit insofern, als dass kontroverse Themen in der Berichterstattung aufgegriffen werden konnten. Die Nachrichten- und Gesellschaftsprogramme von Radio und Fernsehen etablierten sich so als feste journalistische Größe. Andererseits wurde der Rundfunk selber immer stärker als Machtmedium verstanden, wodurch sich das Interesse an einer externen Kontrolle von Sveriges Radios Programmangebot intensivierte. Sveriges Radio wandelte sich immer mehr zu einem hochsensiblen Unternehmen, das den verschiedensten politischen Einflussversuchen ausgesetzt war.

2.2.5 *Unternehmensexpansion*

In keinem anderen Land entwickelte sich der Fernsehgeräteabsatz und mit ihm der Empfangslizenzenabsatz so rasant wie in Schweden, dass binnen sechs Jahren nach der Aufnahme des regelmäßigen Sendebetriebs die höchste Gerätedichte in ganz Europa aufwies, obwohl andere Staaten wesentlich früher die permanente Programmdistribution begonnen hatten.²²⁰

Mit dem sukzessiven Ausbau des terrestrischen Distributionsnetzes, der bewusst in den urbaneren mittleren und südlichen Landesgebieten begann, um schnell eine breite Basis an Lizenznehmern zu bekommen und im Juni 1962 Nordschweden erreichte,²²¹ stieg die Zahl der potentiellen Fernsehprogrammkunden. Zwischen 1957 und 1962 erweiterte sich die Anzahl offiziell gemeldeter Fernsehempfangsgeräte von 8679 auf ca. 1,6 Millionen,²²² wodurch sich die wirtschaftliche Grundlage des Fernsehens

²¹⁷ Vgl.: Höijer 1998. S.202ff.

²¹⁸ Vgl.: Unsgaard; Ivre 1962.

²¹⁹ Vgl.: Hansson 1998. S.34ff.

²²⁰ Vgl.: Törnqvist 1967. S.21. Die Hauptursache lag wahrscheinlich in der Tatsache, dass Schweden über das höchste Pro-Kopf-Einkommen in Europa verfügte und außerdem die Versuchstätigkeit einen langen Zeitraum abdeckte. Vgl.: Kleberg 1996. S.182-186.

²²¹ Der Ausbau des Netzes konnte nach 1958 auf Grund der Lizenzexplosion forciert werden. Bereits 1965, nachdem noch diverse Kleinstantennen zur Empfangsverbesserung im dünnbesiedelten Norrland fertiggestellt waren, erreichte das Festnetz eine Deckung von 96%. Vgl.: Wormbs 1997. S.107ff.

²²² Vgl.: EBU-Review 1962. Die Anzahl der TV-Empfangsgeräte pro 1000 Einwohner umfasste 1962 mit ca. 200 ungefähr die doppelte Höhe derer des Wirtschaftswunderlandes Bundesrepublik Deutschland. Vgl.: Törnqvist 1967. S.21.

umfangreicher als ursprünglich prognostiziert verbreiterte.²²³ Zur Befriedigung der gesteigerten Nachfrage expandierte das Programmangebot von ca. 10 wöchentlichen Stunden zu Sendebeginn 1956 auf ca. 37,5 Stunden im Budgetjahr 1962/63.²²⁴

Neben der aus der Fernsehetaablierung resultierenden Angebotsexpansion, erweiterte sich auch das Radioprogrammangebot durch den Start des zweiten (P2) und dritten (P3) Sendekanals 1955 bzw. 1961.²²⁵ Noch 1962 überstiegen die Kosten des Radios mit insgesamt 47,2% des Gesamtbudgets von Sveriges Radio den 41,6%igen Anteil des Fernsehens, obwohl letzteres die kostenintensivere Produktion aufwies.²²⁶

Bei einer Angebotsexpansion dieses Ausmaßes mussten neben dem Finanzkapital auch die restlichen Produktionsfaktoren in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen. Umfangreiche Investitionen in Produktionstechnik, Lokalitäten und vor allem Personal waren also die Bedingung einer positiven Entwicklung.

Im Frühjahr 1955, einen Monat vor der Ernennung Rydbecks zum Radiochef, legte „Byggnadsstyrelsen“ (Vorstand des staatlichen Bauamts) erfolgreich einen erneuten Planungsentwurf für das erste spezielle „Radiohaus“, über das schon seit den 1930er Jahren diskutiert worden war, vor.²²⁷ Die Fertigstellung des Hauses, das langfristig sämtliche Rundfunkeinheiten beherbergen sollte, datiert in das Jahr 1961.²²⁸ Bereits zwei Jahre später waren dessen Kapazitäten erschöpft und ein eigenständiges TV-Haus musste gebaut werden.²²⁹

²²³ Der staatliche Untersuchungsausschuss von 1954 prognostizierte 500000 Lizenznehmer nach ca. 10 Jahren Dauer des regelmäßigen Sendebetriebs. Die Zahlen verdeutlichen eindeutig, wie groß die Unsicherheit bezüglich des neuen Mediums war.

²²⁴ Vgl.: Årsbok 1962/63. Die Jahresberichte der Rundfunkgesellschaft waren am staatlichen Haushaltsjahr ausgerichtet waren, welches am 1.7. begann und am 31.6. des darauffolgenden Jahres endete.

²²⁵ Beim Sendestart von P3 beteiligte sich das Kommunikationsministerium mit Sonderbudgets an der raschen Ausdehnung des Programms, da der Kanal mit dem seit 1961 von internationalen Gewässern aus sendenden Radio Nord konkurrieren sollte. Vgl.: Wormbs 1997. S.142ff. Vgl. Kap. 2.2.6.2.

²²⁶ Vgl.: Årsbok 1962/63. S.195.

²²⁷ Sveriges Radio war per Konzessions- und Gesellschaftsvertrag die eigenständige Planung der Lokalitäten untersagt. Bis auf die von privaten Besitzern angemieteten Gebäude gehörten sämtliche Lokalitäten über Byggnadsstyrelsen indirekt dem Staat. Im Falle einer Nichtverlängerung der Konzession musste die Gesellschaft ihre Lokalitäten, die Produktionstechnik und die Angestellten einer Nachfolgesellschaft zur Verfügung zu stellen.

²²⁸ 1960 war im Zuge der radiohausinternen Lokalitätenverteilung ein Machtkampf zwischen Telegrafverket und Sveriges Radio entbrannt, den die Rundfunkgesellschaft für sich entscheiden konnte. Telegrafverket hatte beim staatlichen Bauamt 600m² im Radiohaus für eine Rundfunkzentrale beantragt, um eine bessere Koordination zwischen Programm und Distribution gewährleisten zu können. Rydbeck wehrte sich jedoch vehement gegen diesen Plan, da er um die autonome Stellung von Sveriges Radio fürchtete. Da das Argument von Telegrafverket nicht von der Hand zu weisen war, plädierte er für eigene Lokalitäten von Telegrafverket in geografischer Nähe. Eine Trennung sei aber, um Kompetenzstreitigkeiten zu verhindern, notwendig. Schließlich setzte sich Rydbeck durch und Telegrafverket musste in Lokalitäten im Kaknästorn, dem 1966 fertiggestellten Sendeturm Stockholms, ausweichen. Vgl.: Wormbs 1997. S.118ff.

²²⁹ Vgl.: Hansson 1998. S.49.

Schon die von 500 (1955) auf ca. 2000 (1962) gestiegene Mitarbeiterzahl verdeutlicht den Umfang der Expansion von Sveriges Radio.²³⁰

Diese Entwicklung bereitete dem Monopolunternehmen während der Aufbauphase des Fernsehens praktische Probleme bei der Personalrekrutierung. Die meisten Positionen mussten intern ausgebildet werden, da ein Arbeitsmarkt für die unterschiedlichen Berufsgruppen nicht vorhanden war. Ebenso griff der Arbeitsausschuss des Vorstandes bei der Personalbesetzung der Sektionschefs überwiegend auf interne Angestellte, die bereits Erfahrung mit dem Rundfunk besaßen, zurück.²³¹ Einen zentralen Einfluss bei der Personalpolitik übte auch der Radiochef aus, der zwar in Eigeninitiative nur untere Stellen vergeben durfte, aber durch Beratungstätigkeiten indirekt an der Besetzung höherer Positionen teilnahm.²³² Die Personalpolitik half dem Unternehmen eine eigene Art Unternehmenskultur zu erschaffen, die später häufig Anlass zu Kritik gab.²³³

2.2.6 Unklar formulierte Rechte – Bedrohte Monopole

2.2.6.1 Rydbeck gegen Skoglund

Ohne erwähnenswerte Abänderung verlängerten die Regierung und Sveriges Radio im Mai 1959 den Konzessionsvertrag. Die Initiative des Ministeriums, die Rundfunkgesellschaft der staatlichen Wirtschaftsprüfung zu unterstellen, scheiterte ohne weiteren Machtkampf am Widerstand des Vorstandes. Die Situation im Rundfunkbereich schien nach den turbulenten Fernsehjahren ruhig und die separaten Kompetenzbereiche gegenseitig akzeptiert.²³⁴

Der Plan des Kommunikationsministers Gösta Skoglund, als Reaktion auf erhöhte Budgetforderungen für den Radiorundfunk einen erneuten Untersuchungsausschuss einzusetzen, der die Zukunft des Radios im Fernsehzeitalter analysieren sollte, rief bereits im November 1959 starke Emotionen hervor. Rydbeck reagierte erbost, da er um die autonome Programmplanung von Sveriges Radio fürchtete und in Skoglunds Vorgehen einen direkten Vertragsbruch ausmachte. Unterstützung erhielt er dabei vom Vorstandsvorsitzenden Per Eckerberg und der Presse, die androhte, sich im Falle eines

²³⁰ Vgl.: Rydbeck 1963. S.6.

²³¹ Vgl.: Engblom 1998. S.101-111.

²³² Beispielsweise beschwerte sich Erik Mattson in einem Brief an den Vorstand über Rydbecks zielstrebige Platzierung ihm loyaler Mitarbeiter auf zentralen Unternehmenspositionen von Sveriges Radio. Vgl.: Sveriges Radios Archiv A04 F4AA:6

²³³ Der Vorstandsvorsitzende Per Eckerberg kritisierte die interne Unternehmensphilosophie mehrfach. Er war der Auffassung, dass man bei Sveriges Radio der Überzeugung sei, dass „*all die Arbeit mit dem Rundfunk etwas so verdammt Feines sei, dass eine Art göttlicher Auftrag damit verbunden sei.*“ Von diesem „*göttlichen Auftrag*“ war der Vorstand jedoch ausgeschlossen, weshalb er niemals richtig in die Rundfunkgesellschaft integriert wurde. Zitiert nach: Interview mit Oloph Hansson, Stockholm 1999 (unveröffentlicht).

²³⁴ Vgl.: Hadenius 1998. S.188.

solch unangemessenen staatlichen Verhaltens aus dem Aktionärskreis von Sveriges Radio zurückzuziehen.²³⁵

Den eindeutigen Worten der Unternehmensleitung zum Trotz, bekam am Samstag, dem 12.12.1959, der Radiochef durch den Staatssekretär des Kommunikationsministeriums Nils Hörjel die geplante Untersuchungsdirektive überliefert, um binnen drei Tagen eine schriftliche Stellungnahme abzugeben. Der Untersuchungsausschuss sollte durch die Direktive ermächtigt werden, einen Plan für die allgemeine Programmpolitik, der adäquate Programmvorschlage für Radio und Fernsehen beinhalten sollte, zu erarbeiten, die Möglichkeiten einer internen Organisationsstrukturrevision inklusive einer stärkeren Dezentralisierung zu untersuchen und andere ökonomische Rundfunkaspekte zu durchleuchten.²³⁶

Für Rydbeck bedeutete diese Direktive, dass *„die Untersuchung mit anderen Worten die Rolle des Vorstandes von Sveriges Radio übernehmen sollte. Eine eklatantere Inkompetenzerklarung konnte man sich für diesen nicht denken“*.²³⁷ Der Radiochef selber plante eine Gegenoffensive, indem er mit Unterstützung von Teilen des Vorstandes Skoglund des Vertragsbruches anklagen wollte, scheiterte dabei aber an der passiven Haltung des Vorstandschefs Per Eckerberg. Eine Kompromisslösung, bei der die Detailuntersuchung des Programms und die Revision der Unternehmensstruktur verschwanden,²³⁸ beendete letztlich die Konfliktsituation, aus der keine der drei Parteien Vorstand, Radiochef und Ministerium als klarer Sieger hervorging. Die staatliche Macht in Rundfunkangelegenheiten offenbarte aber ihren immensen Umfang, der es erlaubte, den Untersuchungsausschuss von 1960 durch die Effizienzanalyse der Rundfunkgesellschaft tief in den vertraglich fixierten Kompetenzbereich des Vorstandes eindringen zu lassen.²³⁹

Während der Konfrontationen um die Verantwortlichkeit für ökonomische Aspekte, wie beispielsweise die Effektivitätsanalyse, offenbarten sich unterschiedliche Meinungen über den grundlegenden Rundfunkfinanzierungsmechanismus. Der Kommunikationsminister betrachtete die Lizenzeinnahmen als staatliches Kapital, das

²³⁵ Vgl.: Wirén 1986. S.186-188.

²³⁶ Vgl.: Tjernström 1999. S.139.

²³⁷ Rydbeck 1990. S.156.

²³⁸ Vgl.: Wirén 1986. S.188.

²³⁹ Olof Rydbeck widmet in seinen Memoiren der Konfrontation mit der Macht, wie er das Kommunikationsministerium etwas provokant bezeichnet, mehrere Seiten, auf denen er minutiös den dramatischen Kampf um sein Unternehmen schildert. Die Intensität der Integritatsbedrohung von Sveriges Radio schien ihm so enorm, dass er *„im Falle einer Bestätigung der Direktive zurücktreten würde.“* Obwohl er in Teilaspekten Niederlagen eingesteht und auch sein Vorschlag einer grundsätzlichen Analyse der Organisationsstruktur von Sveriges Radio unter besonderer Beachtung der externen Verhältnisse (Byggnadsstyrelsen und Televerket) scheiterte, wertet Rydbeck selber den Kompromiss als Sieg. Vgl.: Rydbeck 1990. S.155-165.

die Rundfunkteilnehmer für den Besitz des Empfangsgerätes an den Staat bezahlten. Die Mitarbeiter von Sveriges Radio und besonders dessen Radiochef sahen in der Lizenzgebühr jedoch den staatlich fixierten Preis für ihr Programmgut.²⁴⁰ Ebenfalls mit dem Argument der staatlichen Gelder strebte Skoglund danach, die staatliche Sachrevision bei Sveriges Radio durchzusetzen, was allerdings am vereinigten Widerstand von Vorstand und Radiochef scheiterte.

Der staatliche Untersuchungsausschuss etablierte sich spätestens 1960 auch innerhalb einer Konzessionsperiode zu einem ministeriellen Machtmedium.²⁴¹ Die Monopolmacht von Sveriges Radio, das Programmgut auf der Grundlage des Konzessionsvertrages zu produzieren, wirkte bedroht.²⁴²

2.2.6.2 *Radio Nord*

Internationale Koordinationsabkommen und nationale formell fixierte Sanktionsrechte schienen der Regierung, als Inhaberin der notwendigen Verfügungsrechte am Frequenzspektrum, die Basis für eine monopolistische Rundfunkpolitik zu sichern.

Das Netz aus nationalen und internationalen Regelungen und Gesetzen war jedoch nicht eng genug geknüpft, da zwar die Rundfunkfrequenzemission von beweglichen Schiffen verboten war, diese aber, sobald sie auf internationalen Gewässern vor Anker lagen, sich in einem rechtlichen Vakuum fehlender nationaler Sanktionsgewalt befanden. Im März 1961 machte sich, ähnlich wie überall in Europa, mit Radio Nord eine sogenannte Piratenstation dieses Vakuum zu Nutze und sendete, mit finanzieller Hilfe aus den USA von einem in Nicaragua registrierten und zur Radiostation umgebauten ehemaligen deutschen Fischkutter, reklamefinanziertes Radio nach Mittelschweden. Radio Nord benutzte einen relativ schwachen 10kw-Sender und die Frequenz einer Radiostation aus dem französischen Lyon. Da die Sendestärke eher schwach war, schienen Interferenzprobleme mit dem französischen Rundfunkanbieter ausgeschlossen.²⁴³

Der schnell einsetzende Erfolg des Piratenradios basierte auf der zielgerichteten Nutzung einer Charakteränderung der Programmpräferenzen des Publikums besonders in jüngeren Hörerkreisen. Als Reaktion auf die Einführung des Fernsehens und durch die Erfindung der portablen Radioempfangsgeräte änderte der Programmkonsument seine Präferenzen insofern, dass die Informationsfunktion des Radios vom Fernsehen übernommen wurde und im Radio vermehrt musikalische Unterhaltung gewünscht

²⁴⁰ ebd. S.160.

²⁴¹ Vgl.: Modig 1986. S.139ff.

²⁴² Thurén konstatiert viele konkurrierende Kontrahenten von Sveriges Radio, aber die größte Bedrohung für das Unternehmen stellte der Staat dar. Vgl.: Thurén 1997. S.148ff.

²⁴³ Heimbürger; Tahvanainen 1989. S.541-544.

war.²⁴⁴ Während Radio Nord sein Programmangebot hieran orientierte, war Sveriges Radio dieser Nachfrageänderung bisher nur teilweise begegnet.²⁴⁵

Abb. 3: Rydbecks Küstenbatterie. Quelle: Sveriges Radios Archiv.

Der Staat und Televerket²⁴⁶ waren unfähig, Sveriges Radio das vertraglich zugesicherte Monopol zu garantieren und dennoch zum Handeln gezwungen. Im Mai setzte die Regierung eine besondere Arbeitsgruppe aus fünf unterschiedlichen Ministerien ein, die unter verschiedenen Aspekten potentielle Problemlösungen analysieren sollte. Der im September präsentierte Ergebnisbericht konstatierte, dass lediglich ein internationales Vorgehen des Nordischen Ministerrates zufriedenstellende Resultate bewirken könnte.²⁴⁷

Rydbeck erkannte die missliche Lage der sozialdemokratischen Regierung und nutzte die Situation zielstrebig aus, indem er vorschlug, Radio Nord in der Konkurrenzsituation zu besiegen. Seine Initiative, die er damit begründete, dass jegliche machtpolitische Aktion gegen den äußerst populären Piratensender in einer totalen Katastrophe für die Regierung enden würde, sah mit P3 einen neuen Radiokanal vor, der die Präferenzen der jüngeren Hörer berücksichtigen sollte.²⁴⁸ Erik Mattson sondierte bereits vorher mit Televerket die möglichen Kosten einer weiteren landesdeckenden Radiofrequenz bzw. der intensiveren Nutzung der existierenden Frequenzressourcen.²⁴⁹ Sveriges Radio präsentierte dem Kommunikationsminister Skoglund also ein komplettes Konzept, dem sich dieser kaum widersetzen konnte.²⁵⁰ Ein Verbot von Radio Nord ohne eine Kompensation durch ein ähnliches Programmangebot von Sveriges Radio war für die Regierung außerdem politisch nicht ratsam.²⁵¹ Die Unternehmensleitung befand sich in einer verhandlungstaktisch günstigen Lage. Obwohl sie diese vorerst ausnutzte, drängte auch Sveriges Radio auf ein Verbot von Radio Nord zur Wahrung des eigenen Monopols.

Mit dem eher formellen als reellem Argument des Vertragsbruchs gegen die international akzeptierte Frequenzverteilung, verabschiedete der Nordische Ministerrat

²⁴⁴ Vgl.: Hadenius 1998. S.182ff.

²⁴⁵ „Sowohl der Radiochef Olof Rydbeck als auch der Radiodirektor Nils-Olof Franzén besaßen einen Musikgeschmack, der von dem des Volkes weit entfernt war. Dies prägte in höchstem Grad das Angebot. (...) Ihre Ambition war, dass man das Unternehmen im Musikbereich eher zu einer Kulturinstitution machte, als einen vielfältigen Musikgeschmack zu befriedigen. Dies machte Sveriges Radio bei der Konkurrenz mit einem populären Musikkkanal besonders verletzlich.“ Hansson 1998. S.61.

²⁴⁶ Telegrafverket hatte die kürzere Bezeichnung Televerket erhalten, nachdem die Telegrafie zunehmend durch andere Kommunikationsmedien ergänzt worden war.

²⁴⁷ Vgl.: Hadenius 1998. S.186. Vorschläge wie die Ausstrahlung spezieller Störsignale oder ein Verbot der Bedarfsbelieferung des Schiffes scheiterten an ihrer Realisierbarkeit.

²⁴⁸ Vgl.: Franzén 1961.

²⁴⁹ Vgl.: Wormbs 1997. S.143.

²⁵⁰ Vgl.: Rydbeck 1990. S.164.

²⁵¹ Vgl.: Hansson 1998. S.53-69.

im Frühjahr 1962 eine Empfehlung, durch nationale Gesetzgebung die Distribution von auf internationalen Gewässern emittiertem Programm in den nationalen Luftraum zu regulieren.

Schweden erhielt als erstes Land Europas ein entsprechendes Gesetz und zwang Radio Nord den Sendebetrieb zum 31.6.1962 einzustellen.

2.3 1961 bis 1969/70: TV2 und die Revision der Organisationsstruktur

Ein Jahr bevor der Staat die exklusive Nutzung seiner Verfügungsrechte am schwedischen Frequenzbereich durch die Schließung der internationalen Rechtslücke zum 1.7.1962 gesichert hatte, veränderte im Frühjahr 1961 die zweite Stockholmer Planungskonferenz für die internationale Koordination und Verteilung der Frequenzbereiche das potentielle Angebot an Fernsehverteilungsmöglichkeiten.²⁵²

Im Rahmen der Konferenz sollte die 1952 beschlossene sehr extensive Verteilung des VHF-Bandes intensiviert werden. Nachdem man herausgefunden hatte, dass die Interferenzprobleme deutlich geringer ausfielen als ursprünglich angenommen, ließen sich mehr Sendeplätze im VHF-Band vergeben. Zudem verteilten die europäischen Staaten mit dem UHF-Band die höheren Bereiche im Frequenzspektrum, die parallel zu den bereits existierenden Verteilungsmöglichkeiten weitere Kapazitäten erschlossen.²⁵³

In Schweden veränderte die Fernsehfrequenz durch das Konferenzergebnis seine grundlegende Gutseigenschaft, da die absolute Knappheit der Monopolsituation nicht länger gegeben war.²⁵⁴ Monetäre Ursachen verhinderten vorerst das schnelle Aufkeimen einer erneuten Organisationsdiskussion im Reichstag. Für die Realisierung der zwei weiteren potentiellen landesdeckenden Frequenzen im wesentlich emissionschwächeren und somit von der Reichweite geringerem UHF-Bereich war nämlich ein Ausbau des terrestrischen Festnetzes auf 111 Großsendeanlagen und mit ihm eine immense Investitionstätigkeit notwendig.²⁵⁵

2.3.1 TV-främjandet und die Zusatzdirektive

Die Debatte um Radio Nord und das positive Echo der Rundfunkkonsumenten auf das reklamefinanzierte Programmangebot ermutigte 50 führende schwedische Industrieunternehmen, mit der Bildung der Interessengemeinschaft „TV-främjandet“ (Fernsehförderung) eine erneute Initiative für reklamefinanziertes Fernsehen zu starten. Es war das erklärte Ziel von TV-främjandet, „*ein freies, komplett*

²⁵² Vgl.: Wirén 1986. S.186ff.

²⁵³ Vgl.: Wormbs 1997. S.149f.

²⁵⁴ Das Frequenzgut war aus technischen Gründen weiterhin ein knappes Gut, was polypolistische Strukturen verhinderte. Die wirtschaftliche Nutzung beinhaltete folglich weiterhin die Privilegierung einzelner Programmproduzenten, weshalb die Regierung einen dringenden Regulierungsbedarf anmahnte. Vgl.: Prop. 1966:136

²⁵⁵ Vgl.: SOU 1965:20. S.108f.

*unabhängiges TV-Unternehmen, das Sveriges Radio AB eine stimulierende Konkurrenz bieten könnte*²⁵⁶ zu gründen. Bereits 1956, so das Argument, habe sich die Regierung am britischen Vorbild orientiert, weshalb eine erneute Ausrichtung am britischen Kanalkonkurrenzmodell zwischen einer lizenz- und einer reklamefinanzierten Rundfunkorganisation empfehlenswert sei.²⁵⁷

Die industrielle Initiativtätigkeit mündete binnen kurzer Zeit in einer erneuten Polarisierung der Diskussionsteilnehmer in ein kommerzielles und ein antikommerzielles Lager.²⁵⁸ Das Kommunikationsministerium, das nach der Stockholmer Konferenz von 1961 bezüglich der Bewirtschaftung des UHF-Bandes wenig unternommen hatte, erkannte den gesteigerten Reaktionsbedarf und versah den seit 1960 arbeitenden Untersuchungsausschuss am 16.11.1962 mit einer fernsehspezifischen Zusatzdirektive. Durch den Ausschluss der Reklamefinanzierung und der Negation zweier separater Sendeorganisationen enthielt die Direktive zwei prägnante Regulierungen. Zudem *„sollte das Fernsehen zukünftig umfangreicher für Ausbildungszwecke und Konsumenteninformationen genutzt werden“*.²⁵⁹

Die Argumente der Zusatzdirektive stützten sich auf den Ergebnisbericht des britischen Pilkington-Komitees, dessen Aufgabe in der Analyse des Kanalkonkurrenzmodells zwischen der lizenzfinanzierten BBC und dem reklamefinanzierten und gewinnorientierten ITV (Independent Television) bestanden hatte.²⁶⁰ Das Komitee stellte fest, dass ausschließlich staatliche Regulierungen Schutz vor negativen Auswirkungen des Fernsehkonsums garantieren würden.²⁶¹ Der Ausschuss ging in seinem Bericht von einer Segmentierung der Fernsehkonsumenten in inhomogene Nachfragegruppen aus, deren individuelle Nachfrage befriedigt werden müsse. Des weiteren fand sich im Ergebnisbericht eine explizite Ausformulierung der paternalistischen Systemvorstellung, die im Fernsehprogramm einen Aspekt der Kulturpolitik sieht und es nutzt, um den Bürger zur Kultur zu erziehen.²⁶²

2.3.2 Der Untersuchungsausschuss

Nachdem die personelle Zusammensetzung des Untersuchungsausschusses bereits 1960 der Politik klare Priorität zugewiesen hatte und lediglich der Ökonomiedozent

²⁵⁶ TV-främjandet 1963. S.5.

²⁵⁷ Vgl.: Modig 1976. S.11.

²⁵⁸ Vgl.: Wirén 1986. S.169f.

²⁵⁹ SOU 1965:20. S.1.

²⁶⁰ Vgl.: Cain 1992. S.86-88.

²⁶¹ Committee on Broadcasting 1960.

²⁶² Der Steuerung des Programmkonsumten durch staatliche Regulationen können unterschiedliche Motive zu Grunde liegen, deren Grenzen unklar sind. Während autoritäre Motive die Interessen des Steuernden verfolgen und der Konsument eher die Position eines zu indoktrinierenden Untertanen einnimmt, sollen durch die paternalistische Steuerung die Interessen des Konsumenten, die dieser aus diversen Gründen nicht adäquat artikulieren kann, befriedigt werden. Ebenso variiert auch die Intensität der Steuerung. Vgl.: Thurén 1997. S.17f.

Ingemar Lindblad ohne parteipolitische Verankerung war,²⁶³ musste Sveriges Radio 1962 erneut akzeptieren, dass im Zuge der Zusatzdirektive weder der Radiochef noch ein anderer Unternehmensexperte an der aktiven Ausschussarbeit beteiligt wurde. Erstmals verhandelte also eine staatliche Untersuchung ohne die Beteiligung von Sveriges Radio/AB Radiotjänst über die zukünftige Organisationsstruktur des Rundfunks. Sveriges Radio besaß durch die Position des Radiochefs als Kontaktmann und die Funktion des Rundfunkunternehmens als Informations- und Arbeitsmateriallieferant zwar die nicht zu unterschätzende Macht der Informationsselektion, welche die Untersuchungsarbeit indirekt intensiv prägte,²⁶⁴ doch betrachtete man unternehmensintern die Untersuchung rundfunkspezifischer Angelegenheiten durch ein Gremium externer Abgeordneter mit großer Skepsis.²⁶⁵

Der Zeitraum, den die Untersuchung in Anspruch nahm, weitete sich auf Grund der sehr dezidierten Arbeitsweise ihrer Mitglieder enorm aus. Da die Untersuchungstätigkeit hauptsächlich von Ingemar Lindblad dominiert wurde, endete sie nicht in der erwarteten parteipolitischen Konfrontation über die Grundsätze des Rundfunks. Nach fünf Jahren präsentierte der staatliche Untersuchungsausschuss im April 1965 seinen siebenhundertseitigen Abschlussbericht, in dem viele Bereiche des Rundfunkbetriebes intensivst analysiert und bewertet wurden.

Zur Eingliederung des zweiten Fernsehkanals als internen Konkurrenten zu TV1 erarbeitete der Ausschuss zwei alternative Lösungen, von denen er die einer geografischen Konkurrenz zwischen einem Stockholm- und einem Distriktkanal im Rahmen einer gemeinsamen Programmdirektion bevorzugte. Die Alternative zweier separater Einheiten mit eingeschränkten Befugnissen und einem zentralen Koordinator wurde aus Kostengründen eher abgelehnt.

Im Zuge der Kanalerweiterung sollte sich die Aktiengesellschaft in eine Stiftung umwandeln, da dies bei gleichbleibender Autonomie von staatlichen Einflüssen eine größere Gestaltungsfreiheit in Fragen der Unternehmensverfassung gewährleistete. In Form von dreijährigen Budgetplänen, welche um die jeweiligen Inflationsraten korrigiert werden sollten, schlug der Ausschuss eine umfangreiche finanzielle Autonomie von Sveriges Radio vor. Allerdings lehnte man die selbständige Überschussverwaltung und die Autonomie in Angelegenheiten, die das Kostenniveau des Rundfunks – wie beispielsweise das Farbfernsehen – heben würden, strikt ab.

Durch den Bericht,²⁶⁶ der den Vorstand als ineffizient bewertete, wurde dieser starker Kritik ausgesetzt. Der Abschlussbericht empfahl deshalb bei relativer Beibehaltung

²⁶³ Vgl.: SOU 1965:20.

²⁶⁴ Vgl.: Unsgaard 1984. S.86ff.

²⁶⁵ Vgl.: Rydbeck 1990. S.163.

²⁶⁶ Vgl.: SOU 1965:20; SOU 1965:21.

der Zusammensetzung eine Verkleinerung auf sieben Mitglieder. Im Gegensatz zur vorherigen Lösung sollten alle Vorstandsmitglieder und nicht nur eines über ökonomische und administrative Kenntnisse verfügen. Dafür sollte ein 21-köpfiger Programmrat stärkeren Einfluss auf die Produktion erhalten.

Analog zum britischen Pilkington-Komitee fand sich auch im Untersuchungsbericht die dezidiert ausformulierte paternalistische Betrachtungsweise des Programmgutes wieder. Hierdurch wurde der Grundstein gelegt, um die bis dato nicht existierenden inhaltlichen Programmregulierungen durch staatliche Instanzen partiell zu legitimieren.²⁶⁷

2.3.3 Die Presseinitiative und die Stellungnahme von Sveriges Radio

Im Herbst 1964, lange bevor der Ergebnisbericht veröffentlicht wurde, starteten die Pressevertreter einen Inkorporationsversuch, indem man vorschlug, TV2 eigenständig und unabhängig zu betreiben, um die Konkurrenz zu Sveriges Radio gewährleisten zu können. Es war erneut das Motiv der Presse, einen potentiellen Konkurrenten in seiner Entwicklung zu hemmen. Die Verhandlungsmacht des „*Monopolspielers*“²⁶⁸ TT in Rundfunkangelegenheiten war allerdings im Vergleich zu früheren Organisationsdebatten so stark geschrumpft, dass seine Argumentation, die der früherer Rundfunkdiskussionen entsprach, praktisch kein Gehör fand.²⁶⁹

Schwerer wog mittlerweile die Stimme von Sveriges Radio, dass in einer Stellungnahme zum Ergebnisbericht die eindeutige Kompetenzverteilung zwischen den direkt und indirekt in den Rundfunkbetrieb involvierten Interessengruppen und Organisationen betonte, um Konflikte zu minimieren und die Effektivität zu steigern. Die speziellen Tätigkeitsfelder einzelner am Rundfunkbetrieb beteiligter Individuen sollten jedoch durch formelle gesetzliche Grundlagen definiert werden.

Zudem forderte Sveriges Radio einen permanenten staatlichen Vertreter, der als Experte für interne Rundfunkangelegenheiten bei Sveriges Radio integriert werden sollte, um ein Koordinationsorgan zwischen der Regierung und dem Rundfunkunternehmen zu kreieren.²⁷⁰ Der Status quo als nichtstaatliches Unternehmen mit breiter Verankerung in der Gesellschaft bewertete man in der Stellungnahme als einen Garant für die juristische Stellung einer privatrechtlichen

²⁶⁷ „Es gibt Politikbereiche, in denen die offizielle Gesellschaft oder die zuständigen Behörden eine Politik verfolgen, die weitreichender und toleranter ist, als die engstirnige und vorurteilsbeladene Meinung, die im gewöhnlichen Volk verbreitet ist. (...) Hier hat Sveriges Radio die deutliche Aufgabe, in gewisser Weise als Anwalt des offiziellen Schweden aufzutreten und für eine gewisse Aufklärung, Weitsichtigkeit und Toleranz zu plädieren.“ SOU 1965:20. S.186.

²⁶⁸ Hadenius 1998.

²⁶⁹ Vgl.: Wirén 1984. S.155.

²⁷⁰ Vgl.: Sveriges Radio 1966. S.187-188.

Person, die den laufenden Betrieb auch weiterhin vor ineffizienten staatlichen Arbeitsformen schützen würde.

Weitere Effizienzhindernisse könnten zudem durch eine Reformation des Verhältnisses zu Televerket abgebaut werden. Zwar präferierte man aus ökonomischen Gründen das aktuelle System der Trennung von Programmübertragung und -produktion, allerdings müsste das Verhältnis beider Organisationen wie das zwischen einer Serviceinstitution (Televerket) und seinem größten Kunden (Sveriges Radio) gestaltet werden. Die Verteilungskämpfe zwischen ökonomisch-technischen und ökonomisch-programmpolitischen Interessen interpretierte man als unnötiges Resultat des aktuellen integralen Verhältnisses. Ebenso plädierte Sveriges Radio für eine eigenverantwortliche Verwaltung der Lokalitäten.

Intensive und umfangreiche Kritik übte Sveriges Radio sowohl am Vorschlag zur zukünftigen Finanzplanung als auch am herrschenden Budgetierungsprozess. Besonders die festen Budgetrahmen mit dem Verbot der autonomen Überschussverwaltung wertete man bei Sveriges Radio als Effizienzhemmnis, da diesem System die Anreizstrukturen fehlten, um Finanzmittel für längerfristige Investitionen einzusparen. Mehrjährige Finanzpläne und eine erweiterte Transparenz der finanziellen Unternehmensplanung würden hingegen die systeminterne Kontrolleffektivität und somit auch den rationelleren Betrieb fördern. Die Empfehlung des Abschlussberichts, das Budget um die Inflationsrate zu korrigieren, befürwortete Sveriges Radio in seiner Stellungnahme, da der effiziente Rundfunkbetrieb auf Grund seines hohen Fixkostenanteils²⁷¹ durch die hohen schwedischen Inflationsraten bei gleichzeitiger moderater Lizenzpolitik²⁷² bedroht sei.

Bezüglich der im Abschlussbericht empfohlenen Organisationsform von TV2 äußerte sich Sveriges Radio skeptisch. Externe wie interne Konkurrenz der Sendeeinheiten resultiere zwangsläufig in einem Ringen um höhere Einschaltquoten. Dies mindere neben der Vielfalt des Angebots auch dessen Qualität. Bereits eine starke Profilbildung oder eine umfangreiche Souveränität interner Sendeeinheiten führe zu ähnlichen Effekten. Ebenso sei die dezentrale Programmproduktion und mit ihr eine regionale Programmkonkurrenz aus wirtschaftlichen Gründen nicht vertretbar.

In der vom Radiochef geprägten Stellungnahme gab Sveriges Radio einem zentral koordinierten Organisationsmodell den Vorzug. Eine leichte Herausarbeitung

²⁷¹ Alleine 75% der laufenden Kosten (ohne produktionstechnische Investitionen) bestanden aus Gehältern.

²⁷² Politisch motiviert verhinderte die Regierung im Zeitraum von 1957-1969 eine Erhöhung der Lizenzgebühr (Staatliche Preisregulierung), während im gleichen Zeitraum die Abonnementkosten einer durchschnittlichen Tageszeitung um ca. 70% stiegen. Vgl.: Kleberg 1996. S.189.

spezifischer Schwerpunkte beider Sendeeinheiten sollte die geforderten stimulierenden und qualitätsfördernden Effekte hervorrufen.²⁷³

2.3.4 Der neue Minister und die Reichstagsproposition

Mitten in einer der bedeutendsten Phasen für Sveriges Radio wurde im November 1965 das Amt des Kommunikationsministers neu besetzt. Am 25.11.1965 übernahm mit Olof Palme ein Vertreter der jungen Politikergeneration das Ministeramt, der nicht dieselbe ideologische Vorprägung wie seine Vorgänger besaß²⁷⁴ und sich intensiver mit den unternehmensinternen Angelegenheiten von Sveriges Radio auseinandersetzte.

Durch einen vierzehnstündigen Antrittsbesuch am 7.1.1966 beim Radiochef offenbarte Palme nicht nur prinzipielles Interesse an Sveriges Radio, indem er sich von Rydbeck persönlich über seinen neuen Zuständigkeitsbereich informieren ließ,²⁷⁵ sondern beendete vorerst die von Konflikten geprägte Phase zwischen der Unternehmensleitung und dem zuständigen Ministerium.²⁷⁶

Die Einführungsphase in das Aufgabenfeld Rundfunk war für Palme besonders schwierig. Als praktisch erste Amtshandlung in diesem Bereich seines neuen Tätigkeitsfeldes musste sich der Kommunikationsminister mit der Ausarbeitung der Reichstagsproposition befassen, welche die zukünftige Organisationsstruktur des schwedischen Rundfunks regeln sollte. Im Unterschied zu Skoglund, der Sveriges Radio aus dem Untersuchungsausschuss weitestgehend herausgehalten hatte, griff Palme direkt auf die Informationsressourcen des *„wegen seiner privilegierten Arbeitsverhältnisse von vielen gefürchteten und gleichzeitig respektierten“*²⁷⁷ Rundfunkunternehmens zurück. Die prinzipielle Lösung der Organisationsfrage, nämlich zwei reklamefreie, teilautonome und teilweise konkurrierende Sendeeinheiten unter dem Monopoldach von Sveriges Radio, die Palme dem Radiochef bereits bei seinem Antrittsbesuch umschrieb, stand allerdings außerhalb jeglichen Diskussionsrahmens.

Um die Kooperation zu intensivieren, ließ der Radiochef eine Arbeitsgruppe unter der Leitung von Håkan Unsgaard einrichten, die auf Anfrage des Ministeriums potentielle Grundlagenmaterialien für dessen Arbeit in erster Instanz sondieren und bearbeiten

²⁷³ Vgl.: Sveriges Radio 1966. S.191ff.

²⁷⁴ Vgl.: Ortmark 1968. S.78.

²⁷⁵ Vgl.: Unsgaard 1967. S.20f.

²⁷⁶ *„Als Olof Palme 1965 der Nachfolger von Gösta Skoglund als Kommunikationsminister wurde, bedeutete dies für Sveriges Radio und mich selber das Ende eines achtjährigen, zeitweise lästigen Schützengrabenkrieges mit dem Ministerium und den Anfang einer vierjährigen Periode der Offenheit und Zusammenarbeit. (...) Sveriges Radio und dessen Angelegenheiten wurden als die ernsthaften Gesellschaftsangelegenheiten betrachtet, die sie in der Realität waren. Olof Palme besaß ein echtes Interesse an Medienfragen und Kenntnisse, die bei seinen Vorgänger eher mit Abwesenheit gegläntzt hatten.“* Rydbeck 1990. S.170.

sollte. Bei prinzipiellen Sachverhalten erfolgte zusätzlich eine Rücksprache mit Rydbeck.²⁷⁸

Den Tenor der Diskussionen um die organisatorische Gestaltung machte die Kontroverse zwischen der Angebotsvielfalt und der Meinungsfreiheit auf der einen sowie den hohen Kosten durch Doppelressourcenstrukturen auf der anderen Seite aus. Das Ministerium räumte ideologischen Aspekten Priorität ein, während Sveriges Radio die bereits in der Stellungnahme zum Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses geäußerten Ziele verfolgte. Der Radiochef betonte mehrmals die Eindämmung der sich aus einer Zweikanalkonstellation zwangsläufig ergebenden zentrifugalen Kräfte. Effizienter Betrieb und ökonomische Kontrolle ließen sich nur durch einen einflussreichen zentralen Manager sicherstellen.²⁷⁹

Der Vorstand, in dessen Aufgabenbereich die Konzeption einer langfristigen Unternehmensperspektive eigentlich fiel, offenbarte jedoch nur geringfügiges Interesse an den organisatorischen und administrativen Aspekten der Zusammenarbeit von Sveriges Radio und dem Ministerium.²⁸⁰

Knapp drei Monate nach Beginn der Konzeptionsphase legte der Kommunikationsminister am 18.4.1966 dem Reichstag die Proposition über die zukünftige Rundfunkorganisation vor. Erstmals widmete mit Palme ein Minister seine komplette Redezeit ausschließlich Rundfunkangelegenheiten.

Der knappe Zeitrahmen hatte eine ökonomische Analyse „*dieser Organisationsstruktur, die Teil eines größeren ideologischen Musters aus Staat und Wirtschaft war*“²⁸¹ zwar nicht zugelassen, aber dennoch wurde sie von der Mehrheit des Reichstages akzeptiert. Mit dem Argument einer notwendigen intensiveren Detailuntersuchung schaffte es Palme, die strittige Frage der Reklamefinanzierung vorerst zu vertagen, ohne eine explizite Ablehnung formulieren zu müssen und sich dadurch mit einem reklamefreundlichen oppositionellen Konsortium konfrontiert zu sehen.²⁸² Das antikommerzielle Finanzierungssystem sei vorerst noch ein Garant für freie Meinungsbildung und die Präsenz lokaler und regionaler Interessen im Gesamtangebot.²⁸³

²⁷⁷ Modig 1992. S.181.

²⁷⁸ Vgl.: Unsgaard 1967. S.22ff.

²⁷⁹ Vgl.: Tjernström 1999. S.154ff.

²⁸⁰ Vgl.: Unsgaard 1984. S.100f.

²⁸¹ Hadenius 1998. S.245.

²⁸² Überhaupt hatte die ideologisch verankerte Reklameantipathie der sozialdemokratischen Regierungspartei im Vergleich zu 1962 stark nachgelassen, weil die permanente finanzielle Zwangssituation des expandierenden Wohlfahrtsstaates zu einer Revidierung grundlegender Überzeugungen führte. Vgl.: Ortmark 1968. S.77-84.

²⁸³ Vgl.: Prop. 1966:136.

Überhaupt prägte eine vage Formulierungsart, hinter der sich die Intention verbarg, ökonomische und technische Problemstellungen sukzessiv zu klären, das Organisationskonzept des Kommunikationsministeriums.²⁸⁴

Den Ergebnisbericht des staatlichen Untersuchungsausschusses konnte Palme ohne großen Widerstand vernachlässigen, da er auf Grund der Nichtbeachtung machtpolitischer Aspekte keine tiefe Verankerung in den politischen Lagern aufwies.²⁸⁵ Das Rahmenmuster fundierte zwar teilweise auf dem Ergebnisbericht, aber die elementaren Fragen waren ein Produkt der Zusammenarbeit von Kommunikationsministerium und Sveriges Radio.

Detaillierte Reformprogramme, wie sie der Untersuchungsausschuss vorgeschlagen hatte, wurden vom Kommunikationsminister vorerst aufgeschoben. Ideologisch motivierte Aspekte verhinderten die Integration von effektivitäts- und effizienzfördernden Maßnahmen, die angesichts der umfangreichen Expansion des Unternehmens notwendig gewesen wären.²⁸⁶

2.3.5 Strukturrevision zum 1.7.1967

2.3.5.1 Ausweitung der formellen Basis

Das neukonzipierte schwedische Rundfunksystem „*basierte auf der Annahme, dass durch ein komplexes System von Gesetzen, Verordnungen und Konzessionen bei einem Unternehmen, dessen Senderecht und Finanzen staatlich autorisiert sind, die publizistisch-programmpolitische Unabhängigkeit gewährleistet werden könnte.*“²⁸⁷

Die Emanzipierung der Nachrichtentätigkeit von der Presse, das expandierende Programmangebot und die zunehmend kontroversen Programme hatten gezeigt, dass eine Regelung des Rundfunks auf der Basis der allgemeinen und der Pressegesetzgebung inadäquat war. Wegen der aus den begrenzten Frequenzen resultierenden privilegierten Arbeitsverhältnisse von Sveriges Radio konnten beim Rundfunk nicht die gleichen Freiheiten wie bei der Presse gelten.²⁸⁸

Die intensive Diskussion prinzipieller Programmaspekte deutete in der erste Hälfte der 1960er Jahre die zunehmende Zentralität der inhaltlichen Programmvorschriften als Medium der Rundfunksteuerung an.²⁸⁹ Sveriges Radio stellte schließlich eine staatlich autorisierte zielgerichtete Organisation zur Programmproduktion dar, was eine externe Steuerung über Programmvorschriften angemessen erscheinen ließ.²⁹⁰

²⁸⁴ Vgl.: Unsgaard 1984. S.90ff.

²⁸⁵ Vgl.: Hansson 1998. S.112ff.

²⁸⁶ Vgl.: Tjernström 1999. S.160.

²⁸⁷ Modig 1986. S.138.

²⁸⁸ Vgl.: Lundevall 1965. S.204ff.

²⁸⁹ Vgl.: Lindblad 1971. S.17ff.

²⁹⁰ Für die sozialdemokratische Regierungspartei stellten die Nachrichten- und Informationsprogramme einen wichtigen machtpolitischen Faktor dar, nachdem 1963 und 1966

Bereits 1960 und 1962 setzte man bei Sveriges Radio interne Komitees unter dem Vorsitzenden Karl-Erik Lundevall ein, da „*die absolute Notwendigkeit einer Richtschnur für den Programmbetrieb mit Rücksichtnahme auf das Recht des Publikums auf eine vielseitige und umfassende Information*“²⁹¹ unerlässlich schien.

Neben dem Bedarf einer detaillierten inhaltlichen Analyse des Programmes hatten die steigende Komplexität des Rundfunks, die Bedrohung des Monopols durch Radio Nord²⁹² und die wachsende gesellschaftspolitische Bedeutung des Rundfunks auch die Notwendigkeit einer formellen Fixierung von Kompetenzen, Rechten und Pflichten der einzelnen an Programmproduktion und Übertragung beteiligten Organisationen offenbart.

Das zeitgleiche Inkrafttreten des Radiogesetzes, des Radiohaftungsgesetzes, des Vertrages der Rundfunktätigkeit im Kriegsfall, der neuen Konzession, eines Abkommens zwischen Sveriges Radio und Televerket und die nur wenige Wochen vorher modifizierte Gesellschaftssatzung von Sveriges Radio markierten den Wechsel von technisch-ökonomischen zu programmpolitisch-ökonomischen staatlichen Steuerungsmechanismen des Rundfunkbetriebes.

2.3.5.2 *Das Radiogesetz*

Mit dem am 30.12.1966 beschlossenen Radiogesetz erweiterte der Reichstag die staatlichen Kompetenzen im Rundfunksektor. Neben der monopolistischen Gewalt über die Frequenz verschaffte er sich somit definitorisch das komplette Verfügungsrechtsbündel an sämtlichen Rundfunkemissionsanlagen des Landes. Die Inbesitznahme des Verfügungsrechtsbündels am Frequenzspektrum von 1905 wurde auf diese Weise 1966 durch die der Sendeanlagen komplettiert.²⁹³

Den Empfangsgerätebesitz stellte das Radiogesetz grundsätzlich frei, band ihn aber an die Bedingung einer jährlichen Lizenzgebühr. Das Gesetz²⁹⁴ markierte hiermit eindeutig, dass der Programmkonsument seine Lizenzabgabe nicht primär für das Programm, sondern für die potentielle Empfangsmöglichkeit entrichtete.²⁹⁵

mit den Tageszeitungen „Ny Tid“ (Göteborg) und „Stockholms-Tidningen“ zwei der größten, sich im Besitz des Gewerkschaftsdachverbandes befindlichen, sozialdemokratisch orientierten Publikationsorgane gezwungen waren, Konkurs anzumelden. Eine neutrale, unparteiliche und an die Meinungsvielfalt gebundene Fernsehberichterstattung sollte die Disparität zu den oppositionellen bürgerlichen Zeitungen zumindest teilweise kompensieren. Die zudem ideologisch fundierte publizistische Pluralität motivierte die Regierung 1971, ein Gesetz zur finanziellen Unterstützung kleinerer Tageszeitungen durchzusetzen. Vgl.: Hansson 1998. S.141-147.

²⁹¹ Rydbeck 1968. S.14.

²⁹² Auch das Gesetz zur Regelung der Rundfunksendungen vom offenen Meer verschärfte der Reichstag zum 1.4.1966. Vgl.: SFS 1966:78.

²⁹³ Vgl.: SFS 1966:755 §1-3.

²⁹⁴ ebd. §3.

²⁹⁵ Trotzdem interpretierten sowohl Rydbeck als auch sein Nachfolger Otto Nordenskiöld die Finanzierungs- und Besitzerstruktur als ein Indiz dafür, dass der Konsument direkt für das

Inhaltlich schrieb das Gesetz lediglich eine unparteiische und sachliche Ausübung der Programmtätigkeit für das von der Regierung mit der monopolistischen Programmproduktion beauftragte Rundfunkunternehmen vor. Ansonsten sicherte das Radiogesetz dem Unternehmen die autonome inhaltliche Programmgestaltung zu,²⁹⁶ deren Gesetzes- und Konzessionskonformität weiterhin erst im Nachhinein von Radionämnden kontrolliert werden sollte. Die Zensur einzelner Programmsequenzen war somit weiterhin verboten.²⁹⁷

Das Radiogesetz schrieb allerdings in vielen Punkten, wie z.B. bei der zeitlichen Legitimierung des Konzessionsvertrages, lediglich die bereits übliche Praxis der Rundfunkregulierung vor.

2.3.5.3 *Radiohaftungsgesetz*

Das Radiohaftungsgesetz klärte erstmals in der schwedischen Rundfunkgeschichte die juristische Verantwortung für Vergehen gegen die Freiheit der Meinungsäußerung in einer rundfunkspezifischen formellen Regelung. Es lässt sich als eine Art Pressefreiheitsgesetz für den Rundfunk charakterisieren, laut dem für jedes Programm der Redakteur (Produzent) straf- und zivilrechtlich verantwortlich sein musste. Auch durfte die Produktion nicht gegen dessen Willen gesendet werden.²⁹⁸

2.3.5.4 *Organisation für innere Konkurrenz*

In dem ab dem 1.7.1967 gültigen Konzessionsvertrag erkannte der Vorstand die Sendebedingungen und die Organisationsstrukturevision an, die in der Regierungsproposition formuliert worden waren. Damit stimmte er, wenn auch nicht ganz freiwillig, einer erneuten Umstrukturierung der Vorstands- und Aktionärszusammensetzung zu, welche die Regierung für notwendig erachtet hatte, da der relativ starke Einfluss der Presse auf Sveriges Radio als Wettbewerbsverzerrung erachtet wurde, die einer unabhängigen intermediären Konkurrenz zwischen Rundfunk und Presse hinderlich sei. Eine freie und demokratische Meinungsbildung bedurfte laut der Regierung einer gegenseitigen Kritik und Stimulanz rivalisierender Medien.²⁹⁹ Zudem hatte die Entwicklung der gesellschaftlichen Bedeutung des Fernsehens den Reichstag zu einer Erweiterung der Volksbewegungspräsenz im

Produkt bezahlte, da die staatlichen Interventionsmöglichkeiten bei Programmfragen auf die Konzession und die Gesetzesregelungen reduziert waren. Vgl.: Nordenskiöld 1970. S.11-12.

²⁹⁶ Die autarke Programmverantwortung wurde dem Unternehmen u.a. deshalb zugesprochen, weil Sveriges Radio informelle interne Organe und Programmkomitees in unterschiedlichen Sektoren entwickelt hatte, welche nach der Meinung Palmes die in dem Untersuchungsbericht präferierten beratenden externen Programmräte überflüssig machten. Vgl.: Prop. 1966:36.

²⁹⁷ Vgl.: SFS 1966:755. §5-7.

²⁹⁸ Vgl.: SFS 1966:756

²⁹⁹ Vgl.: Prop. 1966:136.

Aktionärskreis motiviert. Die Presse war somit gezwungen, die Hälfte ihres relativen Aktienanteils und einen ihrer zwei Vorstandssitze abzutreten.³⁰⁰

Unterhalb der Ebene des Radiochefs und einiger zentraler ökonomisch-administrativer Einheiten teilte die „ungeprüfte, komplizierte und teure Organisation, die (uns) vom Staat auferlegt worden war“³⁰¹ den Programmbetrieb in sechs weitgehend unabhängige Programmeinheiten (Radio, TV1, TV2, Distrikt-, Ausbildungs- und Auslandsprogramm)³⁰² auf. Diese erhielten von der Unternehmensleitung feste finanzielle Rahmenpläne, innerhalb derer eine eigenständige interne Dispositionierung betrieben werden konnte und die obendrein eine autonome Überschussverwaltung erlaubte. Diese finanzielle Flexibilität sollte den Rundfunkbetrieb effizienter gestalten. Weiterhin entschieden die Programmdirektoren größtenteils unabhängig von zentralen Instanzen über die Programmzusammenstellung,³⁰³ die Anteile von Eigen- und Fremdproduktionen, die Personalpolitik und die interne Organisationsstruktur ihrer Direktionen. Die Arbeitsverträge des neuingestellten Personals band man an die Vertragsdauer des jeweiligen Direktionschefs, um eine unnötige Zementierung der Personalstrukturen zu verhindern.³⁰⁴ Die Mitarbeiterstruktur war somit auf die Direktionen konzentriert.

Zusätzlich zu gesetzlichen und konzessionellen Programmregulierungen und zur Auflage, die Produktion mit größtmöglicher Effizienz zu betreiben, erhielten die Direktoren keine speziellen Instruktionen für den Betrieb ihrer Einheiten. Die Eingriffsmöglichkeit der Unternehmensleitung (Vorstand und Radiochef) in den laufenden Betrieb reduzierte sich auf ein Minimum.³⁰⁵

Zentrale Organisationsteile und Instruktionsgewalten schränkten jedoch die dezentralen Entscheidungsträger in ihren Wahlmöglichkeiten ein. Schließlich sollten

³⁰⁰ Vgl.: Hadenius 1998. S.203f.

³⁰¹ Rydbeck 1990. S.236.

³⁰² Die drei letztgenannten stellten spezielle Produktionsorgane dar, denen ich mich nicht näher widme, da ihre Bedeutung für die in dieser Arbeit behandelten Zusammenhänge unbedeutend ist.

³⁰³ Auf die Diffusion der Entscheidungsgewalt bei Programmfragen reagierten besonders die Volksbewegungen mit Enttäuschung, da die Autonomie der Kanalchefs ihre Einflussmöglichkeiten auf einzelne Programmsequenzen weiter verringerte, obwohl sich die Machtbasis im Vorstand erweitert hatte. Vgl.: Ivre 1984. S.138ff.

³⁰⁴ Aus Angst um die Integrität des Unternehmens kritisierte der Radiochef die umfangreiche Autonomie der Programmdirektionen. In dieser Angst sah er sich im Nachhinein bestätigt: „Die Kanalteilung brachte auch unmittelbar ein neues Klima ins Haus. Die Selbständigkeit in Programmfragen und Personal- wie Organisationsangelegenheiten, welche die Kanalchefs durch die Proposition genossen, leitete schnell eine Auflockerung des früher starken Wir-Gefühls bei Sveriges Radio ein. (...) Innerhalb des Fernsehens wanderte die Loyalität vom Unternehmen über zum eigenen Kanal und was das Verhältnis zwischen den beiden Personalstäben der wetteifernden Kanäle betraf, so war dies nicht ein stimulierender Wettstreit, um die Worte der TV-Proposition zu gebrauchen, sondern auch Gemauschele und Antagonismus.“ Rydbeck 1990. S.233.

³⁰⁵ Vgl.: Lundevall 1969. S.18-21.

die beiden Fernsehkanäle³⁰⁶ nicht miteinander konkurrieren,³⁰⁷ sondern, wie es die ideologisch exakte Terminologie verlangte, lediglich einen „*stimulierenden Wettstreit*“³⁰⁸ austragen.³⁰⁹

Um das Gesamtangebot innerhalb und zwischen den einzelnen Programmrichtungen inhaltlich wie zeitlich ausbalancieren zu können,³¹⁰ erhielt Sveriges Radio mit dem Programmservice ein spezielles Koordinationsorgan.³¹¹ Diesem bereits in der Reichstagsproposition vorgeschlagenen Organ gehörten Repräsentanten beider TV-Direktionen an, allerdings nahm der Radiochef die Position der höchsten Instanz in Konfliktsituationen ein.³¹² Hinter dem Koordinationsaspekt verbarg sich zum einen die Hoffnung, dem Konsumenten das qualitativ hochwertigste und umfangreichste Angebot zu gewährleisten und zum anderen die Absicht, ihm durch vorgeschriebene Zeitrahmen den Wechsel zwischen den beiden Kanälen zu erleichtern.

Primär sollte der Produktionsoutput inhaltlich abwechslungsreiche und für das ganze Land gemeinschaftliche Programme liefern, wobei gezielte Rückgriffe auf regionale Produktionen die Programmpräsenz unterschiedlicher Landesteile sichern sollten.³¹³

Obwohl die Konzession die im Radiogesetz sehr vage formulierten inhaltlichen Programmregulierungen konkretisierte, indem sie die intern erarbeiteten Programmrichtlinien aufgriff, verbarg sich auch hinter dem Spezifikationsgrad des Konzessionsvertrages die Intention, eine freie Programmgestaltung durch einen breiten Handlungsspielraum zu gewährleisten.³¹⁴

Während die Koordination von Programmschema und -inhalt eine Einschränkung der Kanalautonomie zu Gunsten der Erweiterung der Konsumentenwahlfreiheit darstellte, motivierten ökonomische Kalkulationen den Kommunikationsminister dazu, mit der

³⁰⁶ Für das Radio galten ähnliche Koordinationsregulationen wie für das Fernsehen, jedoch waren die drei Kanäle innerhalb einer Programmrichtung organisiert.

³⁰⁷ Eine direkte Konkurrenz zweier separater Kanäle war in der Planungsphase von TV2 vor allem von Sveriges Radio abgelehnt worden. Das Rundfunkunternehmen befürchtete qualitätsmindernde Effekte als Folge des Kampfes um die Gunst der Zuschauer sowie eine Inflation der Produktionskosten.

³⁰⁸ Vgl.: Prop. 1966:136.

³⁰⁹ Am Vorabend der Propositionsveröffentlichung erkannte Palme, dass im sich zunehmend linksradikalisierenden Schweden der Ausdruck Konkurrenz einen zu negativen Klang besaß, und ließ ihn aus dem Propositionstext streichen. Vgl.: Hansson 1998. S.115f.

³¹⁰ „*In seiner Gesamtheit sollte das Programm von einer angemessenen Balance zwischen verschiedenen Interessen und Ansichten geprägt sein.*“ Vgl.: Konzessionsvertrag 1967. §8.

³¹¹ Vgl.: Dyfvermann 1968. S.100ff.

³¹² Vgl.: Lundevall 1969. S.23.

³¹³ Konzessionsvertrag 1967. §4

³¹⁴ Eine ganze Reihe unterschiedlicher Publikationen beschäftigt sich recht ausführlich mit konkurrierenden Interpretationen der Konzessionsregulierungen, denen ich mich im Weiteren aber nicht widme. Die ausführlichste Darstellung findet sich bei Andersson 1967, der sich explizit mit Absatz 1 §6 „*Die Gesellschaft hat bei der Programmtätigkeit die grundlegenden demokratischen Werte zu beachten*“ auseinandersetzt.

Errichtung einer zentralen Nachrichtenredaktion eine zusätzliche Ausnahme von der Kanalwettstreitidee zu machen.³¹⁵

Abb. 4: Organisationsstruktur des schwedischen Rundfunks nach dem 1.7.1967

Palme war im März 1966 nach England gereist, um sich über die Konkurrenzsituation im britischen Fernsehen zu informieren. Er stellte hierbei fest, „*dass in gewissen Bereichen selbständig produzierte Programme verschiedener Kanäle nur geringfügigen Nutzenzuwachs ergeben*“ und deshalb eine „*sinnlose Verschwendung finanzieller Ressourcen*“³¹⁶ seien. Dazu zählte er neben dem Informationssektor auch internationale Sportwettkämpfe, Festivals und die Nobelpreisverleihungen.

Nachdem Rydbecks Initiative für drei getrennte Redaktionen mit dem Kostenargument abgewiesen worden war, drängte der Radiochef darauf, eine leicht zu kontrollierende zentrale Nachrichtenredaktion seinem Verantwortungsbereich zu unterstellen. Die Zentralredaktion hatte zur Aufgabe, die kanalinternen Redaktionen mit vorproduzierten Berichten zu versorgen, während die Nachrichtenredaktionen aller drei Programmdirektionen die fertigproduzierten Programmelemente durch eigenständige Kommentare ergänzen durften. Diese Konstruktion sollte die Informationsfreiheit und Meinungspluralität im Rundfunk garantieren, ohne unnötige Kosten zu verursachen.³¹⁷

Die Kritik an der Nachrichtenorganisation gestaltete sich bereits in der Konzeptionsphase der neuen Organisationsstruktur so mannigfaltig, dass Palme im Propositionstext von einer präliminären Lösung sprach, die strukturelle Schwächen aufweise und einer eventuellen Revision bedürfe.³¹⁸

Vielfach wurde ein Verteilungskampf um die gemeinsam zu benutzenden Ressourcen befürchtet, der langfristig in einer Kostenexplosion münden würde.³¹⁹ Aus finanziellen Gründen organisierte Sveriges Radio mit der Technikdirektion einen weiteren wichtigen Teil des Rundfunkbetriebes zentral. Durch diese Maßnahme sollten die vorhandenen Ressourcen im Sinne der „*economies of scale*“ intensiver genutzt und eine kapitalintensive Verdoppelung der Produktionsapparatur vermieden werden.³²⁰

Die Technikdirektion erhielt die Funktion und die Struktur einer Servicestation. Da

³¹⁵ Vgl.: Prop. 1966:136.

³¹⁶ ebd.

³¹⁷ Vgl.: Unsgaard 1967. S.19ff.

³¹⁸ Der 1968 als Kanalchef für TV2 eingestellte Örjan Wallqvist, der mitverantwortlich für die spätere Revision dieser Nachrichtenorganisation war, entwickelte sich zu einem der stärksten Kritiker der Zentralredaktion. „*Ich war damals so unerhört frustriert über die Nachrichtensituation. Ich begriff das alles gar nicht. Man sagte einfach, es gibt sowieso keine Menschen, die sich das hier anschauen oder zuhören würden. Das war so verdammt komisch und dann sagte man noch, dass man kein Geld hätte.*“ Interview mit Örjan Wallqvist, Stockholm 1999. (unveröffentlicht)

³¹⁹ Vgl.: Lundevall 1969. S.25.

³²⁰ Vgl.: Prop. 1966:136.

sich die einzelnen programmproduzierenden Direktionen die Dienste der zentralen Technik erkaufen mussten, erhoffte man sich eine Effizienzsteigerung. Implizit enthielten die festen Budgetrahmen der Programmeinheiten bereits die finanziellen Mittel für die Serviceleistungen der Technischeinheit, überließ den Direktionen aber deren Dispositionierung.

Rydbeck, der mehrfach vor einer zu starken Diffusionierung der Entscheidungsgewalt gewarnt hatte und für eine Stärkung der Zentralgewalt als Eindämmungsorgan der zentrifugalen Kräfte plädiert hatte, bekleidete als Radiochef dennoch weiterhin die zentrale Position, da ihn die Konzession als letzte Verantwortungsinstanz für das Endprodukt (Gesamtprogramm) sowie für die Einhaltung der finanziellen Vorgaben bestätigte. Daneben fielen sämtliche koordinierten und kooperativ organisierten Unternehmenseinheiten in seinen Verantwortungsbereich.³²¹ Die Wahrung der Integrität von Sveriges Radio, das auf Grund seiner exponierten Stellung ständiger öffentlicher Kritik ausgesetzt war, stellte schließlich Rydbecks Ziel dar.³²²

Die Konzession klärte zudem in einem ergänzenden Sonderabkommen die Kompetenzverteilung zwischen Sveriges Radio und Televerket³²³ und räumte dem Rundfunkunternehmen Autonomie in denjenigen Bauangelegenheiten ein, die ein finanzielles Volumen von 1,5 Millionen Kronen nicht überstiegen.

2.3.6 Wechsel aus Palmes Interesse

Mit seinem Wechsel vom Posten des Kommunikations- zum Ausbildungsminister tätigte Olof Palme 1967 einen wichtigen Schritt auf der parteiinternen Karriereleiter der Sozialdemokraten. Da „*Olof Palme so unerhört an Medienfragen interessiert war*“,³²⁴ nahm er den Rundfunk mit und behielt ihn so in seinem Kompetenzbereich.

Für Sveriges Radio brachte dieser Wechsel erhebliche ökonomische Nachteile mit sich, da man beim Ausbildungsministerium nur wenig Verständnis für den Bedarf einer Rundfunkorganisation entwickelte. Beim Kommunikationsministerium machte man mit den ca. 3000 Angestellten neben der staatlichen Eisenbahn, Televerket und der staatlichen Energieversorgung eine Organisation aus, deren Budget eher als Kleingeld betrachtet wurde, doch im Ausbildungsministerium stellte Sveriges Radio den umfangreichsten Einzelposten dar und wurde dementsprechend intensiv begutachtet.

Zudem galt das Interesse des Kommunikationsministeriums eher technischen Aspekten und betraf somit Unternehmensbereiche, in denen Sveriges Radio die Kooperation mit externen Organisationen gewohnt war. Im Ausbildungsministerium,

³²¹ Vgl.: ebd.

³²² Vgl.: Eckerberg 1968. S.13.

³²³ Vgl.: Konzessionsvertrag 1967. Beilage 1.

³²⁴ Interview mit Örjan Wallqvist, Stockholm 1999. (unveröffentlicht)

das für die Betreuung des kulturellen Sektors und die Bildungspolitik zuständig war, interessierte man sich primär für die inhaltliche Dimension der Programmproduktion. Es entwickelte sich eine latente Konfliktsituation zwischen dem Ministerium und der Rundfunkgesellschaft, die ihren gesetzlich regulierten und konzessionell zugesicherten Autonomiebereich verteidigte.³²⁵

2.3.7 *Unternehmensexpansion*

Die Rekrutierung und Weiterbildung des notwendigen Personals, dessen Stärke zwischen 1967 und 1970 um ca. 30% auf über 4000 anstieg, übernahm die Personalabteilung von Sveriges Radio. Viele dieser neuen Mitarbeiter im Programmbereich kamen direkt von der Fachhochschule für Journalismus. Sie hatten sich dort nicht nur mit neuen liberalen Formen des Journalismus angefreundet, sondern auch eine deutlich linksorientierte politische Einstellung gewonnen.³²⁶ Durch sie waren sowohl der bisher übliche im internationalen Vergleich konservative Nachrichtenstil als auch das autoritäre Unternehmensmanagement Rydbecks bedroht. Aktiv beteiligte sich der Vorstand bei der Besetzung der höheren Positionen. Hierbei gestalteten sich die Diskussionen um die beide TV-Direktoren besonders brisant, da sie eine einflussreiche Position in der neuen Unternehmenskonstruktion einnehmen würden.³²⁷ Nach intensiven Debatten einigten sich Eckerberg und Rydbeck, dessen Stimme formell unbedeutend gewesen wäre, auf eine Paketlösung mit einer Intern- und einer Externrekrutierung, die einerseits Rydbecks Forderung nach einem internen Kandidaten und andererseits die Forderung weiter Vorstandskreise nach einem für die regierende Sozialdemokratie akzeptablen Kandidaten befriedigte.³²⁸ Schließlich wurde Håkan Unsgaard Direktor von TV1 während mit Örjan Wallqvist der Chefredakteur der zweitgrößten schwedischen Zeitschrift „Vi“ den Posten des Programmdirektors von TV2 übernahm.³²⁹

2.3.8 *Finanzielle Kontroversen*

Bereits frühzeitig nach der Aufnahme des regelmäßigen Fernsehbetriebs deutete sich an, dass die Prognosen über die Lizenznachfrage und mit ihr die Berechnungen der zukünftigen ökonomischen Situation von Sveriges Radio im Untersuchungsbericht von 1954 zu vorsichtig formuliert worden waren. Nach nur drei Jahren überstiegen die

³²⁵ Vgl.: Unsgaard 1984. S.95-96.

³²⁶ Vgl.: Engblom 1998. S.109ff.

³²⁷ Da die Radiodirektion von der Umstrukturierung eher indirekt betroffen war, gab es keine Diskussionen um die Position ihres Direktors Nils-Olof Franzén.

³²⁸ Vgl.: Engblom 1998. S.112ff.

³²⁹ Eine detaillierte Beschreibung der Kanalchefbesetzungen findet sich bei: Hansson 1998. S.137-171.

Einnahmen aus den Lizenzgebühren³³⁰ erstmals die aus dem Rundfunkbetrieb resultierenden Kosten von Sveriges Radio und Televerket.³³¹ In den folgenden zwei Jahren sammelten sich Rücklagen im Umfang von 68 Millionen Kronen im Radiofonds an.³³²

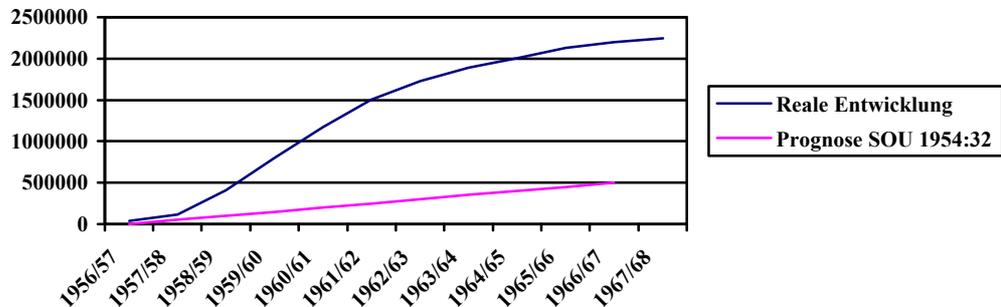


Abb. 5: Entwicklung der TV-Lizenzen 1956 bis 1968. Quelle: EBU-Review.

Durch die positiven Finanzzahlen von Sveriges Radio motiviert starteten am 8.3.1962 der schwedische Staatsminister Tage Erlander und sein Finanzminister Gunnar Sträng eine Initiative, um einen Teil der Lizenzabgabe in eine allgemeine Kulturabgabe umzudefinieren.³³³ Die beiden Politiker hofften, die als Folge des Wohlfahrtsstaatsausbaus angespannte Haushaltslage teilweise entlasten zu können.

Für das Rundfunkunternehmen stellte diese Initiative nicht nur einen Angriff auf den unternehmenseigenen Investitionsfonds dar, sondern bedrohte die trotz des Budgetierungsprozesses existierende fiskalische Autonomie. Eine Verwendung von Lizenzeinkünften für finanzielle Maßnahmen des Kulturministeriums wäre einer faktischen Angliederung des Rundfunkunternehmens an den Staatshaushalt gleichgekommen.³³⁴

³³⁰ Die Lizenzen für Radio und Fernsehen wurden bis 1969 getrennt vertrieben und erst anschließend zu einer allgemeinen Rundfunklizenz umgewandelt.

³³¹ Vgl.: SOU 1965:20 S.457.

³³² Alleine der Fernsehbetrieb von Sveriges Radio produzierte im folgenden Haushaltsjahr 1962/63 erneute Überschüsse von 44,3 Millionen Kronen. Von den 161,7 Millionen Kronen Einkünften aus der Fernsehgerätegebühr wurden lediglich 117,4 Millionen Kronen verbraucht. Die drei umfangreichsten Einzelposten stellten die Programmproduktion von Sveriges Radio mit 70 Millionen Kronen, die Abschriften für Investitionen ins Distributionsnetz mit 23,2 Millionen und die Übertragungskosten von Televerket mit 19,5 Millionen Kronen dar. Vgl.: Årsbok 1962/63. S.287.

³³³ Vgl.: Rydbeck 1990. S.164ff.

³³⁴ „Als Gösta Skoglund mir zwei Jahre vorher [1959] erklärte, dass die Lizenzmittel staatliche Gelder seien, war es Sträng, der aus ihm sprach. Und über die staatlichen Finanzen verfügte Gunnar Emanuel Sträng, wie es ihm beliebte. (...) Es war also keine Unkenntnis innerhalb der Regierung über die Rundfunkfinanzierung, die drohte deren Grundregeln niederzureißen, sondern es war eine bewusste und eigenmächtige Machtausübung durch Sträng. Er hatte allerdings nicht verstanden, dass es sich nicht nur um Finanzen handelte, sondern dass es sich vor allem, wie ich es im Memorandum an Erlander nannte, um den moralischen Grund des Rundfunks drehte.“ Rydbeck 1990. S.168.

Erlander argumentierte, dass Sveriges Radio selber eine Kulturinstitution sei und dass eine Nutzung der finanziellen Rücklagen von Sveriges Radio für andere kulturelle Institutionen die Argumente der Opposition bezüglich der geforderten Gebührensenkung schwächen würde. Eine unkalkulierte Kürzung der Lizenzgebühr könne nämlich die ökonomische Basis des Rundfunks existentiell bedrohen. Rydbeck und Eckerberg verwiesen jedoch auf die anstehenden Investitionen für TV2 und das Farbfernsehen. Bei einer fehlenden Deckung der Kosten zukünftiger Investitionen durch das monetäre Polster des Radiofonds, könnten Argumentationsstrukturen für eine kommerzielle Organisation von TV2 unerwünschten Rückenwind erlangen.³³⁵

Zwar konnte sich die Allianz aus Radiochef und Vorstandsvorsitzendem behaupten, doch die folgenden Budgetverhandlungen offenbarten die Intensivierung des staatlichen Interesses an den ökonomischen Überschüssen der Rundfunkgesellschaft. Ab 1963 schaltete die Regierung zusätzlich den Untersuchungsausschuss ein, der als unabhängige Instanz die Budgetanträge von Sveriges Radio kommentieren sollte. In seinen Stellungnahmen griff der Untersuchungsausschuss auf die Relation von Sendezeit zu -kosten zurück, um seine Argumente zu stützen.³³⁶

Die ungewisse Phase der langen Untersuchungsperiode wirkte sich zunehmend negativ auf die interne Struktur von Sveriges Radio aus, da Effizienzmaßnahmen gehemmt, die gleichzeitige Expansion des Unternehmens aber nicht gebremst wurde.³³⁷ Im Rahmen der Budgetverhandlungen entstanden zwar teilweise Verteilungskämpfe, aber das wachsende Finanzvolumen wurde dadurch nur geringfügig beeinflusst.

2.3.9 Entwicklung der Kostenstruktur durch die Strukturrevision

Einer der Kernpunkte des Wettstreitmodells zwischen den zwei Fernsehkanälen waren die identischen Ausgangsbedingungen. Nach einer relativ kurzen Introduktionsphase, deren Länge an die finanzielle Situation des Unternehmens gebunden wurde, sollten TV1 und TV2 mit dem gleichen Budget, den gleichen personellen Ressourcen und den gleichen formellen Rahmenbedingungen ein quantitativ und qualitativ gleichwertiges Angebot liefern.³³⁸

³³⁵ Vgl.: Wirén 1986. S.189.

³³⁶ Vgl.: Tjernström 1999. S.148-150. Bei dieser ökonomischen Messung der Input-Output-Relation wird die Qualität des Gutes, die im Falle von Sveriges Radio der entscheidende Faktor für die organisatorische Struktur war, komplett vernachlässigt. Als Argumentationsgrundlage weist diese Relation strukturelle Schwächen auf, die ihre Ergebnisse mehr als fraglich erscheinen lassen. Das von Sveriges Radio produzierte Programm war durch die Konzession und die internen Programmabsprachen eindeutig als Kulturgut definiert worden, weshalb die ökonomischen Analysemethoden für ein Wirtschaftsgut unbrauchbar waren.

³³⁷ Vgl.: Unsgaard 1967. S.19f.

³³⁸ Vgl.: Lundevall 1969. S.30-32.

Die extern beschlossene Strukturreform forderte also eine Verdoppelung des Outputs bei einem relativ konstanten finanziellen Input. Die dezentralen Produktionskapazitäten und die deutliche Erhöhung des absoluten Eigenproduktionsanteils³³⁹ erzwang folglich eine Revision der Finanzierungsstruktur.³⁴⁰

Seit Mitte der 60er Jahre ebte zudem die Lizenzexplosion mit der Erreichung der natürlichen Kapazitätsgrenze ab.³⁴¹ Für wirtschaftliche Zuwächse standen insofern entweder mit internen Rationalisierungsmaßnahmen oder mit Lizenzerhöhungen nur noch zwei Optionen zur Verfügung, von denen letztere nicht im Kompetenzbereich von Sveriges Radio lag. Eine adäquate Erhöhung der Lizenzabgabe, mit der die Kostenexplosion hätte kompensiert werden können, schien, wie bereits geschildert, angesichts der politischen Situation eher unrealistisch.

Der Propositionstext vom April 1966 griff bereits die Notwendigkeit einer tiefgreifenderen ökonomischen Strukturanalyse von Sveriges Radio auf, die sich an die Umorganisation im Zuge des zweiten Fernsehkanals anschließen sollte.³⁴²

Rydbeck, der sich mehrfach über die Hemmung der Unternehmensentwicklung in den 1960er Jahren, in denen zwar die Programmmittel expandierten, aber die Administration unberührt blieb, beklagte, errichtete frühzeitig eine Organisationsgruppe, welche sich mit internen Rationalisierungsmöglichkeiten beschäftigen sollte. Diese spezielle Arbeitsgruppe analysierte insbesondere das Bericht- und Budgetierungssystem von Sveriges Radio mit dem Ziel, ein ökonomisch-administratives System zu erarbeiten, das eine intensive Steuerung und Kontrolle des Unternehmens ermöglichen sollte. Im Fokus dieses Systems sollte ein Rapportverfahren stehen, das sämtliche ökonomische Entwicklungen einzelner Unternehmensbereiche von Sveriges Radio reibungslos an den Radiochef übermittelte.³⁴³

Einer umfassenden internen Wirtschaftlichkeitsanalyse unter Einbeziehung externer Konsultexperten, die der Vorstand ab 1968 immer stärker ins Gespräch brachte,³⁴⁴ widersetzte sich der Radiochef jedoch, da er die Mitarbeiter während der turbulenten Umorganisationsphase nicht zunehmend verunsichern wollte. Rydbeck befürchtete negative Auswirkungen auf die Programmproduktion.³⁴⁵

³³⁹ Der relative Anteil der TV-Eigenproduktionen blieb während der gesamten 1960er Jahre konstant bei 55%.

³⁴⁰ Vgl.: Nordenskiöld 1970. S.9ff.

³⁴¹ Vgl.: Nordenskiöld 1972. S.5-10.

³⁴² Vgl.: Prop. 1966:136.

³⁴³ Vgl.: Tjernström 1999. S.159ff.

³⁴⁴ Vgl.: Eckerberg 1968. S.15.

³⁴⁵ Vgl.: Rydbeck 1990. S.236.

Der Vorstand behielt allerdings sein Ziel, über rationellere Arbeitsmethoden die Unternehmenseffizienz zu steigern und die Gesamtkosten zu senken, fest im Blick.³⁴⁶

Nur wenige Wochen nachdem Olof Rydbeck am 1.10.1970, nach Ablauf seiner dritten fünfjährigen Amtsperiode, den Posten des Radiochefs verlassen hatte und als schwedischer UN-Botschafter in den diplomatischen Dienst zurückkehrte, kündigte sein Nachfolger Otto Nordenskiöld eine Detailstudie über die Effizienz von Sveriges Radio unter Einbezug externer Konsultunternehmen an.³⁴⁷

Diverse Ursachen führten zum Wechsel der Radiochefposition, von denen die negative Einstellung Rydbecks zur Wirtschaftlichkeitsprüfung nur die Spitze des Eisbergs zu sein schien. Unklar bleibt allerdings, ob Rydbeck aus eigenem Antrieb in den diplomatischen Dienst zurückkehrte oder ob der Vorstand, dessen Verhältnis zum Radiochef sich zunehmend kompliziert gestaltete, seinen Vertrag auslaufen ließ.³⁴⁸

Retrospektive Beurteilungen der fünfzehnjährigen Radiochefzeit Rydbecks schränken das insgesamt positive Urteil meist durch das Argument eines relativen Desinteresses für ökonomische Steuerung und Rationalisierung ein.³⁴⁹ Dennoch startete Sveriges Radio, dessen Radiochef zwischen 1960 und 1964 Vorsitzender der Europäischen Rundfunkgemeinschaft EBU war, auf internationalem Niveau mehrere Initiativen, um kostengünstig qualitativ hochwertige Fremdproduktionen zu erlangen.

Eine dieser Initiativen war das 1959 realisierte Nordvisionsprojekt, das neben einer partiellen Zusammenlegung der nordischen Produktionsressourcen über ein permanentes Festnetz auch eine Kooperation zum verbilligten Einkauf von Fremdproduktionen darstellte. Mit den EBU Screening Sessions, dem ersten und lange Zeit bedeutendsten internationalen Programmmarkt, basierte eine weitere Einkaufsmöglichkeit von relativ kostengünstigen Fremdproduktionen auf der Initiativtätigkeit von Olof Rydbeck und Sveriges Radio.³⁵⁰ Diese Programmquellen, zusammen mit den Programmressourcen der Eurovision, stellten mit durchschnittlich 44% des Gesamtoutputs³⁵¹ des schwedischen Fernsehens³⁵² während der 60er Jahre einen maßgeblichen Expansionsfaktor dar. Intern geplante Maßnahmen Rydbecks

³⁴⁶ Vgl.: Hedmann 1989.

³⁴⁷ Vgl.: Nordenskiöld 1972. S.5-10.

³⁴⁸ Während Rydbeck in seinen eigenen Memoiren und in einem Interview mit Oloph Hansson von einer persönlichen Rückzugsinitiative spricht, behauptet Jan-Otto Modig, der in dieser Zeit Vorstandsmitglied war, das genaue Gegenteil. Der Programmdirektor von TV2 Örjan Wallqvist tendiert eher zur letzteren Variante, da er die fehlende Kommunikationsfähigkeit Rydbecks und sein Unvermögen, sich mit der zunehmend linksorientierten schwedischen Gesellschaft zu arrangieren, als zusätzliche Ursachen für die Kluft zwischen Vorstand und Radiochef ansieht. Seine Vorstellungen passten nicht einfach nicht mehr in das Unternehmen.

³⁴⁹ Vgl.: Tjernström 1999. S.172.; Hadenius 1998. S.233.

³⁵⁰ Vgl.: Kjellgren 1965. S.93.

³⁵¹ Vgl.: Sveriges Radio 1961; 1965; 1970.

ermöglichten es Sveriges Radio folglich, kostenintensive eigene Produktionskapazitäten einzusparen.

³⁵² Der Fremdproduktionsanteil am Radioprogramm war relativ gering, da dessen Produktionskosten nur einen Bruchteil derer des Fernsehens ausmachten.

3 Die Strukturentwicklung aus institutionenökonomischer Sicht

Im Folgenden soll nun mit Hilfe der anfangs erläuterten drei Theorierichtungen die Entwicklung der Organisationsstruktur des schwedischen Rundfunks analysiert werden. Diese war in den 1950er und 60er Jahren mit der Einführung der beiden Fernsehkanäle und der veränderten gesellschaftspolitischen Bedeutung des Rundfunks grundlegenden Wandlungen unterworfen, welche die verschiedenen Organisationsebenen in unterschiedlichem Maße beeinflussten.

Die Konzeption der organisationsinternen Makro- und Mikroebene basierte neben der Faktorspezifität der grundlegenden Güter vor allem auf der Rahmenordnung, da sich die sozialdemokratische Regierungspartei mit ihren ideologisch motivierten Vorstellungen des Antikommerzialisismus, des Vollversorgungspostulats³⁵³ und des Programms als meritorischem Kulturgut gegen konkurrierende Vorstellungen behaupten konnte. Hierbei ist zu erwähnen, dass bei Sveriges Radio auf Grund der Monopolsituation die „institutional arrangements“ fast das komplette „institutional environment“ umfassten.

Der Rundfunk, einschließlich des neuen Mediums Fernsehen, sollte als ein Teil des herrschenden Systems zum allgemeinen sozialstaatlichen Angebot gehören. Inhaber der absoluten Verfügungsrechte war zwar eigentlich der Reichstag, doch die Handlungsrechte am Frequenzgut sicherten der Regierung eine starke Verhandlungsmachtsposition.

Veränderte Verhandlungsmachtspositionen, die dynamische Entwicklung des Rundfunkmarktes, abgewandelte Faktorspezifitäten und weitere externe Faktoren führten zu Veränderungen sowohl des „institutional environment“ als auch der „institutional arrangements“.

3.1 1947 bis 1962: Neues Medium – Neue Strukturen

3.1.1 *Organisationsinterne Makroebene*

Der Reichstag als Inhaber der Verfügungsrechte am Monopolgut Fernsehfrequenz beendete 1956 mit der Vergabe von relativen Verfügungsrechten an AB Radiotjänst (Programmgutproduktion) und Televerket (Distribution) den Konflikt zwischen den einzelnen Kontrahenten um diese spezifischen relativen Verfügungsrechte an den Basisgütern des Rundfunks. Dies kann als ein typisches Beispiel für eine fundamentale Transformation³⁵⁴ angesehen werden, da AB Radiotjänst transaktionsspezifische Vorteile hatte entwickeln können, die halfen, den Produktionsauftrag zu sichern. Zudem besaß man ein Informationsmonopol über die

³⁵³ Vgl.: Himmelmann 1986. S.395ff.

³⁵⁴ Vgl.: Kapitel 1.1.2.3.

Güterproduktion des Rundfunks. Die Rundfunkgesellschaft³⁵⁵ nutzte ihre im Vergleich zu den anderen Konkurrenten umfangreiche Informationsmacht, um das Verteilungsergebnis maßgeblich mitzugestalten. Schließlich stellte man als zweckgerichtete Unternehmung für die Radioprogrammproduktion, die ohne gültigen Konzessionsvertrag gezwungen war sich selber aufzulösen, das Ergebnis eines ähnlichen, 30 Jahre zurückliegenden Verteilungskampfs dar. Diese Informationsasymmetrie ermöglichte den Vertretern von AB Radiotjänst die intentionale Ausnutzung ihrer Informationsmacht bei der Diskussion um die Vergabe der relativen Verfügungsrechte und die mit ihnen verknüpften staatlichen Anforderungen. Während des dreißigjährigen Rundfunkbetriebs hatte man außerdem Argumente für die eigene Monopolposition entwickelt, die nun zielorientiert eingesetzt werden konnten.

Formell betrachtet übertrug der Reichstag das relative Verfügungsrecht der Güternutzung der Frequenz teilweise Telegrafverket, welches das Gut zur Distribution nutzen durfte, und teilweise dem einzelnen Empfangsgerätebesitzer, der eine Lizenzgebühr für die rezeptive Nutzung des Gutes entrichten musste.³⁵⁶ Damit die Nutzung des Frequenzgutes für einen potentiellen Kunden auch lohnenswert erschien, erhielt Sveriges Radio das Verfügungsrecht zur substantziellen Veränderung des Gutes mittels des Komplementärgutes Programm.

Durch eine Ergänzung des geltenden Konzessionsvertrages, der für die Rundfunkgesellschaft einen Produktionsfaktor mit hohen „ex ante“ Vertragskosten darstellte,³⁵⁷ erhielt Sveriges Radio von allen vier mit der Frequenz verknüpften Verfügungsrechten lediglich das Recht zur Veränderung der Gütersubstanz als relatives Verfügungsrecht übertragen und besaß somit eine stark verdünnte Verfügungsrechtsausstattung. Am Programm hingegen hatte Sveriges Radio fast das komplette Verfügungsrechtsbündel, doch erlitten diese Rechte durch die Komplementarität mit dem Monopulgut Frequenz einen Qualitätsverlust.

Somit etablierte der Reichstag durch die Entscheidungen 1954 und 1956 eine Kopie der Handlungs- und Verfügungsrechtsstruktur des Radorundfunks unter Beteiligung derselben Akteure. Die Bedingungen für die Übertragung der relativen Verfügungsrechte an der Fernsehfrequenz integrierte man in die vorhandenen relationalen Vertragsstrukturen. Die Verdünnung in beiden Dimensionen der Verfügungsrechtsausstattung an der Frequenz minderte die individuellen

³⁵⁵ In einer ähnlichen Situation befand sich Televerket, das praktisch ein Informationsmonopol über die Festnetzübertragung besaß, welches zu eigenen Zwecken ausgenutzt wurde.

³⁵⁶ Vgl.: Rosenlund 1957. S. 198ff.

³⁵⁷ Vgl.: Schröder 1997. S.37ff.

Entscheidungskompetenzen der beiden Agenten Sveriges Radio und Televerket, sowie deren Machtposition bei zukünftigen Verhandlungen.

Mit der eingeschränkten Übertragung des Rechts zur Gewinnaneignung am Programmgut³⁵⁸ an Sveriges Radio sah die Organisationsstruktur von 1956 eine eingeschränkte Verfügungsrechtsübertragung vor, die als Teil des Preises für die Behauptung der kostenintensiven Regierungsideale im Verteilungskonflikt betrachtet werden kann. Die Regierung war durch die vorsichtigen Prognosen über die Marktaussichten der Empfangsgerätelizenzen des Fernsehens, die umfangreichen Investitionen und die relativ hohen Produktionskosten zu diesem Schritt gezwungen worden. Ab 1957 plante man, im Radiofonds für eventuell notwendige zukünftige Rundfunkinvestitionen diejenigen Überschüsse anzusammeln, die vorher direkt in den Staatshaushalt überführt worden waren. Da allerdings Sveriges Radio, dessen Dienste aus den Lizenzeinnahmen (Frequenzgut) finanziert wurden, weder über diese finanziellen Reserven noch über Einsparungen aus dem Budgetrahmen autonom verfügen durfte, kann das Verfügungsrecht der Gewinnaneignung nicht als vollständiges relatives Verfügungsrecht angesehen werden. Der Prinzipal (Staat) des Produktionsauftrags schaffte durch diese unklare Rechtszuweisung keine ausreichende Anreizstruktur, um den Agenten (Sveriges Radio) zu effizientem Verhalten anzuregen.³⁵⁹

Präzise Formulierungen des Konzessionsvertrags waren praktisch ausgeschlossen, da sowohl Reichstag als auch Regierung die Position des Prinzipals einnahmen und häufig konkurrierende Vorstellungen besaßen. Dies wiederum eröffnete dem Agenten einen breiten Handlungsspielraum vertragskonformen Verhaltens.

Da die Organisationsstruktur des Rundfunks auf Grund der Monopolstellung gleichzeitig die publizistische Vielfalt sichern sollte, wurden in den relationalen Konzessionsvertrag Bedingungen integriert, mit denen man eine binnenpluralistische Organisation zu gewährleisten und somit ein publizistisches Rundfunkmonopol zu verhindern suchte.³⁶⁰ Diese Bedingungen und die Verteilung der relativen Verfügungsrechte auf der organisationsinternen Makroebene waren derart, dass sie Konsequenzen für die organisationsinterne Mikroebene hatten und die Verteilung der drei Komponenten des Entscheidungsprozesses entscheidend mitprägten.

³⁵⁸ Finanziell wurden beide Rundfunkparten vorerst noch separat organisiert. Im Jahresbericht von Sveriges Radio und bei den Budgetverhandlungen wurden beide Einheiten getrennt aufgeführt. Auch die Lizenzgebühren wurden bis 1969 getrennt entrichtet.

³⁵⁹ Vgl.: Horak 1993. Sveriges Radio kann auf Grund seiner Finanzstruktur auch als Non-profit Organisation betrachtet werden, eine Organisationsform, mit der sich Horak genauer auseinandersetzt.

³⁶⁰ Vgl.: Weinstock 1989.

Der Konzessionsvertrag legte das Ziel der effektiven Güterproduktion als primäres Sachziel fest, während die Effizienz lediglich als sekundäres Formalziel festgeschrieben wurde. Sveriges Radio besaß somit eine Mehrfachzielsetzung mit eindeutiger Prioritätenverteilung,³⁶¹ die dem Agenten keinen Anreiz zur Effizienz lieferte.

Die Beziehung des Agenten Sveriges Radio zu seinem Prinzipal war allerdings nicht auf eine eindimensionale Abhängigkeit beschränkt, denn immerhin sicherte die Konzession der Rundfunkgesellschaft vertraglich die Monopolstellung. Der Sendebetrieb von Radio Nord demonstrierte prägnant, dass diese Sicherung mehr als eine Formalität darstellte. Sicherlich hatte Sveriges Radio nur geringfügige Mittel, um den Prinzipal zur Vertragskonformität zu zwingen, jedoch stärkte sich die Verhandlungsmacht der Rundfunkgesellschaft während der Budgetdiskussionen und der Konfrontation um den zukünftigen Radiobetrieb. Regierung und Reichstag erfüllten ihre Prinzipalspflichten, indem sie die Verfügungsrechtsstruktur aufrecht erhielten.

3.1.1.1 Kontrollinstanzen der organisationsinternen Makroebene

Innerhalb der organisationsinternen Makroebene wirkte ein dynamisches und komplexes System von Kontrollinstanzen auf den Agenten Sveriges Radio. Dies wurde aus staatlicher Sicht notwendig, da die private Rechtsform und die lange Konzessionsdauer von einer Dekade der zweckorientierten Rundfunkgesellschaft eine gewisse formelle Autonomie vor staatlichen Zugriffen zusicherte. Die Faktorspezifität des Programmgutes, das auf Grund seiner hohen suggestiven Kraft ein Risiko für gesellschaftliche Normen darstellte, machte ebenso wie die Organisationsform als öffentliches Monopolunternehmen³⁶², die Sveriges Radio eine größere Flexibilität und Nähe zum Lizenznehmer garantieren sollte als die Integration in die Staatsverwaltung, ohnehin eine intensive Kontrolle notwendig.

Eine auffällige Informationsasymmetrie bezüglich der Programmgutproduktion („hidden information“) zwischen dem Prinzipal (Reichstag) des Programmauftrages und dem Agenten (Sveriges Radio) zwang den Reichstag dazu, Kontrollmöglichkeiten einzurichten, um opportunistische Handlungsspielräume zu minimieren. Eine mehrdimensionale Kontrolle diverser Instanzen, die mit unterschiedlichen Maßstäben

³⁶¹ Vgl.: Müller-Wiegand 1992. In diesem Aufsatz wird ein möglicher Analyserahmen nach unterschiedlichen Sach- und Formalzielen ausdifferenziert formuliert.

³⁶² Vgl.: Himmelmann 1986. S.395ff. Himmelmann definiert öffentliche Unternehmen als spezifische Instrumente der Politik, die in erster Linie eine güterwirtschaftliche Leistungsfunktion besitzen, indem Dienstleistungen und Güter bereitgestellt werden, welche die private Wirtschaft nicht oder nur bei Inkaufnahme erheblicher negativer Faktoren produzieren kann. Ein spezieller Typ dieser Kategorie sind gemischtwirtschaftliche

während und nach Abschluss des Produktionsprozesses eine Vielzahl von Rundfunkaspekten überwachte, sollte die vertragskonforme Verfolgung des Programmauftrages gewährleisten und Agencykosten („residual loss“) verringern, auch wenn hierdurch wiederum Agencykosten („monitoring costs“) entstanden.³⁶³

Die hohe Transaktionsintensität (umfangreiche Programmproduktion für Radio und Fernsehen) erlaubte es auch, unter Transaktionskostenaspekten aufwendige Kontrollmechanismen einzurichten. Diese sollten monetäre wie nicht-monetäre Transaktionskosten (Folgen der Verstöße gegen Programmrichtlinien) minimieren.

Der Zuständigkeitsbereich von Radionämnden umfasste den Teil des komplexen Kontrollsystems, der die Rechtskonformität im Hinblick auf die formellen Regelungen sichern sollte. Zur Erfüllung dieser Aufgabe bekam die externe Instanz juristische Vollmachten zugesprochen. Ergänzt wurde das Kontrollpotential von Radionämnden durch das Einspruchsrecht eines jeden Lizenznehmers gegen einzelne Programmsequenzen. Hierdurch konnten die „bonding costs“ gesenkt werden, da das Programm einer permanenten Kontrolle durch den Lizenznehmer und die Presse unterlag und Radionämnden auf eine teure permanente Kontrolle des Programmgutes verzichten konnte.

Die sehr vage Formulierung des Konzessionsvertrags – besonders der Programmanforderungen – eröffnete Sveriges Radio allerdings ein breites Handlungsspektrum, um den Prinzipalauftrag zu erfüllen. Dies äußerte sich darin, dass Radionämnden im ersten Jahrzehnt des Fernsehbetriebs trotz mehrerer Verfahren keinerlei Vertragsverstöße konstatieren konnte. Reichstag und Regierung hatten den relationalen Konzessionsvertrag nach der Einführung des Fernsehens deshalb nicht näher präzisiert, weil man ihn fest in ein allgemeines Wertesystem integriert sah.

Formell waren die direkten Kontrollmöglichkeiten von Regierung und Reichstag auf die allgemeine Gesetzgebung, die Konzessionsverhandlungen und die jährlichen Budgetverhandlungen zwischen dem zuständigen Ministerium und Sveriges Radio begrenzt. Mit der finanziellen Kontrolle bei der Budgetfestlegung übernahm der Prinzipal, stellvertretend durch das Ministerium, einen Teil der externen Kontrolle selber. Der Monopolkunde diktierte somit dem Monopolproduzenten den Marktpreis.

Zur Vorbeugung einer Unternehmensverselbständigung, welche durch Selbstfinanzierungsmöglichkeiten oder die Eigenwirtschaftlichkeit gedroht hätte, bewirkte die finanzielle Abhängigkeit aus staatlicher Sicht positive Effekte.³⁶⁴ Im

Unternehmen, bei denen verschiedene private Eigner Anteile besitzen, aber auch eine staatliche Trägerschaft vorhanden ist.

³⁶³ Vgl.: Machura 1994. S.156-178. Machura entwickelt in seinem Aufsatz ein Modell, mit dem sich öffentliche Unternehmen durch eine mehrdimensionale Strategie kontrollieren lassen.

³⁶⁴ Vgl.: ebd.

Falle einer finanziellen Autonomie wäre Sveriges Radio in der Lage gewesen, einen Güterpreis vom Staat zu fordern, der über dem ausgehandelten jährlichen Budget lag. Dadurch wären Ineffizienzen und opportunistisches Verhalten des Agenten gefördert worden. Trotz unbekannter Variablen bezüglich des Agentenverhaltens steckte hinter der Finanzierungsstruktur die Intention des Prinzipals Agencykosten einzusparen.

Da dem zuständigen Ministerium aber das nötige Expertenwissen fehlte, um rundfunkspezifische Kostenkalkulationen durchführen zu können, erwiesen sich die Einschränkungen der Budgetautonomie von Sveriges Radio zur Kontrolle der effizienten Vertragserfüllung als nur bedingt nützlich. Ebenso wie bei der qualitativen Prüfung des Programmgutes verhinderte nämlich die „hidden information“ bei der externen Bewertung des finanziellen Bedarfs die intensive Überprüfung des vertragskonformen Agentenverhaltens.

Im Hinblick auf zur Verfügung stehende Instanzen konnte sich der Prinzipal (Staat) auf der organisationsinternen Makroebene mit dem Untersuchungsausschuss neben zwei formellen auch einer informellen bedienen, die vertraglich nicht als Kontrollinstanz eingeplant war. Letztere wies durch die Analysefähigkeit sämtlicher Aspekte des Rundfunkbetriebes eine hohe Kontrollkapazität auf. Zudem ermöglichte ein Untersuchungsausschuss durch die verhältnismäßig hohe Arbeitsintensität und die Integration von Spezialisten (Expertenwissen) eine Verkleinerung der Informationsasymmetrie zwischen Prinzipal und Agent. Besonders für die Regierung, welche die personelle Zusammensetzung und die Untersuchungsdirektive bestimmen konnte, stellte der Ausschuss ein bedeutendes Machtmittel in Rundfunkangelegenheiten dar.

Während des Disputs zwischen Rydbeck und dem Kommunikationsminister Gösta Skoglund griffen staatliche Instanzen erstmals auch außerhalb der Vorbereitungszeit der Konzessionsverträge auf die informelle Kontrolltätigkeit eines Untersuchungsausschusses zurück. Selbst der unter dem Rückgriff auf formelle Institutionen errungene Teilerfolg der Koalition aus Radiochef und Vorstandsvorsitzendem überdeckte nicht die Tatsache, dass es dem Prinzipal mittels einer informellen Instanz gelang, vertraglich zugesicherte Autonomiebereiche von Sveriges Radio zu begrenzen. Der Prinzipal umging somit das Problem der „hidden intention“, indem er die fehlenden Sanktionsmöglichkeiten durch einen direkten Vertragsbruch kompensierte, gegen den sich der Agent nur teilweise wehren konnte.

Andererseits musste zur Vorbereitung späterer (Regierungs-) Initiativen immer eine für den Reichstag akzeptable konsensuale Ergebnisfindung angestrebt werden. Für die Regierung hatten die Empfehlungen des Untersuchungsausschusses den angenehmen

Aspekt, dass sie, im Gegensatz zu den endgültigen juristischen Entscheidungen von Radionämnden, keinen bindenden Charakter aufwiesen.

Ein Nachteil dieser informellen Kontrollinstanz waren die hohen Kosten, die während der teilweise langen Untersuchungsphasen entstanden, in denen oft politische Kompromisse gefunden werden mussten. Bei der periodischen Einsetzung des Untersuchungsausschusses zur Vorbereitung anstehender Konzessionsverhandlungen lassen sich diese Kosten als „ex ante“ Vertragskosten verbuchen.

Schon die Wahl der Vertragsform, den Konzessionsvertrag als relationalen Vertrag zu gestalten, lässt sich als ein Aspekt der externen Kontrolle anführen. Bewusst eingeplante Vertragslücken erforderten permanente Nachverhandlungen zwischen Prinzipal und Agent, etwa im Falle von Veränderungen der Faktorspezifität oder der allgemeinen Marktsituation, spätestens jedoch beim Auslaufen der Konzession.

Mit diesen verschiedenen Formen der Kontrolle versuchte der Prinzipal (Reichstag), die Vertragskonformität auf der organisationsinternen Mikroebene zu garantieren.

3.1.2 Die organisationsinterne Mikroebene

3.1.2.1 Der Vorstand

Die oberste Unternehmensebene von Sveriges Radio bildete der Vorstand, dessen Zusammensetzung indirekt vom Staat über die Bedingungen des Konzessionsvertrages diktiert wurde. Dadurch erhielt er eine eigenartige Konstruktion formeller Strukturen. Rechtlich betrachtet stellte der Vorstand eigentlich das unternehmensinterne Repräsentationsorgan der privaten Aktionärsvertreter dar. Allerdings wurde er in seiner personellen Zusammensetzung durch eine paritätische Anzahl staatlich eingesetzter Mitglieder als Repräsentanten diverser gesellschaftlicher Organisationen ergänzt. Mit dem von der Regierung bestimmten Vorstandsvorsitzenden nahm sogar ein aus der Perspektive der privatrechtlichen Besitzer betrachtet externer Vertreter die zentrale Führungsposition des Unternehmensorgans ein.

Die Handlungs- und Verfügungsrechte des Vorstandes konzentrierten sich in der Hand des Vorstandsvorsitzenden Per Eckerberg (methodologischer Individualismus), der Sveriges Radio als einen Teil des herrschenden Systems und somit des Prinzipals sah. Der Vorstand verfügte unternehmensintern lediglich über eine verdünnte Verfügungsrechtsausstattung, die sich im organisationsinternen Entscheidungsprozess offenbarte. Zu den typischen Kompetenzen eines privatrechtlichen Vorstands innerhalb des Entscheidungsprozesses einer großen Gesellschaft hatte er nur begrenzten Zugang.

Eine auffällige Schwachstelle der Kompetenzkonstruktion war, dass nicht die im Vorstand vertretenen Aktionäre sondern der Staat, der auch notwendige umfangreiche Investitionen vorfinanzierte, Träger des „residual risk“ war. Zudem beschränkte sich

die Gewinnbeteiligung der Aktionäre auf eine relativ geringe maximale Dividende, wodurch den privatrechtlichen Besitzern die notwendige Anreizstruktur zur Durchsetzung von Effizienzmaßnahmen genommen wurde. Die fünf weiteren Organisationsvertreter, die zusammen mit dem Vorsitzenden den Vorstand komplettierten, offenbarten großes Desinteresse für ökonomische Entscheidungen, da sie von einem effizienten Rundfunkbetrieb keinen individuellen Nutzen hatten. Dennoch war der Vorstand im unternehmensinternen Entscheidungsprozess in ökonomischen Angelegenheiten „decision management“ und „decision control“ zugleich, ohne über die hierfür notwendigen Informationen selbständig zu verfügen.

Von den Konstrukteuren der Unternehmensstruktur war der Vorstand als ein Kontrollgremium für partikulare gesellschaftliche Interessengruppen eingeplant, das eine angemessene Präsenz bestimmter Programmsequenzen im Programmgut einfordern sollte. Die Entscheidungskompetenzen des Vorstands und besonders seiner individuellen Mitglieder waren in diesem speziellen Tätigkeitsfeld jedoch auf Grund der starken Verdünnung der Verfügungsrechte sehr gering. Das Entscheidungsmanagement in Programmangelegenheiten lag in den Händen des Radiochefs und der Programmdirektoren, während der Vorstand hier nur marginalen Kontrolleinfluss ausüben konnte. Dies war auch nicht ratsam, da er sich seine Mitglieder nur periodisch traf, und er kein permanentes Strukturelement darstellte.

Die Disparität zwischen der ideellen Konstruktion des Vorstands, mit seinen Sveriges Radio als Publikationsorgan für individuelle Interessen betrachtenden Mitgliedern, und seiner reellen Rechtsausstattung, die das Entscheidungsmanagement bei den Budgetverhandlungen und die Effizienzkontrolle einzelner Direktionen verlangten, hemmten dessen Arbeit. Der Konzessionsvertrag und die Gesellschaftssatzung statteten den Vorstand mit Handlungs- und Verfügungsrechten aus, die dem Interesse seiner Mitgliedsorganisationen diametral zuwider liefen. Da den individuellen Vorstandsmitgliedern außerdem die ökonomischen Kenntnisse (Expertenwissen) fehlten, resultierte diese Konstruktion in unnötigen Transaktionskosten und externen Effekten, wie der Verhinderung von effizienzsteigernden Maßnahmen.

Der Vorstand stellte eine interessante Kombination aus dem höchstem Vertreterorgan des Agenten (Sveriges Radio) gegenüber dem Prinzipal und einer unternehmensinternen Kontrollinstanz eben jenes Agenten, also sich selber, dar. Seine Konzeption aus unterschiedlichen Gruppen, deren Interessen verschiedenen Rundfunkaspekten galten, sollte ihn als Garant der Vielfalt agieren lassen. Doch erlaubte die verdünnte Verfügungsrechtsausstattung nur eine ineffiziente Ausübung seiner Kontrolltätigkeit.

Unternehmensintern war der Vorstand Prinzipal für den in einem Großteil der Rundfunkangelegenheiten die Position des Entscheidungsmanagers ausübenden Radiochefs. Da die Besetzung seiner Position einer konsensualen Lösung innerhalb des Vorstands bedurfte, entstanden während der teilweise langen Diskussionsphase über einen für alle Seiten akzeptablen Kandidaten erhebliche „ex ante“ Transaktionskosten des Managervertrages.

3.1.2.2 Radiochef

Die konsensuale Vergabeart der Position des „decision managements“ rief neben „ex ante“ Transaktionskosten auch erhebliche Agencykosten hervor. Schließlich achtete der Vorstand nicht darauf, einen Managementexperten zu bestimmen, sondern wählte einen externen Kandidaten, der politisch akzeptabel erschien. So war Rydbeck's größte Merite seine politische Ungebundenheit, während seine ökonomischen und programmpolitischen Kenntnisse eher rudimentären Charakter hatten. Die Gefahr umfangreicher Agencykosten, die mit einem schwachen Unternehmensmanagement in der absehbaren Expansionsphase verbunden waren, nahm der Vorstand für die Befriedigung seiner aus der Perspektive von Sveriges Radio betrachtet unternehmensfremden Interessen in Kauf. Sie waren ein weiterer externer Effekt der ungünstigen Verfügungsrechtsausstattung des Vorstandes.

Der Radiochef war zugleich Agent für die höhere unternehmensinterne Ebene (Vorstand) als auch Prinzipal für die unteren Bereiche des Rundfunkbetriebs. Aus der Sichtweise der Unternehmung als Koordinationsagentur relationaler Vertragsbeziehungen betrachtet machte der Radiochef die „common party“ aus, da seine Position als Knotenpunkt der bilateralen unternehmensinternen Vertragsstruktur angesehen werden kann. Die Konzentration der Kommunikationsstruktur war also auf den Radiochef und nicht auf den Vorstand ausgerichtet. Die divisionale Unterteilung der Entscheidungssysteme in einzelne nach Sparten geordnete Direktionen schuf eindeutige Weisungshierarchien, an deren hierarchischer Spitze der Radiochef stand. Da er mit den nötigen Entscheidungskompetenzen versehen war, ließen sich durch die hierarchischen Strukturen Agencykosten einsparen.

Die spezielle Verdünnung der verfügungsrechtlichen Vorstandsgewalt eröffnete dem Radiochef einen breiten Managerfreiraum, da keinerlei ökonomische Forderungen an ihn gestellt wurden und seine Verhandlungsmacht in Programmangelegenheiten gegenüber dem Vorstand auf Grund formeller Regelungen stark war. Der Managerfreiraum wurde durch die rudimentären Zielvorgaben von Sveriges Radio und die damit verbundenen geringen juristischen Interventionschancen von Radionämnden

zusätzlich erweitert.³⁶⁵ Zudem schuf der Vorstand als unternehmensinterner Prinzipal des Radiochefs keinerlei Anreizsysteme, um ihn zu Handlungen in seinem Sinne zu bewegen. Als Beispiel für aus diesen Strukturelementen entstandene nicht-monetäre Agencykosten kann die publizistische Emanzipation von Sveriges Radio gelten, die maßgeblich vom Radiochef vorangetrieben worden war. Hierbei handelt es sich um einen typischen Fall der „hidden intention“, da der Vorstand über die Agenteneigenschaften Rydbecks bei Vertragsabschluss nicht informiert war, deren Folgen er „ex post“ allerdings nicht mehr unterbinden konnte.

Diese Konstellation ließ den Radiochef innerhalb von Sveriges Radio als die eigentliche Machtzentrale erscheinen, da die Mitarbeiter mit dem Vorstand nur wenige oder gar keine Kontakte besaßen und dieser des weiteren nur marginale Entscheidungskompetenzen betreffend des zu produzierenden Gutes innehatte. In den Produktionsprozess durfte nur der Radiochef eingreifen, der von diesem Recht auch durchaus Gebrauch machte.

Allerdings verursachten seine Entscheidungskompetenzen im Produktionsprozess auch nicht-monetäre Kosten, da den Programmmitarbeitern die Anreizstrukturen zu kreativer oder Innovationstätigkeit genommen waren. Es bestand die Gefahr einer inhaltlichen Konzentration der produzierten Programmsequenzen auf die individuellen Vorstellungen des Radiochefs und seines Programmkollegiums. In der vorübergehenden Konkurrenzsituation mit Radio Nord offenbarte sich dies als eine kostenintensive Strukturschwäche für den Prinzipal des Programmauftrags (Staat).

Um seine Koordinationsfunktion wahrnehmen zu können, stand dem Radiochef mit der Direktion ein formelles Organ zur Verfügung, welches er bewusst durch das informelle Programmkollegium ergänzte, wie Rydbeck in seinen Memoiren belegt. Im Zuge der wachsenden Komplexität des expandierenden Unternehmens, der damit verbundenen Diffusion der relevanten Kenntnisse und der sich dezentralisierenden Entscheidungen über den Inhalt einzelner Programmsequenzen erwies diese informelle Erweiterung ihre Funktionalität, indem sie Informationskosten einsparte. Das Programmkollegium half durch die getroffenen Konsenslösungen zwischen dem Radiochef und den Direktionschefs, eine Unternehmenskultur aufzubauen, die zur Minimierung der unternehmensinternen Agencykosten einen erheblichen Beitrag leisten konnte.

3.1.2.3 Die Unternehmenskultur

Innerhalb von Sveriges Radio entwickelte sich eine Unternehmenskultur, die weniger als Komplement zur formellen Organisationsstruktur sondern eher als informeller Gegensatz zu jener anzusehen ist.

³⁶⁵ Vgl.: Machura 1993. S.169ff.

Die Ursache hierfür lag in der Sichtweise Rydbecks und führender Mitarbeiter, die sich bezüglich des staatlichen Produktionsauftrags eine Autonomiestellung von Sveriges Radio vorstellten. In dieser Vorstellung war nicht der Staat Prinzipal des Programmproduktionsauftrages, sondern der Konsument (Lizenznehmer), der seine Lizenzgebühr direkt für das Programmgut und nicht für das Empfangsgerät entrichtete. Der Staat sorgte lediglich für qualitative Güterstandards und versuchte einem eventuellen Missbrauch der Monopolsituation vorzubeugen. Partielle staatliche Programmregulierungen stellten wegen der in der Unternehmenskultur verankerten paternalistischen Perspektive auf das Programmgut sogar einen grundlegenden Aspekt der eigenen Sichtweise dar.

Die realen formellen Principal-Agency-Beziehungen und die der Unternehmenskultur zu Grunde liegenden fiktiven lassen sich mittels zweier Modelle kontrastiv darstellen.

Abb. 6: Formelle Agencybeziehungen und die der Unternehmenskultur

Der Vorstand hatte in diesem Modell der Unternehmenskultur nur die Funktion eines externen Störorgans, bestehend aus Mitgliedern, deren eigentliches Interesse dem Unternehmen schadet. Die Memoiren Rydbecks und die Äußerungen diverser Direktionschefs offenbaren die tiefe Verankerung dieses Modells in der Vorstellungswelt führender unternehmensinterner Akteure. Rydbeck schildert seine Radiochefzeit als einen heroischen Kampf um die Unternehmensintegrität gegen die zerstörerischen externen Bedrohungen, zu denen er auch den Vorstand zählte. Die Klagen des Vorstandes und seines Vorsitzenden Per Eckerberg über die fehlende Integration des formell höchsten Unternehmensorgans unterstreichen dies.

Zusammen mit der gesicherten Finanzierung und der weitreichenden Autonomie in Programmangelegenheiten erlaubte die Unternehmenskultur den größtenteils akademisch ausgebildeten Programmverantwortlichen eine Widerspiegelung ihrer individuellen avantgardistischen Werte im Programmangebot.³⁶⁶

Vom Programmkollegium ausgehend diffundierte die Unternehmenskultur bis in die unteren Unternehmensbereiche hinein. Der Bruch des Vetorechts 1956 und besonders der anschließende Freispruch von Radionämnden wirkten dabei wie ein Katalysator für die Unternehmenskultur, da sie halfen, das Unternehmen autonom erscheinen zu lassen. Aus dem Kommunikationsprozess der Rundfunkorganisation wurden externe Kommunikationsstrukturen sukzessive ausgeschlossen, auf deren Kosten sich die internen etablierten.

Die Mitarbeiter der Nachrichten- und Gesellschaftsprogramme, denen die Zeit des TT-Nachrichtenmonopols und des geringen Handlungsspielraums von AB Radiotjänst noch präsent war, identifizierten sich vermehrt mit den Idealen und Vorstellungen der

Unternehmenskultur. Die rudimentären formellen Zielvorgaben wurden im sich verändernden und an Kontroversität zunehmenden Journalismus nicht verletzt, wie der Freispruch von Sveriges Radio durch Radionämnden nach dem Bruch des Vetorechts 1956 zeigte. Allerdings interpretierte man diese Vorgaben so, dass ältere informelle Regelungen gebrochen werden mussten, in die der Reichstag den relationalen Konzessionsvertrag mit seinen wenig präzisen Programmanforderungen eingebettet hatte. Zwangsläufig kam es zu marginalen Veränderungen des Institutionenrahmens. Die zentrale Stellung des Radiochefs erlaubte es Rydbeck, seine individuelle Sichtweise betreffend der Rundfunkgesellschaft zur Hauptdeterminante der sich formierenden allgemeinen Unternehmenskultur werden zu lassen. Für Rydbeck als internen Prinzipal erleichterte die Loyalität innerhalb des Unternehmens, welche durch die Unternehmenskultur gefördert wurde, die Kontrolle der Programmproduktion und förderte die Einsparung von Agency- und Informationskosten. Die Mitarbeiter hatten seine Unternehmensziele internalisiert und dadurch eine Art „corporate identity“ entwickelt. Alle hierarchisch betrachtet Untergebenen des Radiochefs, was schließlich sämtliche Mitarbeiter von Sveriges Radio einschloss, erhielten somit „ex ante“ Ideen und Verhaltensmuster, wie sie „ex post“ in spezifischen Situationen zu reagieren hatten. Die Gefahr von Opportunismus, begrenzt rationalem Verhalten und somit von unternehmensintern produzierten Agencykosten wurde aus der speziellen Perspektive Rydbecks gering gehalten.

Allerdings provozierte die Unternehmenskultur hohe Agencykosten auf der organisationsinternen Makroebene. Der Prinzipal musste seine Kontrolltätigkeit ausweiten, um den opportunistischen Handlungsspielraum des Agenten (Sveriges Radio) einzugrenzen. Diese Kontrolltätigkeit ließ hohe Agencykosten auf der organisationsinternen Makroebene entstehen, wie es beispielsweise beim Untersuchungsausschuss von 1960 der Fall war.

3.1.3 Wandlung der Verhandlungsmacht von Sveriges Radio

Bei Verhandlungen über die Vergabe relevanter Handlungs- und Verfügungsrechte sowie über Fragen der Organisationsstruktur war die Verhandlungsmacht individueller Akteure ein entscheidender Faktor, der das Verteilungsergebnis maßgeblich beeinflusste. Hierbei galt es nicht nur die Machtsymmetrien zwischen den diversen Interessengruppen, sondern auch die relative Verhandlungsmacht gegenüber der Regierung und den Reichstagsparteien zu beachten. Sämtliche Parteien waren schließlich von den Stimmen der Wähler (Bürger) abhängig, deren Meinung wiederum entscheidend von den Medien und den gesellschaftlichen Organisationen geprägt wurde. Die relative Verhandlungsmacht eines Verfügungsrechtsinteressenten

³⁶⁶ Vgl.: Abele 1989. S.109ff.

stieg proportional zu seinen Möglichkeiten der Wählerbeeinflussung, zumal der Reichstag eine so geartete Balance zwischen Regierung und Opposition besaß, dass schon marginale Veränderungen von 3-4% zu einem Regierungswechsel hätten führen können.

In der Verhandlungsphase 1951-1954 gab es mit den Zeitungen und den Radionachrichten im Wesentlichen zwei potentielle Informationskanäle, die den Wähler über politische Ereignisse auf dem Laufenden hielten. Gesellschaftliche Organisationen besaßen entweder kaum Publikationsmöglichkeiten oder sie waren wie im Fall der Gewerkschaften als Besitzer von Zeitungen unter einem der zwei Informationskanäle zu subsumieren. Über eine exponierte Stellung gegenüber den staatlichen Verhandlungspartnern verfügten demnach besonders die Pressevertreter, da ihre publizistische Macht weiterhin nahezu ungebrochen war. Die Radionachrichten von AB Radiotjänst waren zwar nicht mehr explizit an das Monopol der Nachrichtenagentur TT gebunden, ein Konstrukt informeller Beschränkungen hatte allerdings die formell abgeschlossene Autonomisierung vorerst noch verhindert. Weiterhin griffen also mit den Radionachrichten und den Zeitungen beide Informationskanäle auf die Nachrichtenagentur der Presse zurück.

Die umfangreiche Verhandlungsmacht von AB Radiotjänst basierte hingegen überwiegend auf der bereits erwähnten Macht der exklusiven Informationslage („fundamentale Transformation“) bezüglich der Güterproduktion. Die Volksbewegungen verdankten ihre Aufnahme in den Aktionärskreis ihren hohen Mitgliederzahlen und dem Kontakt zu den Lizenznehmern, welche sie als Garant für eine ausgewogene Programmproduktion erscheinen ließen.

Ab 1956 setzte jedoch eine Wandlung der Verhandlungsmacht von AB Radiotjänst/Sveriges Radio ein, welche die Machtsymmetrie zwischen jenen Akteuren nachhaltig veränderte, die am Verteilungskonflikt um die Verfügungsrechte beteiligt waren. Die ersten Schritte in diese Richtung waren der Bruch des Vetorechts durch die Radionachrichten Dagens Eko und die publizistische Emanzipation durch das formell und informell ungebundene Medium Fernsehen. Von der Unternehmenskultur und weiteren externen Faktoren beflügelt, griffen die Informationssendungen vermehrt kontroverse Themenbereiche auf, die bis dato der Presse vorbehalten waren. Somit half die informelle Unternehmenskultur dabei, eine informelle Beschränkung abzuschaffen, welche die Position von Sveriges Radio geschwächt hatte.

Sogar die Regierung (Prinzipal), deren Verhandlungsposition bei der Verfügungsrechtsverteilung am stärksten gewesen war, musste handlungsunfähig zuschauen, wie sie durch den Freispruch von Radionämnden vom selbstgeschaffenen

System formeller Beschränkungen gezwungen wurde, sich einer unternehmensintern entstandenen, informellen Institution des Agenten zu beugen.

Weiterhin begannen die Fernsehnachrichten auf Grund der speziellen Kombination aus Bildbeleg und Information ihr vorher gefürchtetes Potential zu entwickeln, womit die Position von Sveriges Radio auf Kosten von Staat und Presse gestärkt wurde. Als Indikator hierfür kann die Reichstagswahl 1960 betrachtet werden, bei der sich das Fernsehen als Wahlkampfbeobachter und –kommentator durchsetzte.

Zeitgleich erlebte Sveriges Radio eine ungeahnte Unternehmensexpansion. Das neue Medium verbreitete sich sukzessiv über ganz Schweden und drang dabei als Informations- und Unterhaltungsmedium in fast jeden Haushalt vor. Sveriges Radio etablierte sich auf diese Weise zunehmend als ein Teil der vierten Macht im Staat, da die rudimentären Programmregulierungen des Konzessionsvertrages das Äußerungsspektrum kaum eingrenzten. Obwohl die Nachrichtenberichterstattung eher passiv und neutral blieb, bestand dennoch die Möglichkeit, breite Teile der Bevölkerung und somit auch das Wahlergebnis beeinflussen zu können. Der Agent produzierte also relativ unreguliert ein Gut, das den Prinzipal stark beeinflusste.

Die Intensität dieses Verhandlungsmachtwandels zeigte deutlich, dass eine Anpassung der „institutional arrangements“ unausweichlich war. Der Agent hatte eine solche Macht und einen solchen opportunistischen Handlungsspielraum, dass externe Effekte entstehen konnten, die dem Nutzenniveau des Prinzipals (Reichstag und Regierung) erheblich schaden konnten. Die relationale Vertragsstruktur zwischen Sveriges Radio und dem Staat erlaubte zudem eine solche Modifikation.

3.1.4 Zusammenfassung und Bewertung

Die Monopolsituation bei der Komplementärgüterkombination Frequenz und Fernsehprogramm zwang den Reichstag, die Handlungs- und Verfügungsrechtsstruktur so zu konzipieren, dass Ungleichgewichte sowohl beim Zugang zum als auch beim Nutzengewinn aus dem Programmgut weitgehend ausgeschlossen waren.

Als Lösung der Organisationsfrage konzipierte der Reichstag, der als Inhaber der Verfügungsrechte am eigentlich knappen Gut Frequenz die stärkste Verhandlungsposition besaß, die „institutional arrangements“ wie bereits beim Radorundfunk und integrierte beide vermeintlich verwandte Medien in eine Programmproduktionsgesellschaft. Mit dem idealistische Ziel der Volksbildung stand also ein Aspekt des „institutional environment“ (folkhemmet) im Vordergrund.

Jedoch offenbarte diese Organisationsstruktur grundlegende strukturelle Schwächen, indem sie weder die Expansion des Fernsehens noch die Emanzipation des Radios prinzipaladäquat zu regulieren vermochte. Aus der Perspektive des Prinzipals zeigte

die Struktur von Sveriges Radio Tendenzen, die an eine „vertikale Integration“ in die staatliche Organisation erinnern würde, wenn nicht die private Besitzerstruktur dagegen spräche.

Die Absicht, sämtliche Bereiche des Rundfunks ausschließlich mittels des relationalen Konzessionsvertrags zu regulieren, der besonders in Aspekten des Programminhalts wenig detailliert formuliert war, stellte eine dieser Schwachstellen auf der organisationsinternen Makroebene dar. Der Vertrag sicherte dem Agenten (Sveriges Radio) innerhalb eines klar definierten Zeitraums von zehn Jahren somit einen breiten Handlungsspielraum zur Erfüllung seiner Verpflichtungen zu. Opportunistisches Verhalten gegen die formelle Regulierung war auf Grund der unpräzisen Formulierung kaum möglich. Mit dem zusätzlichen Rückenwind der Unternehmensexpansion eröffneten sich dem Agenten ungeahnte Möglichkeiten, die den Prinzipal (Reichstag und Regierung) zwangen, auf das agencykostenproduzierende informelle Machtmedium Untersuchungsausschuss zurückzugreifen, um die unzureichende Agentenkontrolle zu kompensieren.

Für negative externe Effekte auf der organisationsinternen Mikroebene sorgte die stark verdünnte und ungünstig ausbalancierte Verfügungsrechtsstruktur des Vorstandes, wodurch Desinteresse an ökonomischer Planung und letztendlich Ineffizienzen im organisatorischen Bereich hervorgerufen wurden. Zusätzlich hatte man die Position des Radiochefs schrittweise mit so umfangreichen Handlungsrechten ausgestattet und ihr eine solch zentrale Stellung im Produktionsprozess gegeben, dass Rydbeck informelle Institutionen (Unternehmenskultur, Programmkollegium) etablieren konnte, die nicht nur zum Störfaktor der formellen Organisationsstruktur wurden, sondern auch die Rundfunkgesellschaft im Bereich der Programmproduktion nahezu autonomisierten.

Der Vorstand als eigentlicher Prinzipal des Radiochefs war darüberhinaus nicht mit den notwendigen Rechten ausgestattet, um seinen Agenten über Kontrollmechanismen zu Vertragskonformität oder prinzipalgerechtem Handeln zu zwingen. Interventionsmöglichkeiten des Vorstandes bei programmpolitisch-inhaltlichen Aspekten der laufenden Produktionen schienen andererseits wenig sinnvoll, weil im Vorstand zu viele konkurrierende Programminteressen aufeinander trafen, die unnötige Konflikte und überproportional hohe Kosten ausgelöst hätten. Weiterhin hätte der Vorstand hohe Informationskosten in Kauf nehmen müssen, um die asymmetrische Informationsverteilung bezüglich der Produktion zu überwinden.

Den kurzen Zeitraum der relativ unregulierten Programmgestaltung nutzte die Rundfunkgesellschaft, um neben der Presse zur vierten Macht im Staat aufzusteigen, was ihr eine exponierte Stellung bei zukünftigen Verhandlungen sicherte.

Der Reichstag konzipierte eine Gesellschaft, die das Hauptziel der Produktion des Fernsehprogramm-gutes verfolgen sollte. Deren Vorstandsmitglieder besaßen allerdings größtenteils konkurrierende Vorstellungen zur Realisierung dieses Unternehmensziels. Die Folge war, dass der Vorstand weder einheitliche Impulse zur Erfüllung dieses Unternehmensziels geben konnte, noch dies formal durfte, da seine Kompetenzen im Bereich des Sekundärzieles der Gesellschaft, nämlich der Wirtschaftlichkeit, konzentriert waren. Die unteren unternehmensinternen Organe versuchten, diese Schwäche durch informelle Strukturen zu kompensieren. Sie entwickelten eine Unternehmenskultur, welche das primäre Unternehmensziel inhaltlich konkretisierte. Formell stellten jedoch auf der Unternehmenskultur basierende Handlungen ein opportunistisches Agentenverhalten dar.

Als das Fernsehen und der Radiojournalismus schließlich ihr Entwicklungspotential auszuschöpfen begannen, wurde klar, dass die Organisationsstruktur von 1954/56 nur vorläufigen Charakter besitzen konnte, da sie mit der Vorstandskonzeption und der relationalen Unternehmensregelung grundlegende Schwächen aufwies.

Die Vielzahl externer Effekte und die hohen Agencykosten waren also ein Indiz für den Bedarf neuer institutioneller Lösungen.

3.2 1961 bis 1969/70: TV2 und die Revision der Organisationsstruktur

Die Stockholmer Konferenz veränderte die Faktorspezifität der Fernsehfrequenz grundlegend, indem die durch den technischen Zwang entstandene absolute Güterknappheit der Monopolsituation wegfiel. Der Reichstag wurde in der Folgezeit durch den zunehmenden externen Druck indirekt gezwungen, einen zweiten Produktionsauftrag zur Herstellung eines Programm-gutes zu vergeben, mit dem auch die zweite mögliche Fernsehfrequenz nutzbar gemacht werden konnte.

Ein Verteilungskampf zwischen unterschiedlichen Programmanbietern um die mit dem Produktionsauftrag verknüpften Verfügungsrechte an der Frequenz kam entgegen der Hoffnung mehrerer Interessenten nicht zustande, da die Regierung ihre Handlungsrechte ausnutzte, indem sie bereits in der Untersuchungsdirektive eine Erweiterung des existierenden Produktionsauftrages für den Agenten Sveriges Radio festsetzte und die Reklamefinanzierung ausschloss. Obwohl der Untersuchungsausschuss informeller Natur war und seine Empfehlungen keinerlei bindenden Charakter für eine spätere Entscheidung hatten, wurden auch außerhalb des Ausschusses über alternative Anbieter zu Sveriges Radio kaum diskutiert. Wie bereits beim ersten Fernsehkanal lag auch beim zweiten Fernsehkanal ein typischer Fall von „fundamentaler Transformation“ vor, da sich Sveriges Radio durch die Entwicklung transaktionsspezifischer Eigenschaften in einer nahezu monopolistischen Stellung befand.

Andererseits offenbarte sich bei der Debatte über die Finanzierungsvariante des zweiten Produktionsauftrages für das Fernsehprogramm und der letztendlichen Kompromisslösung Palmes, dass auch dem informellen Kontrollmedium Untersuchungsausschuss Grenzen gesetzt waren. Die Reklamefinanzierung ließ sich nämlich nicht einfach über eine Direktive fortdefinieren.

Um die angestrebten Ziele während der Organisationsstrukturdebatte durchzusetzen, strapazierten die sozialdemokratische Regierungspartei und ihre Interessenpartner in der antikommerziellen Koalition ihre Verhandlungsmacht bis zum äußersten Punkt. Dieser Tatsache war eine dem gesteigerten Output entsprechende Erhöhung der Lizenzgebühr bis nach der Reichstagswahl von 1968 zum Opfer gefallen. Die Marktsituation des Monopolanbieters ließ zwar eine unelastische Nachfragereaktion auf eine Gebührensteigerung erwarten, allerdings fürchtete man bei den anstehenden Reichstagswahlen eine elastischere Reaktion auf den politischen Märkten.

Ausschlaggebend waren sowohl bei der Zweikanalorganisation als auch bei der Definition des zu produzierenden Gutes als meritorisches Kulturgut (Änderung der Faktorspezifität) ideologische Überzeugungen. Noch 1956 konnte die sozialdemokratisch-ideologische Perspektive mit dem Mindestversorgungspostulat in der Monopolsituation, also einem Aspekt der Faktorspezifität der Frequenz, gerechtfertigt werden, der nicht länger vorhanden war. Dennoch war es erneut ein Aspekt der Faktorspezifität, der die Verfügungsrechtsverteilung bestimmte, indem man das Programm als meritorisches Kultur- und nicht als Wirtschaftsgut definierte.

Mit der angestrebten paternalistischen Steuerung der Gutseigenschaften (Programminhalte) ließ sich die kommerzielle Bewirtschaftung der Frequenz allerdings nicht in Einklang bringen. Zumindest solange nicht, bis eine intensive Untersuchung alle möglichen Effekte der Werbung genauestens studiert hatte.

Neben der erweiterten Frequenzkapazität sorgten zusätzliche Faktoren dafür, dass die Organisationsstruktur von 1954/56 zur Disposition gestellt werden musste. Zum einen war Sveriges Radio so stark expandiert, dass seine internen Strukturen nicht mehr für die Betriebsgröße angemessen erschienen und zum anderen hatte der Rundfunk eine gesellschaftspolitische Bedeutung gewonnen, die eine Anpassung seiner formellen Regulierungen erforderlich machte. Mit dieser Aufgabe war der Untersuchungsausschuss, bereits zwei Jahre bevor die Stockholmer Konferenz neue Kapazitäten erschloss, betraut worden.

Insgesamt beschränkte sich die Diskussion zwischen 1960 und 1966 auf die Revision zweier Ebenen der „institutional arrangements“. Zu erarbeiten galt es sowohl eine der gesellschaftspolitischen Bedeutung adäquate institutionelle Regelung auf der

organisationsinternen Makroebene als auch eine für ein komplexes und TV2 integrierendes Unternehmen angemessene interne Struktur auf der organisationsinternen Mikroebene.

3.2.1 Organisationsinterne Makroebene

Für die organisationsinterne Makroebene bedeutete der Zeitraum zwischen 1960 und 1966 eine Revisionsphase der „institutional arrangements“, in der sowohl die gegenwärtige Rundfunksituation bedacht als auch die seit 1962 anstehende Outputexpansion antizipiert werden musste.

Das Strukturrevisionsergebnis von 1967 ließ die 1954/56 errichtete Verfügungsrechtsstruktur auf der organisationsinternen Makroebene unangetastet. Die diskutierte Vergabe der relativen Verfügungsrechte an der zweiten Frequenz stellte lediglich die Bestätigung der existierenden Verteilung an sämtlichen Frequenzen dar. Sveriges Radio dehnte seine Güterproduktion um die vom Reichstag nachgefragte Menge aus, allerdings änderte letzterer die mit dem Gut verknüpften Qualitätsstandards, indem meritorisch-kulturelle Gütereigenschaften vom Prinzipal (Staat) stärker als bisher betont wurden.

Diese Standardänderung kann als eine Konkretisierung des Agentenauftrages angesehen werden, die sich als notwendig erwiesen hatte, nachdem die bisher gültigen, äußerst unpräzisen formellen Regelungen unternehmensintern (Agent) und – extern (Prinzipal) differierende Leistungskriterien zur Messung der Zielerreichung hatten entstehen lassen.³⁶⁷ Zudem ließ sich der im Konzessionsvertrag fixierte Auftrag des Agenten (Unternehmensziele) nur in einem zehnjährigen Intervall modifizieren, wodurch eine flexible Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen nur unter Inkaufnahme hoher Agencykosten möglich war, wie die Einsetzung des Untersuchungsausschusses von 1960 als informelle Kontrollmöglichkeit gezeigt hatte. Formlose Institutionen, welche den Konzessionsvertrag und die allgemeine Pressegesetzgebung im Zeitalter des Radios problemlos ergänzt hatten, bewiesen 1956 beim Bruch des Vetorechts erstmals ihre Unfähigkeit, den Rundfunkbetrieb prinzipaladäquat zu regeln. Sie dienten deswegen als Wegbereiter eines Agentenverhaltens, welches zwar nicht objektiv im Sinne der formellen Regelungen als opportunistisch eingestuft werden konnte, wohl aber aus der subjektiven Perspektive des Prinzipals.

Die Demonstration einer alternativen Programmkonzeption durch Radio Nord, die publizistische Emanzipation und die gesamtgesellschaftliche Bedeutung des Fernsehens hatten die Zentralität inhaltlicher Aspekte offenbart und eine Präzisierung

³⁶⁷ Ansätze für eine zielorientierte Unternehmensführung von Rundfunkgesellschaften finden sich bei: Bea 1985. S.137-153.

der erwünschten Gütereigenschaften, die eine Synthese aus meritorischem Programmauftrag und Kundenorientierung darstellten,³⁶⁸ unumgänglich gemacht. Diesem Bedarf begegnete man durch eine im Vergleich zu früheren Regulierungen detailliertere Formulierung der Programmanforderungen, die auch als Public-Service-Ideologie bezeichnet wird.³⁶⁹

Dennoch engte der Prinzipal den Handlungsspielraum des Agenten (Sveriges Radio) nicht zu stark ein, da intensive inhaltliche Programmvorschriften dem Agenten die Anreizstruktur zur kreativen Vertragsausübung genommen hätten. Außerdem wäre dies weder beim Lizenznehmer erwünscht noch im Reichstag mehrheitsfähig gewesen. In weiten Teilen fundierte die formelle Produktionsregulation auf vom Agenten (Lundevallkomitee) erarbeiteten Regelungen, die für die organisationsinterne Makroebene bis dato nur informeller Art gewesen waren. Die Beseitigung des Konfliktpotentials, welches sich in unklaren Programmrichtlinien verbarg, lag also in beidseitigem Interesse von Prinzipal und Agent und half Agencykosten zu senken.

Der Reichstag und die Regierung erweiterten schließlich 1967 durch die Rundfunkgesetzgebung neben den Güterstandards auch ihre Kontrollkapazität über den Agenten Sveriges Radio, ohne dabei das Gefüge der externen Kontrollinstanzen modifizieren zu müssen. Die formellen Regelungen in Form von Gesetzen eröffneten dem Prinzipal eine zusätzliche Kontrollebene, die ihm zu einem extendierten Kontrollpotential verhalf und die Schwächen der formlosen Beschränkungen beseitigte. Da die Radiogesetze nicht speziell auf Sveriges Radio zugeschnitten waren, ließ sich erstmals eine formelle Institution eindeutig dem „institutional environment“ zuordnen.

Mit dem Radio-, dem Radiohaftungsgesetz und den weiteren formellen Regelungen entlastete man zudem den Konzessionsvertrag, da grundlegende Aspekte der Rundfunkstätigkeit aus dem bilateralen Vertragsverhältnis ausgelagert und in die allgemeine Gesetzgebung integriert wurden. Die Verhandlungen zur Verlängerung des relationalen Konzessionsvertrags fielen daher weniger kostenintensiv aus. Langfristig eröffneten gesetzliche Regelungen dem Inhaber der Verfügungsrechte an der Frequenz (Reichstag) partielle Veränderungsmöglichkeiten der Rundfunkorganisation, die er ohne Bindung an konzessionell vorgegebene Zeitrahmen und ohne Konsultation der Rundfunkgesellschaft beschließen konnte. Institutionelle Beschränkungen des Rundfunkbetriebes verließen somit den Einflussbereich des Agenten Sveriges Radio und stärkten das Kontrollpotential des Prinzipals (Reichstag). Dieser war fortan im

³⁶⁸ Modelle zur Programmressourcensteuerung finden sich bei: Gläser 1987. S.137ff.

³⁶⁹ Die Idee des Public-Service-Programmes war kein schwedisches Spezifikum, sondern in ganz Europa verbreitet. Allerdings wechselte je nach Staat der Konkretisierungsgrad dieser Idee.

Stände, den Handlungsspielraum des Agenten flexibler zu begrenzen, indem er die allgemeinen Güterstandards in den Gesetzen änderte. Trotz dieses ausgedehnten Kontrollpotentials des Prinzipals gehörte das schwedische Rundfunksystem zu den liberalsten seiner Zeit in Europa.

Durch die Übertragung der Verantwortung für einzelne Programmsequenzen an den Produzenten schloss das Radiohaftungsgesetz eine juristische Lücke. Indem der Produzent das Programm fortan als „sein Gut“ betrachten konnte, wurde ihm ein zusätzlicher Produktionsanreiz geboten. Dieser Anreiz kann als ein Aspekt der Kontrolle betrachtet werden, der die Agencykosten des Prinzipals senkte. Ebenfalls kostenreduzierend wirkte sich das Gesetz auf die Behandlungen einzelner Programme durch Radionämnden aus. Die Kontrollinstanz setzte sich nämlich nun direkt mit dem Produzenten auseinander und nicht mehr mit dem Radiochef, der sich über die einzelne Programmsequenz erst teure Informationen einholen musste. Insgesamt erhielt die einzelne Produktion zu Lasten des Gesamtprogramms mehr Gewicht.

Die breitere formelle Basis aus Gesetzen und bilateralen Abkommen diente jedoch nicht ausschließlich der Befriedigung des Reichstagswunsches den opportunistischen Handlungsspielraum des Agenten zu begrenzen, sondern integrierte auch Revisionskonzepte der Rundfunkgesellschaft, wie sie etwa in der Stellungnahme zum Untersuchungsausschussbericht formuliert worden waren. Beispielsweise wurde die Handlungs- und Verfügungsrechtsstruktur in Relation zu anderen am Rundfunkbetrieb beteiligten Organisationen (Televerket, Byggnadsstyrelsen u.a.) deutlicher definiert, wodurch sich Transaktionskosten reduzieren ließen..

Auf Grund der Ausdifferenzierung des gesamten Komplexes formeller Beschränkungen auf der organisationsinternen Makroebene ließen sich solche Transaktions- und Agencykosten minimieren, die aus unklaren Rechtsstrukturen resultierten. Der 1.7.1967 markierte die fundamentale Änderung der Steuerungsmechanismen des Prinzipals hin zur programmpolitisch-ökonomischen Rundfunkkontrolle, die durch den Ministeriumswechsel ungewollt bekräftigt wurde. Das technisch-ökonomische Kontrollsystem, welches durch Kompetenzstreitigkeiten und unklare Verfügungsrechtsstrukturen hohe Transaktionskosten produziert hatte, gehörte somit endgültig der Vergangenheit an.

3.2.2 Organisationsinterne Mikroebene

Der mir der Erarbeitung von Vorschlägen zur strukturellen Organisation einer Rundfunkgesellschaft (Sveriges Radio), die alle Rundfunkeinheiten (Sendekanäle von TV und Radio) unter sich vereinigt, beauftragte Untersuchungsausschuss beschäftigte sich über einen Zeitraum von fünf Jahren sehr detailliert und produktiv mit dieser Materie. Allerdings wurde seine Vorschläge kaum aufgegriffen, sondern es wurde

vielmehr die vom Ministerium und Sveriges Radio selbst in einem knappen Vierteljahr konzipierte Rundfunkstruktur realisiert, die zur damaligen Zeit etwas völlig Neuartiges war, aber deutlich schwedische Züge trug.³⁷⁰

Ermöglicht worden war dieser kurze Konzeptionszeitraum durch die Harmonie zwischen dem Radiochef und dem neuen Kommunikationsminister. Der individuelle Kontakt und die intensivierete Zusammenarbeit von Prinzipal (Regierung/Ministerium) und Agent (Sveriges Radio) förderte die gegenseitige Transparenz und senkte dadurch Kosten, die entweder direkt in langen Verhandlungsphasen (Transaktionskosten) oder indirekt durch „ex post“ Konflikte und deren Vermeidungsmechanismen (Agencykosten) entstanden wären. Da der Zeitrahmen eng und die Arbeitsintensität hoch war, drohten dem Ministerium durch die Informationsasymmetrien hohe Agencykosten. Die Möglichkeit für den Agenten, eigene Ideen in das Konzept einzubringen, schuf eine Anreizstruktur, die Agencykosten einsparen und opportunistisches Verhalten begrenzen konnte.

Hierbei spielte die Verhandlungsmachtsrelation zwischen dem Ministerium und der Rundfunkgesellschaft eine wichtige Rolle. Palme hatte aus der Perspektive des Verfügungsrechtsinhabers und Prinzipals von Sveriges Radio eine umfangreiche Verhandlungsmachtsposition, die es ihm ermöglichte, feste Strukturmerkmale zu diktieren, während die Rundfunkgesellschaft lediglich über Teilaspekte verhandelte. Allerdings kannte auch die Verhandlungsmacht des Ministeriums Grenzen. Schließlich etablierte sich mit der bereits 1962 von TV-främjandet formulierten Konkurrenzidee ein externer Faktor, den das Ministerium nicht auszuschließen vermochte.

Die komplette Konzeptionsphase der internen Struktur verdeutlicht sehr prägnant die veränderten Machtstrukturen im Rundfunksektor. Die Argumente der ehemaligen „Monopolspieler“ TT und Televerket waren auf der einen Seite praktisch zur Bedeutungslosigkeit verkommen, auf der anderen Seite übernahm Sveriges Radio gewissermaßen als zweiter wichtiger Verhandlungsteilnehmer neben dem Ministerium eine aktive und einflussreiche Rolle. Dies spiegelt eine interessante Entwicklung wider, an deren Ende erstmals Prinzipal und Agent direkt miteinander über ihre Vertragsrelation verhandelten, was zwar den Vorstellungen der Unternehmenskultur und der Verhandlungsmachtsposition von Sveriges Radio entsprach, nicht aber der einstigen Unternehmenskonzeption.

³⁷⁰ Das Modell wurde später in ähnlicher Form von den skandinavischen Nachbarn übernommen.

3.2.2.1 *Sveriges Radio nach der Strukturrevision*

In weiten Teilen lässt sich die Strukturrevision von Sveriges Radio als eine formelle Anpassung an die durch die Expansion entstandene Komplexität des Unternehmens charakterisieren. Das neue Element der diffundierten Entscheidungsgewalt bei gleichzeitiger Beibehaltung der Divisionalität (Spartenprinzip) sorgte für eine Einsparung von Informations- und Agencykosten.

Die Entscheidungsgewalt wurde an Individuen übertragen, die das konkrete Expertenwissen einzelner Mitarbeiter am besten aktivieren konnten, wodurch der Entscheidungsprozess eine Effektivisierung erfuhr. Ähnlich wie in allen Bereichen der schwedischen Wirtschaft wichen auch bei Sveriges Radio hierarchische den dezentralen, verantwortungsdiffundierenden Strukturen (Arbeitermitbestimmung u.ä.) aus. Sveriges Radio reagierte somit lediglich auf Änderungen des „institutional environment“.

Um aus ökonomischen Gründen eine Verdoppelung zentraler Produktionsfaktoren zu verhindern, schränkte man die divisionale Unternehmensstruktur durch funktional organisierte Unternehmensbereiche (Nachrichten und Technik) ein. Ein Koordinationsorgan, welches im Extremfall einer Konfliktsituation die hierarchisch betrachtete höhere Unternehmensebene des Radiochefs auf dem Direktionsniveau einbezog, stellte einen weiteren Störfaktor der Divisionalität dar. Die Verteilung der Entscheidungsgewalten in diesen Koordinationsbereichen war somit mehrstufig verschränkt strukturiert, was zu Kompetenzstreitigkeiten und Ineffizienzen führen konnte. Außerdem fördert eine Erhöhung der separaten unternehmensinternen Transaktionstätigkeit (interne Outputs) auch eine Erhöhung der Transaktionskosten.

Besonders in einem sensiblen Bereich wie der Nachrichten- und Informationstätigkeit, der häufig als das Herzstück des Rundfunks betrachtet wurde und der durch seine gesellschaftspolitische Bedeutung eine Ursache der Umstrukturierung der organisationsinternen Makroebene (Gesetze) gewesen war, führten diese zentralen Einheiten zu hohen Koordinations- und Verwaltungskosten, welche drohten, die aus der Auslastung der Produktionsfaktoren bis zur Kapazitätsgrenze resultierenden Einsparungen in diesen Bereichen zu übersteigen. Zudem stellte diese Nachrichtenorganisation einen ideologischen Störfaktor in einem Rundfunkmodell dar, das offiziell geschaffen worden war, um die publizistische Vielfalt zu sichern. Die eigenständige Kommentartätigkeit war lediglich ein symbolisches Organisationselement. Die Anreizstruktur zur effektiven und effizienten Nachrichtentätigkeit war somit sowohl bei der zentralen Redaktion wie bei den

kanalinternen „Kommentarredaktionen“ sehr unvollständig.³⁷¹ Die Handlungsrechtsstruktur erhielt in diesem Punkt der Nachrichtenkoordination eine Konfliktstelle, die überproportional hohe Transaktionskosten hervorrufen musste und dies im Nachhinein auch tat.

Koordinationsbereiche tendieren andererseits auch dazu, Überkapazitäten zu fördern, da die Dienste der Koordinationsorgane einige Zeit im Voraus bestellt werden müssen. Im Zeitraum zwischen der Bestellung und der Nutzung des eigentlichen Dienstes („time-lag“) kann sich der Bedarf allerdings verändern. Die programmproduzierenden Direktionen müssen also jederzeit einen gesteigerten Bedarf einkalkulieren. Obwohl dieser Bedarf im Extremfall sogar geringer ausfallen kann, orientiert sich die jeweilige Direktion bei ihrer Bestellung an der Maximalkalkulation, was in Überkapazitäten und hohen Transaktionskosten resultiert. Wegen der Trennung in drei autonome Direktionen stellte dies eine latente Gefahr für die Kostenstruktur von Sveriges Radio dar.

Die Diffusion zentraler Entscheidungsgewalt zu den Direktionschefs verwandelte diese in „centralized contractual managers“, da ihre Positionen fortan wichtige Knotenpunkte der unternehmensinternen bilateralen Vertragsstruktur ausmachten. Das Netzwerk relationaler Verträge konzentrierte sich auf diese Positionen, weil auch die Beschäftigungsdauer der einzelnen Angestellten an die individuellen Inhaber der Direktionschefpositionen gebunden war.

Durch diese Diffusion steigerte sich die Effizienz der Kommunikationsstruktur auf den höheren Unternehmensebenen, was sich informationskostenreduzierend auswirkte. Der höhere Verantwortlichkeitsgrad der Direktoren schuf diesen auch eine breitere Kontrollbasis im Verhältnis zu ihren direktionsinternen Agenten. Folglich ließen sich effiziente Kontrollmechanismen zur Minimierung von opportunistischen Handlungsspielräumen und Agencykosten etablieren.

Abb. 7: Unternehmensinterne Kommunikationsstruktur

Der machtpolitische Verlierer dieser Strukturrevision konnte nur der Radiochef sein. Ihm wurden zentrale Handlungsrechte genommen und an die Direktoren weitergegeben.

3.2.2.2 Der Radiochef

Der Managerfreiraum des Radiochefs wurde entscheidend dadurch dezimiert, dass verschiedene Managerposten mit differierenden Entscheidungskompetenzen auf unterschiedlichen Unternehmensebenen entstanden.³⁷² In weiten Betriebsfeldern, in

³⁷¹ Vgl.: Interview mit Oloph Hansson. Stockholm 1999. (unveröffentlicht)

³⁷² Vgl.: Machura 1993. S.169ff. Machura beschäftigt sich in diesem Aufsatz ausführlicher mit den Besonderheiten des Managements öffentlicher Unternehmen.

denen die Entscheidungskompetenzen durch die Strukturrevision an die unteren Unternehmensebenen übertragen wurden, wandelte sich die Position des Radiochefs zu einer Art Koordinationsorgan zwischen den einzelnen Direktionen. Agencybeziehungen zu untergeordneten Ebenen beschränkten sich auf die koordinierten Unternehmenseinheiten und in sehr geringem Maße auf die Direktoren. Die weitreichende Autonomie der Direktionschefs, die Rydbeck aus seiner Perspektive gerne als zentrifugale Kräfte bezeichnete, stellten für den Radiochef institutionelle Beschränkungen seines Managerfreiraums dar. Zusätzlich engten die durch das Radiohaftungsgesetz auf den jeweiligen Programmproduzenten übertragene juristische Verantwortung für einzelne Programmsequenzen und der Verlust seiner Zugriffsmöglichkeiten auf die Produktion den Handlungsspielraum des Radiochefs ein. Die verbliebenen programmpolitischen Handlungsrechte des Radiochefs resultierten aus der Verantwortung für die Gesetzes- und Konzessionskonformität des Gesamtoutputs, eröffneten aber keinerlei Interventionsmöglichkeiten bei der laufenden Produktion einzelner Programmsequenzen. Die Beschränkung des Handlungsspielraums des Radiochefs hatte den Vorteil, dass individuelles opportunistisches Verhalten des Inhabers dieser Position nicht noch einmal solch hohe Agencykosten auf der organisationsinternen Makroebene für den Prinzipal des Programmauftrags (Staat) hervorrufen konnte, wie es beispielsweise Rydbecks Vorgehen bezüglich der Unternehmenskultur gemacht hatte.

Rydbeck und seine Kontaktgruppe versuchten 1966 über die zielstrebige Ausnutzung ihrer Informationsmacht bei der Propositionsausarbeitung, Argumente für einen starken, zentralen und ungebundenen „centralized contractual manager“ vorzubringen. Er garantierte ihrer Ansicht nach die Unternehmensintegrität sowie einen geringeren Kontrollaufwand, der sich in minimierten Agencykosten niederschlug. Rydbeck lieferte Palme damit, wenn auch ungewollt, die Argumente für die funktional organisierten Teile der Unternehmensstruktur, obwohl sie hohe Transaktionskosten prognostizieren ließen.

Der Radiochef wurde in das Gefüge externer und interner Kontrollinstanzen von Sveriges Radio eingegliedert, da man diese Position in eine im Auftrag des Vorstandes handelnde Koordinationsposition verwandelte. Laut der neuen Organisationsstruktur war Rydbeck also mit dem von ihm als externes Organ betrachteten Vorstand stärker verbunden als mit „seinem“ Unternehmen. Diese formelle Konstruktion von Sveriges Radio stand in diametralem Gegensatz zur von Rydbeck beeinflussten Unternehmenskultur, musste sich aber auf absehbare Zeit in dieser widerspiegeln.

3.2.2.3 Unternehmenskultur

Mit der neuen Organisationsstruktur war ihre informelle Erweiterung, die Unternehmenskultur, zur Anpassung gezwungen. Wichtige Impulse für die Errichtung und Aufrechterhaltung der Unternehmenskultur von Sveriges Radio, die bis 1967 vom Radiochef ausgingen, mussten fortan von anderer Stelle erfolgen, da letzterer nicht mehr im Fokus der unternehmensinternen Kommunikationsstruktur stand. Zudem raubte die veränderte Handlungsrechtsausstattung dem autoritären Führungsstil von Rydbeck die Existenzgrundlage, womit ein wichtiges Medium über das er seine individuelle Unternehmensvorstellung in das Konzept der Unternehmenskultur transportierte, verschwand.

Ins Zentrum der unternehmensinternen Kommunikationsstruktur rückten die einzelnen Direktionen. Durch deren Unterbringung in separaten Gebäudeteilen vollzog sich die Trennung der ehemaligen Kommunikationsstruktur mehr als nur formell. Die Vorstellung einer „corporate identity“ und somit die Loyalität einzelner Mitarbeiter umfasste demnach nicht mehr Sveriges Radio als Einheit, sondern die einzelnen programmproduzierenden Direktionen, die je nach Art der direktionsinternen Struktur³⁷³ unterschiedliche Varianten der alten Unternehmenskultur entstehen ließen. Vor allem die neuangestellten Mitarbeiter konnten sich schnell mit der neuen Unternehmenskultur anfreunden, da sie nicht in die Erfahrung der alten gekommen waren. Lediglich in den koordinierten Einheiten erhielten sich Aspekte der alten Unternehmenskultur, weil hier weiterhin das Rundfunkunternehmen als Einheit den Bezugspunkt darstellte.

Für das die Organisationsstruktur definierende Konzept des „stimulierenden Wettstreits“ war die Bildung einer „corporate identity“ als Bestandteil der Unternehmenskultur besonders innerhalb der TV-Direktionen eine existentiell notwendige informelle Institution, ohne die das Konkurrenzmoment nur schwer realisierbar gewesen wäre. Ein Wettstreit ohne direkten Gegner hätte kaum qualitätsfördernde Effekte gehabt.

Des Weiteren kompensierten die Unternehmenskulturen, wie bereits nach der Fernseheinführung 1956, teilweise die fehlenden Anreizstrukturen der direktionsinternen Agenten und minimierten die Gefahren von Opportunismus und begrenzt rationalem Handeln. Die Errichtung der Unternehmenskultur verursachte selber nur geringe Kosten, da es als ein gesellschaftliches Privileg galt, beim Medium Fernsehen zu arbeiten.³⁷⁴

³⁷³ Vgl.: Unsgaard 1969. S.12-13.; Wallqvist 1969. S.10-11. Beide Kanalchefs erläutern in diesen Interviews knapp die wichtigsten Merkmale ihrer direktionsinternen Struktur.

³⁷⁴ Vgl.: Engblom 1998. S.114-118.

3.2.2.4 Die Kostenstruktur von Sveriges Radio

Im Zuge der Unternehmensexpansion machten sich die markanten Schwachstellen der verdünnten Verfügungsrechtsausstattung in ökonomischen Angelegenheiten und die der personellen Zusammensetzung des Vorstandes von Sveriges Radio bemerkbar. Zusätzliche wichtige Faktoren für die Entwicklung vermeintlich ineffizienter Kostenstrukturen waren der lange Untersuchungszeitraum zwischen 1960 und 1966 sowie die Zweikanalorganisation. Sechs Jahre lang hatte die informelle Kontrollinstanz des Untersuchungsausschusses interne Maßnahmen zur strukturellen Angleichung an die zunehmende Komplexität des Unternehmens unterbunden, da am Ende der Untersuchungsperiode eigentlich eine umfassende Umstrukturierung erfolgen sollte. Am Ende dieser Periode, als eine interne Revision eigentlich überfällig gewesen wäre, setzte man den Startpunkt für eine weitere Expansionsphase, ohne dabei die Unternehmenseffizienz detailliert zu analysieren. Sofern überhaupt Wirtschaftlichkeitsprüfungen durchgeführt wurden, basierten sie auf solchen „Input-Output“-Analysen, die sich nicht für ein meritorisches Kulturgut eigneten. Sveriges Radio sollte also vor dem Hintergrund ungeprüfter Strukturen mit konstanten finanziellen Mitteln den Output des Fernsehprogramm-gutes verdoppeln.

Das komplexe Kontrollsystem von Sveriges Radio, die extensive Arbeitsweise staatlicher Ausschüsse und nicht zuletzt die ökonomischen Konstruktionsfehler der Unternehmensstruktur waren also die Determinanten einer unerwünschten Entwicklung gewesen, für die man den Radiochef verantwortlich machte. Doch dieser war 1955 von seinem unternehmensinternen Prinzipal (Vorstand) nicht wegen seiner ökonomischen Qualitäten gewählt worden. Als Rydbeck sich ab 1968 in der sensiblen Phase der internen Umstrukturierung einer grundlegenden Revision zu widersetzen versuchte, fand sich ein Grund, ihn für die ungünstige Kostenstruktur der Rundfunkgesellschaft verantwortlich zu machen.

Mit der Erreichung des Lizenzmaximums hatte man unternehmensintern bereits frühzeitig kalkuliert. Zum einen hatte Sveriges Radio auf internationalen Märkten Möglichkeiten geschaffen, um durch fremdproduzierte Programmsequenzen kostengünstige Ressourcen als Expansionsgrundlage zu erlangen und zum anderen hatte man intern Effizienzstudien begonnen, die man aber auf Grund fehlender Rechte nicht durchsetzen konnte. Ernsthafte Budgetprobleme entstanden erstmals durch Palmes teure Zweikanalstruktur. Gegenüber diesen Kosten waren die Kosteneinsparungen aus unternehmensinternen Effizienzmaßnahmen wie etwa der Diffusion der Entscheidungsgewalt minimal gewesen.

Unternehmensinterne Ineffizienzen basierten demnach nicht primär auf dem Agenten (Sveriges Radio), sondern auf dem Konstrukteur (Prinzipal) der „institutional

arrangements“, da sich die Vergabe der relativen Verfügungsrechte auf der organisationsinternen Makroebene, die Art der Kontrollsysteme und die Organisationsstrukturplanungen nur geringfügig an ökonomischen Kriterien orientierten.

3.2.3 Zusammenfassung und Bewertung

Die Revision der Organisationsstruktur des schwedischen Rundfunks im Jahr 1967, mit der jene an die veränderte Faktorspezifität, die Entwicklung des Rundfunks zum gesellschaftspolitischen Machtmedium und an die zunehmende Komplexität von Sveriges Radio angepasst werden sollte, galt im Wesentlichen den formellen Institutionen der organisationsinternen Makroebene sowie den produktionsorientierten Bereichen der organisationsinternen Mikroebene. Große Teile der Organisationsstruktur, wie etwa das System der grundlegenden Verfügungsrechtsverteilung an den Komplementärgütern Programm und Frequenz, blieben hierbei in ihrer Substanz weitestgehend unverändert.

Überwiegend unproblematisch verlief die Ausdifferenzierung des formellen Institutionensystems, da es im Interesse aller Beteiligten lag, in den betroffenen Bereichen die Rundfunkeffizienz zu erhöhen und Konflikte auf der organisationsinternen Makroebene abzubauen. Nebenbei stärkte der Reichstag als Prinzipal von Sveriges Radio seine Kontrollmöglichkeiten, da er einen Teil dieser formellen Institutionen (Gesetze) eigenständig ändern konnte und er durch sie auch den Handlungsspielraum des Agenten einengte.

Mit der Programmkoordination und dem Radiohaftungsgesetz beinhaltete die Strukturreform von 1967 zwei Aspekte, welche die Faktorspezifität des Programmguts insofern änderten, als dass die einzelnen Produktionen deutlich in den Vordergrund rückten und das Gut auf der Ebene formeller Institutionen seinen Charakter als Konglomerat einzelner Sequenzen verlor. Den individuellen Produzenten öffnete dies größere Handlungsspielräume, was ein vielfältigeres Gesamtprogramm garantierte.

Bei der Konzeption der organisationsinternen Mikroebenenstruktur gestaltete sich der Kompromissbedarf jedoch umfangreicher, da die Verhandlungsmachtspositionen der neben Regierung und Reichstag agierenden individuellen Diskussionsteilnehmer (v.a. Sveriges Radio) stärker und auch deren Strukturvorschläge unterschiedlicher waren.

Ideologisch geprägte Rahmenmuster hatten in beiden Verhandlungsphasen (Untersuchungsausschuss und Propositionsarbeit) die zwei Kommunikationsminister Skoglund und Palme gesetzt. Hierdurch ließen sich zwar „ex ante“ Vertragskosten einsparen, allerdings mussten auch Kompromisse in den Kernbereichen des Rundfunks eingegangen werden, die derartige strukturelle Schwächen aufwiesen, dass sich „ex post“ hohe Kosten prognostizieren ließen. Wie

die individuellen Vorstellungen der Kommunikationsminister drängten auch die des Radiochefs bei der Revision der „institutional arrangements“ ökonomische Aspekte weitgehend in den Hintergrund.

Mit der Unternehmenskultur nahm auch eine informelle Institution eine zentrale Rolle ein, ohne deren Änderung das Modell des stimulierenden Wettkampfes nur schwer zu verwirklichen gewesen wäre. Diese Änderung der Unternehmenskultur trat durch die neue Kommunikationsstruktur zwangsläufig ein.

Ein katastrophaler Fehler war jedoch, dass mit der schlecht ausbalancierten Verfügungsrechtsausstattung des Vorstands eine fundamentale Schwachstelle der Organisationsstruktur größtenteils unverändert blieb. Da der Vorstand aber als Bindeglied beider organisationsinterner Ebenen eine zentrale Position einnahm, behielt man einen aus der Perspektive von Kostenaspekten teuren Strukturfehler bei, auf den schon der Untersuchungsausschuss hingewiesen hatte.

Die Regierung und indirekt auch der Reichstag unterließen also teilweise die Revision transaktionskostenproduzierender Unternehmensbereiche und zwangen Sveriges Radio eine Outputverdoppelung des meritorischen Kulturgutes Fernsehprogramm auf. Dies rief jedoch Kosten hervor, welche der Prinzipal bereits 1968 vehement beklagte, da eine adäquate Lizenzgebührenanpassung politisch nicht zu vertreten war. Eine Lösung sah man schließlich in den unternehmensinternen Effizienzmaßnahmen, die man selber verhindert hatte.

Während die Wahl der Organisationsstruktur von 1954/56 noch mit der zweckmäßigen Eingliederung des Fernsehens in geprüfte Strukturen gerechtfertigt werden konnte, war die von 1966 eine eindeutig ideologische, bei der Effizienz- und Kostenargumente nur wenig Gewicht besaßen. Selbst wenn sich ein Teil der Transaktions- und Agencykosten des schwedischen Rundfunksystems als Preis für die meritorisch-kulturellen Eigenschaften des Programmgutes verbuchen lässt, mussten vermeidbare Konstruktionsfehler der Organisationsstruktur für eine ineffektive Produktion sorgen.

4 Schluss

In der Einleitung zu dieser Arbeit hatte ich zwei Fragen aufgeworfen, deren Beantwortung noch aussteht. Klären wollte ich zum einen, ob der von mir gewählte theoretische Ansatz Erkenntnisse über ein in den 1950er und 60er Jahren errichtetes öffentliches Monopol bringen kann, und zum anderen, warum die Struktur des schwedischen Rundfunks in diesem Zeitraum kostenintensiv war.

Der gewählte theoretische Ansatz hat gezeigt, dass die Institutionenökonomik geeignet ist, die Struktur öffentlicher Monopolunternehmen im Rundfunkbereich zu analysieren, da ihr Denken in rechtlichen und nichtrechtlichen Vertragsrelationen es erlaubt, Aspekte in die Überlegungen einzubeziehen, die eine ökonomisch-mathematische Analyse nicht hätte erfassen können. Den kritisierbaren Schwachpunkt der Theorie, dass nicht-ökonomische Bewertungskriterien wie etwa Ideologien relativ unreflektiert übernommen werden, sehe ich vielmehr als ihre besondere Stärke, da wichtige Faktoren der Organisationsstrukturgestaltung aufgenommen werden, die andere ökonomische Perspektiven oft außen vor lassen.

Der enge Zusammenhang einerseits und die Wechselwirkungen andererseits zwischen Verfügungsrechtsverteilungen und Transaktions- wie Agencymodellen lassen erkennen, dass eine Begrenzung auf ein oder zwei der gewählten Theorierichtungen zu kurz gegriffen hätte, da wesentliche Aspekte und Zusammenhänge der Rundfunkstruktur unerkannt geblieben wären.

Auch wenn das Thema in einigen Punkten eines detaillierteren Vorgehens bedurft hätte, das im Rahmen dieser Arbeit nicht zu leisten war, so konnten dennoch ausreichende Ergebnisse gewonnen werden, um eine Antwort auf die zweite Frage zu erhalten und um ein Verständnis dafür zu entwickeln, warum das Rundfunksystem Schwedens seine damalige Struktur erhielt. Zur Beantwortung der Frage nach der Ursache der Kostenintensität ist es zunächst notwendig, sich von der vorherrschenden Vorstellung des Programms als Wirtschaftsgut, das Qualitätsmessungen anhand von Einschaltquoten und Werbeeinnahmen zulässt, zu lösen.

Der schwedische Reichstag hatte in den 1950er und 60er Jahren bewusst hohe Kosten (Transaktions- und Agencykosten) akzeptiert, um ein Gut mit solchen Eigenschaften zu erhalten, wie er sie sich mehrheitlich vorstellte und wie es ihm die alternativen Organisationsmodelle auf Grund spezifischer Eigenschaften wie etwa der kommerziellen Finanzierung nicht hätten ermöglichen können. Zwar wäre ein niedrigeres Kostenniveau durch die Verbesserung einiger grundlegender Strukturfehler wie beispielsweise der Verfügungsrechtsausstattung und Zusammensetzung des Vorstandes erreichbar gewesen, doch Reichstag und Regierung operierten nicht mit staatlichen Mitteln, sondern mit denen der Lizenznehmer und

hatten deshalb nur geringe ökonomische Anreize Abänderungen vorzunehmen. Erst als die akzeptierten Gesamtkosten ein politisch kritisches Niveau erreichten, rückten Effizienzaspekte in den Vordergrund.

Sind heute die verantwortlichen staatlichen Instanzen im Zuge der Deregulation bereit, die kulturell-ideologischen Werte des Rundfunks aufzugeben, dann ist man berechtigt aus dem Programm ein Wirtschaftsgut zu machen und es den Gesetzen von Angebot und Nachfrage mit allen Vor- und Nachteilen zu unterwerfen. Da der Rundfunk als ein Teil der vierten Macht im Staat allerdings mehr als eine güterwirtschaftliche Angelegenheit darstellt, hat sich das lizenzfinanzierte Organisationsmodell mit einigen Anpassungen besonders in Schweden als ein sehr erfolgreicher Teil eines oligopolistischen Rundfunkmarktes behauptet. Denn *„kurz und gut ... wir waren eine Marke, die ihr Geld wert war.“*³⁷⁵

³⁷⁵ Vgl.: Interview mit Örjan Wallqvist. Stockholm 1999. (unveröffentlicht)

5 Literatur

- AB Radiotjänst: Tjugofem år med Sveriges Radio. Stockholm 1949.
- Alchian, Armen; Demsetz, Harold: Production, Information Costs, and Economic Organization. In: American Economic Review 1972. S.777-795.
- Alessi, Louis de: Implications of Property-Rights for Government Investment Choices. In: American Economic Review 1969. S.13-23.
- Ambromeit, Heidrun: Öffentlicher Zweck und öffentliche Kontrolle – Ansätze zu einer politischen Theorie der öffentlichen Unternehmung. In: Politische Vierteljahresschriften 1985. S.287-305.
- Andersson, Hans: Demokratins grundläggande värde – Om 1 stycket 6 § i avtalet mellan svenska staten och Sveriges Radio aktiebolag angående rundradions programverksamhet. Stockholm 1967.
- Aufermann, Jörg; Scharf, Wilfried; Schlie, Otto (Hg.): Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie. Opladen 1979.
- Bea, Franz Xaver u.a.: Ansätze für eine zielorientierte Unternehmensführung in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 1985. S.137-153.
- Berghoff, Hartmut: Transaktionskosten: Generalschlüssel zum Verständnis langfristiger Unternehmensentwicklung? In: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 1999. S.159-176.
- Blümel, Wolfgang: Die Allokation öffentlicher Güter in unterschiedlichen Allokationsverfahren. Berlin 1987.
- Borchardt, Knut: Der „Property-Rights-Ansatz“ in der Wirtschaftsgeschichte – Zeichen für eine systematische Neuorientierung des Faches? In: Kocka, J.: Theorien in der Praxis des Historikers. Göttingen 1977. S.140-156.
- Breitbart, Gerrard: Nutzen-Kosten-Analyse für Rundfunk- und Fernsehanstalten. In: Eichhorn, Peter; Loesch, Achim (Hg.): Rundfunkökonomie – Wirtschaftliche Aspekte von Hörfunk und Fernsehen. Baden-Baden 1983. S.131-145. (Beiheft 5: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen.)
- Buchanan, James; Tollison, R.; Tullock, G. (Hg.): Toward a Theory of the Rent-Seeking Society. New York 1980.
- Buchanan, James: Die Grenzen der Freiheit. Tübingen 1984.
- Budäus, Dietrich: Theorie der Verfügungsrechte als Grundlage der Effizienzanalyse öffentlicher Regulierung und öffentlicher Unternehmen? In: Budäus, Dietrich u.a.: Betriebswirtschaftlehre und Theorie der Verfügungsrechte. Wiesbaden 1988.
- Bühringer, Heinz: Aufsicht und Kontrolle bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. In: Fleck, Florian (Hg.): Planung, Aufsicht und Kontrolle von Rundfunkunternehmen. Stuttgart 1987. S.49-70.
- Cain, John: The BBC : 70 years of broadcasting. London 1992.
- Chmielewicz, Klaus: Zur Problematik einzelwirtschaftlicher Effizienzkriterien bei öffentlichen Unternehmen. In: Thiemeyer, Theo (Hg.): Öffentliche Unternehmen und ökonomische Theorie. Baden-Baden 1987. S.125-174.
- Coase, Ronald: Das Problem der sozialen Kosten. In: Assmann, Heinz-Dieter; Kirchner, Christian; Schanze, Erich (Hg.): Ökonomische Analyse des Rechts. Kronberg 1978. S.146-202.

- Coase, Ronald: The Economics of Broadcasting and Advertising – The Economics of Broadcasting and Government Policy. In: American Economic Review 1966. S.440-447.
- Coase, Ronald: The Problem of Social Cost. In: ders.: The firm, the market and the law. Chicago 1988. S.95-156.
- Coase, Ronald: The Nature of the Firm. In: ders.: The firm, the market and the law. Chicago 1988. S.33-57.
- Committee on Broadcasting: Report of the Committee on Broadcasting. London 1960.
- Demsetz, Harold: Why regulate utilities? In: Journal of law and economics 1968. S.55-65.
- Dyfverman, Henrik: Koordination och Service. In: Sveriges Radio: Sveriges Radios Årsbok 1969/70. Stockholm 1968. S.100-107.
- Eberle, Eugen: Rundfunkübertragungen – Rechtsfragen der Nutzung terrestrischer Rundfunkfrequenzen. Berlin 1989.
- Eckerberg, Per: Att styra Sveriges Radio. In: Sveriges Radio: Sveriges Radios Årsbok 1967/68. Stockholm 1968. S.13-19.
- Elgemyr, Göran: Radiotjänst och statsmakterna 1925-1927. In: Cederberg, Jörgen u.a. (Hg.): Tala till och tala med. Stockholm 1984. S.58-85.
- Elgemyr, Göran: När Dagens Eko bröt vektorätten. In: Brunnberg, Kerstin u.a. (Hg.): Dagens Eko – Nyheter i Radio under 50 År. Stockholm 1987. S.35-54.
- Elschen, Rainer: Gegenstand und Anwendungsbereich der Agency-Theorie. In: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung 1991. S.1002-1012.
- Elsner, Wolfram: Ökonomische Institutionenanalyse. Berlin 1986.
- Engblom, Lars-Åke: Radio- och TV-folket. Stockholm 1998.
- Fama, Eugene; Jensen, Michael: Separation of ownership and control. In: Journal of law and economics 1983. S.301-325.
- Fleck, Florian: Die Rundfunkverfassung – Eine vergleichende Weltübersicht in medienpolitischer und wirtschaftlicher Sicht. In: Stern, Klaus u.a. (Hg.): Programmauftrag und Wirtschaftlichkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. München 1984. S.53-92.
- Franzén, Nils-Olof: Radiominnen. Lund 1991.
- Fritsch, Michael: Staatseingriff und „Meritrität“ – Überlegungen zur Kritik und Weiterentwicklung des Konzepts der „meritorischen Güter“. Berlin 1980.
- Furubotn, Einar; Pejovich, S.: Property-Rights and Economic Theory. In: Journal of Economic Literature 1972. S.1137-1162.
- Gläser, Martin: Nachfrageorientierte Programmressourcen-Steuerung bei Rundfunk-Unternehmen. Zur Methodik des Controlling im Rundfunk. In: Fleck, Florian (Hg.): Planung, Aufsicht und Kontrolle von Rundfunkunternehmen. Stuttgart 1987. S.121-146.
- Graf, Heike: Fernsehen als gemeinschaftsstiftende Instanz? – Fernsehen und Alltag in den Anfangsjahren von Sveriges Radio. Berlin 1998.
- Gunnarsson, Christer: What is New and What is Institutional in the New Institutional Economics? In: Scandinavian Economic History Review 1997. S.43-67.
- Gustafsson, Bo: Some Theoretical Problems of Institutional Economic History. In: Scandinavian Economic History Review 1998. S.5-31.

- Gustafsson, Karl-Erik: *Televisioner – En studie i branschutveckling*. Kristianstad 1987.
- Hadenius, Stig; Weibull, Lennart: *Press, radio, tv*. Stockholm 1979
- Hadenius, Stig; Weibull, Lennart: *Massmedier – En bok om press, radio och TV*. Falun 1994
- Hadenius, Stig: *Kampen om monopolet*. Stockholm 1998.
- Hahr, Henrik: *Historik över den svenska rundradion*. Stockholm 1945.
- Hansson, Oloph: *Intresset ljuger aldrig – Strider om makten i och över Sveriges Radio*. Stockholm 1998.
- Heimbürger, Hans; Tahvanainen, K.V.: *Svenska Telegrafverket – Historisk framställning: Telefon, Telegraf och Radio 1946-1965*. Stockholm 1989.
- Hermann, Wulf: *Das Rundfunkrecht in den nordischen Staaten*. Berlin 1976.
- Himmelman, Gerhard: *Steuerungsinstrument öffentliche Wirtschaft?* In: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 1986. S.395-407.
- Höijer, Birgitta: *Det hörde vi allihop! – Etermedierna och publiken under 1900-talet*. Stockholm 1998.
- Horak, Christian: *Controlling von Nonprofit-Organisationen – Erfolgsfaktoren und Instrumente*. Wiesbaden 1993.
- Hultén, Olof: *Rundradions organisation i Sverige 1922-1924. Argument för och emot monopolet*. Uppsala 1979.
- Ivre, Ivar: *Sveriges Radio och folkrörelserna*. In: Cederberg, Jörgen (Hg.): *Tala till och tala med*. Stockholm 1984. S.138-145.
- Jensen, Michael C.: *Organization Theory and Methodology*. In: *The Accounting Review* 1983. S.319-337.
- Kjellgren, Lars-Erik: *Om EBU:s Screening Sessions*. In: *Sveriges Radio: Årsbok 1964/65*. Stockholm 1965. S.92-95.
- Knight, Jack: *Institutionen und gesellschaftlicher Konflikt*. Tübingen 1997.
- Kleberg, Madeleine: *The history of Swedish Television – Three stages*. In: Bondebjerg, Ib: *Television in Scandinavia*. Kopenhagen 1996.S.182-223.
- Krüsselberg, Hans-Günter: *Property Rights-Theorie und Wohlfahrtsökonomik*. In: Schüller, Alfred: *Property rights und ökonomische Theorie*. München 1983. S.45-78.
- Krüsselberg, Utz: *Theorie der Unternehmung und Institutionenökonomik*. Heidelberg 1993.
- Laux, Helmut: *Risiko, Anreiz und Kontrolle*. Heidelberg 1990.
- Lewin, Leif: *Ideologi och strategi – Svensk politik under 100 år*. Lund 1985.
- Lindblad, Ingemar: *Etermediernas värld*. Stockholm 1970.
- Lindblad, Ingemar: *Något om styrning av Programverksamheten*. In: *Sveriges Radio: Sveriges Radios Årsbok 1971*. Stockholm 1971. S.17-28.
- Lundevall, Karl-Erik: *Regler för programverksamheten*. In: *Sveriges Radio: SRs Årsbok 1964/65*. Stockholm 1965. S.204-211.
- Lundevall, Karl-Erik: *The Report of the Swedish Committee on Broadcasting*. In: *EBU-Review* 1966. S.16-17.

- Lundevall, Karl-Erik: Organisation för inre konkurrens. In: Sveriges Radio: SR inför 1970-talet. Stockholm 1969. S.17-31.
- Lunell-Fallenius, Peder: Radiohuset. Stockholm 1998.
- Machura, Stefan: Besonderheiten des Managements öffentlicher Unternehmen. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 1993. S.169-180.
- Machura, Stefan: Kontrolle öffentlicher Unternehmen durch eine mehrdimensionale Strategie. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 1994. S. 156-178.
- Meinhövel, Harald: Defizite der Principal-Agent-Theorie. Köln 1999.
- Minasian, Jora: Property Rights in Radiation: An Alternative Approach to Radio Frequency Allocation. In: Journal of Law and Economics 1975. S.221-272.
- Modig, Jan-Otto: The Swedish television system – Two independent channels in the same corporation. In: EBU-Review (1) 1976. S.11-14.
- Modig, Jan-Otto: Om integritet och påtryckning i olika medier. In: Pressens Årbog. Kopenhagen 1986. S.130-140.
- Modig, Jan-Otto: Redaktörer och direktörer. Stockholm 1992.
- Müller, Christian: Agency-Theorie und Informationsgehalt. Duisburg 1993.
- Müller-Wiegand, Matthias: Grundkonzeption eines rundfunkspezifischen Controlling in öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 1992. S.17-29.
- Münch, Klaus: Kollektive Güter und Gebühren – Elemente einer Gebührentheorie für Kollektivgüter. Göttingen 1976.
- Neus, Werner: Einführung in die Betriebswirtschaftslehre aus institutionenökonomischer Sicht. Tübingen 1998.
- Nieberding, Anne; Wischerding, Clemens: Unternehmensgeschichte im institutionellen Paradigma. Aus: Zeitschrift für Unternehmensgeschichte 1998. S.35-48.
- Nordenskiöld, Otto: Översynsutredning – bakgrund och mål. In: Sveriges Radio: Årsbok 1971. Stockholm 1971. S.5-10.
- Nordenskiöld, Otto: Personliga reflexioner. In: Sveriges Radio: SRs Årsbok 1970. Stockholm 1971. S.9-15.
- North, Douglass C.: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen 1992.
- Olson, Mancur: Die Logik des kollektiven Handelns. Tübingen 1968.
- Ortmark, Åke: Maktspellet i Sverige. Stockholm 1968.
- Ossenbühl, Fritz: Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft. München 1975.
- Palme, Olof: Politik är att vilja. Stockholm 1968.
- Petersen, Thomas: Optimale Anreizsysteme – Betriebswirtschaftliche Implikationen der Prinzipal-Agenten-Theorie. Wiesbaden 1989.
- Picot, Arnold; Kaulmann, Thomas: Industrielle Großunternehmen in Staatseigentum aus verfügungsrechtlicher Sicht. In: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung 1985. S.956-980.

- Picot, Arnold: Ökonomische Theorien der Organisation. In: Ordelheide, Dieter u.a. (Hg.): Betriebswirtschaftslehre und ökonomische Theorie. Stuttgart 1991. S.143-170.
- Picot, Arnold u.a.: Organisation – Eine ökonomische Perspektive. Stuttgart 1997.
- Richter, Rudolf; Furubotn, Eirik: Neue Institutionenökonomik. Tübingen 1999.
- Rosenlund, Tage: Die Organisation von Rundfunk und Fernsehen in Schweden. In: Rundfunk und Fernsehen 1957. S.198-206.
- Rydbeck, Olof: Broadcasting in Sweden. In: EBU-Review 1963. S.6-9.
- Rydbeck, Olof: Opartiskhet – utopi eller verklighet. In: Sveriges Radio: Sveriges Radios Årsbok 1968. Stockholm 1968. S.11-16.
- Rydbeck, Olof: Vi hamnade i ett tvångsläge och tur var det. In: Brunnberg, Kerstin: Dagens Eko – Nyheter i radio under 50 år. Stockholm 1987. S.55-64.
- Rydbeck, Olof: I maktens närhet. Uddevalla 1990.
- Schröder, Guido: Die Ökonomie des Fernsehens – eine mikroökonomische Analyse. Münster 1997.
- Sieben, Günter: Planung und Kontrolle – Grundlagen der Wirtschaftlichkeit von Rundfunkanstalten. In: Stern, Klaus (Hg.): Programmauftrag und Wirtschaftlichkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. München 1984. S.37-51.
- Sölch, Rudi: Management und Organisation in Rundfunkanstalten. In: Eichhorn, Peter; Loesch, Achim (Hg.): Rundfunkökonomie – Wirtschaftliche Aspekte von Hörfunk und Fernsehen. Baden-Baden 1983. S.92-104. (Beiheft 5: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen.)
- SOU 1935:19: Rundradio i Sverige. Stockholm 1935.
- SOU 1954:32: Televisionen i Sverige. Stockholm 1954.
- SOU 1965:20: Radions och televisionens framtid i Sverige I. Stockholm 1965.
- SOU 1965:21: Radions och televisionens framtid i Sverige II. Stockholm 1965.
- Stauss, Bernd: Private und öffentliche Unternehmen im Effizienzvergleich. Unternehmensverfassung „im Lichte“ der Property-Rights-Theorie. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 1983. S.278-299.
- Stein, Friedrich: Bewertung der Management-Leistung von Rundfunkanstalten. In: Matiaske, Wenzel; Mellewig, Thomas; Stein, Friedrich (Hg.): Empirische Organisations- und Entscheidungsforschung. Heidelberg 2000. S.136-160.
- Sveriges Radio: Sveriges Radios remiss-svar – några huvudpunkter. In: Sveriges Radio: Sveriges Radios Årsbok 1965/66. Stockholm, 1966. S.187-196.
- Sveriges Radio: Structures and Programming for the 1970s. Stockholm 1969.
- Sveriges Radio: Lagar och avtal – Grundläggande bestämmelser för Sveriges Radios verksamhet. Stockholm 1972.
- Sveriges Radio: Hört och sett – Radio och televisionen 1925-1974. Stockholm 1975.
- Thiemeyer, Theo: Öffentliche Bindung, Deregulierung, Privatisierung. In: ders. (Hg.): Öffentliche Unternehmen und ökonomische Theorie. Baden-Baden 1987. S.95-113.
- Thiemeyer, Theo: Theorie der öffentlichen Güter als ökonom(ist)ische Staatstheorie. In: Oettle, Karl (Hg.): Öffentliche Güter und öffentliche Unternehmen. Baden-Baden 1984. S.73-89.

- Thurén, Torsten: Medier i blåsväder – Den svenska radion och televisionen som samhällsbevarare och samhällskritiker. Stockholm 1997.
- Tjernström, Sune: En svårstyrd skuta. Stockholm 1999.
- Törnqvist, Gunnar: TV-ägandets utveckling i Sverige 1956-65. Uppsala 1967.
- TV-främjandet: Licensfritt TV2. Stockholm 1963.
- Unsgaard, Håkan: Från radioutredning till proposition. In: Sveriges Radio: Sveriges Radios Årsbok 1966/67. Stockholm 1967. S.19-24.
- Unsgaard, Håkan: Radikala förändringar är nyttiga. In: Antennen (6) 1969. S.12-13.
- Unsgaard, Håkan: Sveriges Radio och statsmakterna. In: Cederberg u.a. (Hg.): Tala till och tala med. Stockholm 1984. S.86-137.
- Van der Bellen, Alexander: Öffentliche Unternehmen zwischen Markt und Staat. Köln 1977.
- Wallqvist, Örjan: Större insyn medför större ansvar. In: Antennen (6) 1969. S.10-11.
- Weinstock, Alexander: Effizienzorientierte Unternehmensführung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Köln 1989.
- Westerstrahl, Folke; Johansson, Folke: Bilden av Sverige – Studier av nyheter och nyhetsideologier i TV, radio och dagspress. Stockholm 1985.
- Wieland, Josef: Die neue Institutionenökonomik – Entwicklung und Probleme der Theoriebildung. In: Ortman, Günther; Sydow, Jörg; Türk, Klaus: Theorien der Organisation – Die Rückkehr der Gesellschaft. Opladen 1997. S.35-66.
- Williamson, Oliver E.: The Logic of Economic Organization. In: Journal of Law and Finance 1988. S.567-591.
- Williamson, Oliver E.: Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Tübingen 1990.
- Wirén, Karl-Hugo: Kampen om TV. Malmö 1986.
- Wirén, Karl-Hugo: Lust och dygd – Samhällsansvarsideologin i svensk radio och TV. In: Historisk Tidskrift 1982. S.319-339.
- Wirén, Karl-Hugo: Tidningsutgivarna och televisionen. In: Pressens Årbog. Kopenhagen 1984. S.149-165.
- Wischermann, Clemens: Der Property-Rights-Ansatz und die „neue“ Wirtschaftsgeschichte. In: Geschichte und Gesellschaft 1993. S.239-258.
- Wormbs, Nina: Genom tråd och eter – Framväxten av distributionsnätet för radio och TV. Stockholm 1997.
- Wufka, Eduard: Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit. Frankfurt a.M. 1971.

Reihen:

SFS (Svensk Författnings Samling) – Schwedische Gesetzessammlung
 Jahresbücher (Årsböcker) Sveriges Radio

Zeitschriften:

EBU-Review
 EBU-Bulletin

Eigene Interviews mit:

Oloph Hansson (Stockholm 1999)

Örjan Wallqvist (Stockholm 1999)

Thomas Alexandersson (Genf 2000)

Material des Archivs von Sveriges Radio:

Regesten im Archivverzeichnis der Akten A04 – Bearbeitet von Eila Hedman 1989.

Interviews aus einer Interviewserie Oloph Hanssons von 1993 mit:

Olof Rydbeck

Örjan Wallqvist

Per Persson