

Indledning

Formål og genstand

Oprettelsen af TV 2 i 1986 og det fejlslagne forsøg på i 2005 at privatisere virksomheden er de centrale begivenheder i det seneste halve århundredes danske mediehistorie. Det er historien om en mediepolitisk udvikling, der startede i 1959, hvor de første idéer om en privat, dansk tv-kanal blev fremlagt i Folketinget, som nåede et højdepunkt i 1986, da TV 2 blev etableret, og som foreløbigt blev afsluttet i april 2005, da regeringen stoppede processen med at sælge TV 2/Danmark A/S, som den havde igangsat i oktober 2004.

Spørgsmålet om et privat, dansk TV 2 blev af samtiden opfattet som et suverænt nationalt anliggende, der skulle udmønte vigtige kulturpolitiske idéer, om end der var opmærksomhed på, at mediepolitikken måtte udformes som reaktion på udefrakommende udviklinger på teknikkens og kulturens områder. Danmarks medlemskab af Fællesmarkedet fra 1973 fik imidlertid en hidtil underbelyst og af samtiden stort set ignoreret indflydelse på forløbet. Afhandlingen har til *formål* at vise, at Den Europæiske Union (EU)¹ har afgørende betydning for regulering og udvikling af det danske mediesystem, og at dette sprænger den nationale afgrænsning i mediehistoriske analyser og fremstillinger. EU har gradvist udviklet interesse for at regulere medierne, hvad der sætter nye betingelser for dansk mediepolitik, som ikke længere meningsfyldt kan analyseres på et isoleret, nationalt niveau. Afhandlingens *genstand* er de fejlslagne forsøg på at skabe et privat, dansk TV 2 i perioden 1959-2005.

Jeg vil analysere dette forløb ved at svare på fire spørgsmål:

1. Hvorfor kom idéen om, at Danmark skulle have en anden tv-kanal, i 1959, når det tilsyneladende gik godt med Statsradiofonis tv?
2. Hvorfor blev denne anden tv-kanal i 1986 oprettet som et offentligt selskab med stærk statslig kontrol med indhold, ledelse og økonomi, når Folketinget havde borgerligt flertal, og landets regering blev ledet af den konservative Poul Schlüter, der måtte forventes at arbejde for privateje af et TV 2, der skulle fungere på markedsbetingelser?
3. Hvorfor satte den borgerlige VK-regering under ledelse af Anders Fogh Rasmussen TV 2/Danmark A/S til salg i 2004, når regeringspartierne havde været hovedkraften i skabelsen af TV 2 som statslig virksomhed i 1986, og når VK-regeringen havde vist, at den havde fuld kontrol med TV 2's ledelse?

1. EU bruges som fællesbetegnelse for "Det Europæiske Fællesskab" (EF) og "Den Europæiske Union" (EU). EF bruges kun, hvis der eksplicit henvises til særlige forhold før ikrafttræden af Maastrichttraktaten i 1993.

4. Hvorfor annullerede VK-regeringen salget af TV 2/Danmark A/S i april 2005, når der var flertal for salget i Folketinget, når projektet indgik i regeringsgrundlaget, og når otte købere havde meldt sig?

De fire spørgsmål er indbyrdes forbundet. I 1959 var der op til vedtagelse af Lov om radiospredning (jf. afsnit 2.3) enighed mellem alle Folketingets politiske partier om, at Danmarks Radio skulle have monopol på udsendelse af radio og tv til danskerne. Alligevel kom både Venstres og Det Konservative Folkepartis ordførere på samme tidspunkt i Folketinget med forslag om privat radiofoni. Hvorfor? Spørgsmålet om ejerskab af et dansk TV 2 blev kun relevant i 1986, fordi der da var bred enighed i Folketinget om, at Danmark *skulle* have en anden tv-kanal, men hvem skulle eje og finansiere den? Salg af den selvejende institution TV 2/Danmark kunne kun komme på tale i 2002, fordi TV 2 i 1986 var født statsejet og ejerforholdene ikke ændret i mellemtiden. Og endelig opstår spørgsmålet om årsagen til annullering af salget i april 2005 kun, fordi der var flertal for salget i Folketinget, og fordi regeringen havde købere, ønskede at sælge, men ikke gjorde det.

Forløbet fik stor indflydelse på andre mediepolitiske spørgsmål, og jeg skal indledningsvist pege på nogle af dem for at begrunde den teoretiske analyseramme, jeg har valgt.

- TV 2's finansieringsmåde var usædvanlig og helt anderledes end de andre 'anden-kanaler's, der blev oprettet i Vesteuropa i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne.² De var alle privatejede og reklamefinansierede. TV 2 var statsejet og dualt finansieret. En del af TV 2's økonomiske midler skulle skaffes fra licensen, en anden fra overskud ved salg af reklameplads på tv-kanalen. Derved fik TV 2 to konkurrenceområder, som ejeren og ledelsen skulle forholde sig til. På den ene side var TV 2 i konfrontation med den anden store statslige licensmodtager, Danmarks Radio, om størrelsen og fordelingen af licensen. På den anden side solgte TV 2 reklameplads og var på det brede reklamemarked i konkurrence med de privatejede, danske dagblade og på det mere snævre marked for tv-reklame med private, kommercielle tv-virksomheder med base i udlandet.
- TV 2 var statsejet, og staten stod for driften og havde en tredobbelt rolle i forhold til TV 2. Som *driftsherre* var regeringen via udpegning af bestyrelsen ansvarlig for TV 2's forretningsmæssige udvikling og skulle i den forbindelse overholde de almindelige konkurrenceregler, herunder forbuddet imod misbrug af dominerende stilling på tv-reklamemarkedet (EF-traktatens artikel 82, Konkurrence-lovens kapitel 3). Som *myndighed* kunne staten pålægge TV 2 bestemte almene opgaver, og som kompensation for løsningen kunne staten som *financier* tildele privilegier i form af statsstøtte. Siden 1973 havde Danmark været medlem

2. Walloniet i 1987, Flandern i 1989, Holland i 1989, Grækenland i 1989, Irland vedtaget i 1988, men først iværksat i 1998, Portugal i 1993, Spanien i 1990, Vesttyskland i 1985, Norge i 1992, Sverige i 1992. I Frankrig blev TF1 privatiseret i 1986. Italien havde privat TV siden 1976, Storbritannien siden 1954. Data fra Kelly, Mazzoleni & McQuail 2004.

- af Fællesmarkedet, og statens finansiering af TV 2 skulle derfor overholde Romtraktatens bestemmelser om statsstøtte i artikel 87-89 og i artikel 86, stk. 2.
- TV 2 var tildelt monopol på national tv-reklame. Men monopolen blev anfægtet to steder fra. De nye kommunikationssatellitter sendte tv-erhvervet, kommercielt tv til Danmark, og de danske lokale tv-stationer blev efterhånden lænket sammen til et mere eller mindre lovligt nationalt netværk. Som myndighedsudøver kunne staten ved generelle reguleringer af medielovgivningen søge at beskytte TV 2 mod konkurrencen på reklameområdet, men EU's regler hindrede fuld national kontrol.
 - TV 2 var etableret uden egenkapital og driftsmæssigt underfinansieret fra starten. Resultatet blev en næsten konstant række af statslige interventioner i forhold til det oprindelige økonomiske grundlag, der skulle gøre det muligt for TV 2 at opfylde de pålagte forpligtelser. Det statslige engagement i TV 2 blev herved mere omfattende og detaljeret end oprindeligt planlagt, og de økonomiske problemer for TV 2 (og dermed for Danmarks Radio) pressede sig konstant opad på den mediepolitiske dagsorden.
 - Staten rådede over fire sæt landsdækkende tv-frekvenser, hvoraf det ene sandsynligvis ikke var umiddelbart anvendeligt i fuld udstrækning. Danmarks Radio havde i årevis sendt på VHF-nettet, og TV 2 skulle bruge frekvenser i UHF-området. Udvalget af frekvenser til TV 2 blandt dem, Danmark rådede over, forudsatte koordinering med Danmarks Radio og med de forsøg med lokal-tv-stationer, der blev gjort permanente nogenlunde samtidigt med TV 2's etablering i 1986. Muligheden for i 1990'erne at oprette en tredje landsdækkende tv-kanal som en privat konkurrent til TV 2 blev umuliggjort af den måde, denne koordinering var gennemført på.
 - Fra midten af 1990'erne blev det teknisk muligt at erstatte den analoge terrestriske transmission af tv-kanaler med digitalisering af signalbehandlingen. Herved kunne antallet af landsdækkende tv-kanaler mangedobles, hvorved TV 2's monopol på landsdækkende reklame ville forsvinde, og TV 2's kommercielle indtægter blive reduceret, hvad der kunne skabe ubalance i den samlede statslige finansiering af TV 2 og Danmarks Radio.
 - Fra slutningen af 1990'erne blev internettet i Danmark kommercielt interessant for publicering af nyheder. Muligheden blev brugt af både elektroniske og trykte medier, og herved skærpedes modsætningsforholdene mellem Danmarks Radio, TV 2 og dagbladene.
 - Måden, de mediepolitiske beslutninger blev truffet på i Danmark, ændrede sig i 1990'erne. Tidligere var de mediepolitiske problemer søgt løst hver for sig, på kort sigt og med skiftende flertal. Men fra 1990 blev der indgået flerårige medieaftaler mellem regeringen og oppositionspartierne. Disse aftaler omfattede flere og flere mediepolitiske spørgsmål, men kernen i alle medieaftaler var forsøg på at løse TV 2's finansieringsproblem og ejerforhold. På denne måde blev TV 2-spørgsmålet også koblet sammen med andre dele af medieaftalerne, f.eks.

finansieringen af Danmarks Radio, regler for lokal radio- og tv-virksomhed, brug af satellitter til tv-transmission, digitaliseringen af sendernetene samt anvendelsen af de ekstra radiofrekvenser, Danmark havde rådighed over, og som kunne bære et P4, P5 og P6.

- I maj 2004 besluttede EU-Kommissionen, at Kongeriget Danmark skulle tilbagesøge godt en milliard kr. fra TV 2/Danmark A/S. Årsagen var, at de danske myndigheder havde givet TV 2 ulovlig og uforenelig statsstøtte i perioden 1995-2002. Beslutningen synliggjorde den betydning, Den Europæiske Union havde for medieudviklingen i Danmark, men som tidligere var bagatelliseret af danske mediepolitikere. Og regeringens annullering af salgsprocessen i april 2005 viste, at det danske politiske system definitivt havde erkendt og accepteret EU's betydning for mediesystemets udvikling, og som det danske politiske system i fremtiden måtte inddrage som en del af dansk mediepolitik.

Teori

Historien om TV 2 og ikke mindst idéen om et privat TV 2 har fra 1959 til 2005 billedlig talt været en beretning om en edderkop i centrum af et væv af forbindelser til næsten alle andre dele af mediesystemet og til de mediepolitiske spørgsmål, som medieudviklingen og EU's stigende betydning for medierne tvang politikerne til at forholde sig til. Det er årsagen til, at jeg har valgt en teori om *medie-systemanalysen* som den overordnede ramme for analyse og fremstilling af spørgsmålet om et privat, dansk TV 2 i perioden 1959-2005.

0.1 Hallin & Mancinis teori om mediesystemerne

Daniel C. Hallin og Paolo Mancini udgav i 2004 bogen *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics* (Hallin & Mancini 2004). Bogen beskriver relationerne mellem et lands mediesystem og dets politiske system i et komparativt perspektiv på grundlag af en række dimensioner (fire, der er knyttet til medierne, og fem til det politiske system), og ud fra variationer i de valgte dimensioner definerer de tre modeller forholdet mellem mediesystemer og politiske systemer. De tre modeller kalder de for Den Polariserede Model, Den Korporative Model og Den Liberale Model.³

Modellerne er udviklet ved at sammenligne de nationale mediesystemer i 18 vestlige lande, og de kan grupperes geografisk. Den Polariserede Model til Sydeuropa (Italien, Spanien, Portugal og Grækenland), Den Korporative Model til Midt- og Nordeuropa (Tyskland, Østrig, Schweiz, de nordiske lande samt Benelux) og Den Liberale Model til De Britiske Øer samt Nordamerika (Storbritannien, Irland, USA og Canada). Danmark er placeret i Den Korporative Model.

3. Min oversættelse af "the polarized pluralist model", "the democratic corporatist model" og "the liberal model".

Hallin og Mancini ekspliciterer ikke, hvad de forstår ved et mediesystem, i stedet taler de om og definerer *modeller* for mediesystemer og især for, hvordan man analyserer dem (Jakubowicz 2010, s. 9). Til at karakterisere modeller af mediesystemerne i en sammenlignende undersøgelse har de valgt deres dimensioner (udviklingen af en massepresse på mediemarkedet; omfanget af politisk parallelisme; graden af journalistisk professionalisme; og omfanget af statens intervention), og de mener endvidere, at disse analysedimensioner er velegnede til at formulere hypoteser om, hvordan mediesystemerne strukturelt og historisk er knyttet sammen med udviklingen af de politiske systemer, når man som de lægger vægt på nyhedsmedierne og journalistikken. Man må forstå det således, at havde de ønsket at gennemføre en analyse af et mediesystem med en anden interesse end den journalistiske, kunne andre dimensioner være inddraget. De nævner selv film, musik, tv, telekommunikation og public relations. Mediesystemet er meget mere end de empiriske forhold, der dækkes af de valgte analysedimensioner.

Der er få forskere, der definerer indholdet i betegnelsen “mediesystem”, og termen synes først anvendt forholdsvis sent i medieforskningen. Henrik Bastiansen har undersøgt sagen og konstateret, at betegnelsen ikke optræder i de klassiske grundbøger og opslagsværker, hverken på internationalt eller nordisk plan (Bastiansen 2008, s. 95-99). Heller ikke det nyeste danske opslagsværk, *Medie- og kommunikationsleksikon* (Kolstrup et al. 2009), havde det som opslagsord i førsteudgaven fra 2009, men behandler det stedmoderligt i anden udgave fra 2010 (s. 336).

Det værk, der anses for at grundlægge principper for definition af og sammenligning imellem mediesystemer – Siebert, Peterson & Schramm: *Four Theories of the Press* fra 1956 – taler heller ikke om mediesystemer, men om fire teorier om *pressen*, hvorved de forstår “all the media of mass communication” (s. 1). De mener, at “the press always takes on the form and coloration of the social and political structures within which it operates. Especially, it reflects the system of social control whereby the relations of individuals and institutions are adjusted”. De opstiller fire teorier om forholdet mellem “pressen” og staten: den autoritære teori, den liberale teori, den socialansvarlige teori og den sovjetiske, kommunistiske teori. Deres fremstilling er normativ, de tre andre teorier ses fra den liberale teori, og de beskrives ved deres afvigelse fra denne. Teoriene er desuden karakteriseret ved, at det er én ydre kraft, der styrer udviklingen af massemedierne i et land, nemlig den filosofi, der ligger bag statens opbygning (Siebert, Peterson & Schramm 1956, s. 1-6). Bogen er meget kritiseret, især for sin normative tilgangsvinkel, de manglende empiriske analyser og for den åbenlyse ideologiske tilgangsvinkel (Nerone 1995). Det er et stykke koldkrigsforskning.⁴ Men dens grundlæggende pointe angående mediesystemet – nemlig at det består af

4. Men at den stadigvæk kan inspirere til nutidige, brugbare analyser af dansk medievirkelighed, ses i bl.a. Jensen 1995.

massemedierne, og at disse er afhængige af og reflekterer de politiske og sociale strukturer i samfundet og af den rolle, staten har – holdt sig længe og blev først for alvor anfægtet af Hallin & Mancini i 2004. Det grundlæggende spørgsmål, som mediesystemanalysen skal forholde sig til, er Hallin & Mancini dog enige i: “Why is the press as it is? Why does it apparently serve different purposes and appear in widely different forms in different countries?” (Siebert, Peterson & Schramm 1956, s. 1; Hallin & Mancini 2004, s. 1).

”Mediesystemet” er ifølge Bastiansen i den mellemliggende tid defineret i to markante forsøg, først i Melvin L. DeFleurs grundbog om *Theories of Mass Communication* fra 1966 (DeFleur 1966) og senere i Joseph Turows *Media Systems in Society* fra 1992 (Turow 1992).

DeFleur mener, at historien om medierne i USA er mere end summen af de enkelte mediers historie. Han har opbygget sin bog, der er kommet i fem reviderede udgaver, ved først at beskrive de store enkeltmediers historie: dagspressen, filmen, telekommunikation, radio og tv (kapitel 2-4 i femte udgave, DeFleur & Ball-Rokeach 1989) og derefter samle de enkelte historier i kapitel 5 med betegnelsen “The Mass Media as Social Systems”. Det fremgår da implicit, at først har de enkelte medier haft deres egen historie, og her har de i et tidsforløb afløst hinanden som den dominerende, men nu er udviklingen så at sige kommet til endestationen, og medierne er blevet et stabilt system. At det er blevet et system, skyldes, at skønt massemedierne er industrier med hver deres særkende, er det afgørende, at de alle samtidigt er blevet vigtige dele af USA’s institutionelle struktur. DeFleur arbejder med fem institutioner, nemlig den økonomiske, den politiske, den familiemæssige, den religiøse og den uddannelsesmæssige institution. Og fordi massemedierne er trængt ind i samfundets institutionelle kerner og dermed bundet til disses udvikling, er de lænket sammen i et system, der er stabilt.

“[...] now [we] have a system of mass communications in our society that is more or less here to stay for an extended period. It will operate much as it has for the late half century, regardless of the advances in technology that will undoubtedly come. Our media survive as a system because important *functions* are provided for the society as a whole. That is, the media system has consequences for the population that are regarded as truly important. As long as our media meet those needs of society that are seen as important, the system that satisfies them will remain in place” (s. 124, originalen fremhæver).

Massemedierne udgør tilsammen et system, men systemet skabes og opretholdes ikke af medierne, men af de institutioner, som de har funktioner i.

I 1992 kom bogen *Media Systems in Society* (Turow 1992), og her kunne man ud fra titlen have forventet en detaljeret og velbegrunderet definition. Joseph Turow betragter som DeFleur massemedierne som industrier, der kan beskrives som sådanne. Men

“to get a firm grip on how media develop and what they do in society, we must step back from a focus on one or another media industry alone. Instead, we must pay attention to the way media industries relate to one another. These interrelationships form what can be called the media system of a society” (s. 5).

Turow ser mediesystemet isoleret som bestående dels af medierne, dels af deres indbyrdes relationer, mens deres tilknytning til andre samfundsmæssige aktører og strukturer ikke indgår i definitionen. DeFleur inddrager samfundsinstitutionerne, ikke som en del af mediesystemet, men som den instans, der skaber mediesystemet, og som gør det enkelte medie til mere end sig selv.

Den næste definition, jeg vil nævne, er formuleret af Dennis McQuail. Han skriver i sin bog om massekommunikationsteorier (McQuail 2005a):

“The term ‘media system’ refers to the actual set of mass media in a given national society, despite the fact that there may be no coherence or connection between the elements. Most media systems, in this sense, are the result of chance in historical growth, with one new technology after another being developed and leading to the adaptation of existing media. Sometimes a media system is linked by a shared political-economic logic – as with the free-enterprise media of the United States or the state-run media of China. Many countries have ‘mixed’ systems, with private and public elements, and these may well be organized according to a set of national media policy principles, leading to a degree of integration. Occasionally, there may be a single Ministry of Communications which has some responsibilities across a range of different media, private or public, which adds another ‘systemic’ component” (McQuail 2005a, s. 220f.).

‘Mediesystemet’ synes her at være samlingen af medier inden for en statsgrænse, uanset om de har iagttagelige forbindelser eller ej. Mediesystemet er ikke ‘skabt’ af regler, men er groet frem via historiske forandringer. Mediesystemet kan være bundet sammen af en overordnet politisk-økonomisk ‘stats’-logik uden for systemet, men der kan også optræde eksplicitte nationale mediepolitiske principper, der styrer systemet igennem offentlige reguleringsinstitutioner, som McQuail regner med som en del af systemet, der derfor ikke begrænses til medierne.

0.2 Jakob Vestergaards teori om mediesystemanalysen

I 2007 præsenterede Jakob Jørgensen Vestergaard (Vestergaard 2007) det hidtil mest ambitiøse forsøg på at definere, hvad et mediesystem er, og især for, hvordan man analyserer det – når jeg ser bort fra Hallin & Mancini's bog fra 2004, som Vestergaard åbenbart ikke havde kendskab til.⁵

5. Vestergaard's artikel fra 2007 er en forkortet udgave af kapitel 2 i hans speciale “Nyt system, nye værdier? Mediesystem og medieparadigmer i teorien og i den serbiske praksis 2000-2002”, indleveret ved Institut for information- og medievidenskab, Aarhus Universitet i 2005.