

# Tabakkontrolle in Deutschland?

## Versuch einer politikwissenschaftlichen Analyse

Supported by the National Cancer Institute,  
US NIH, grant number R01 CA91021-08

Thilo Grüning<sup>1</sup>  
Christoph Strünck<sup>2</sup>  
Anna B Gilmore<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Tobacco Control Research Group  
School of Health, University of Bath  
Bath, United Kingdom

<sup>2</sup>FB 1 Politikwissenschaft  
Universität Siegen, Siegen

1

## Deutschland und Tabak*kontrolle*

- 110 000-140 000 Todesfälle und € 21 Milliarden volkswirtschaftlicher Schaden pro Jahr durch Tabak
- Keine umfassende Tabakkontrolle
- „Paradies der Tabakindustrie“ <sup>1</sup>
- Blockade europäischer Tabakgesetzgebung und der WHO Framework Convention on Tobacco Control
- Schlusslicht unter den industrialisierten Staaten <sup>2, 3, 4</sup>

<sup>1</sup>Pötschke-Langer & Schunk 2001

<sup>2</sup>Joossens & Raw 2007, <sup>3</sup>Thyrian & John 2006, <sup>4</sup>Studlar 2006

2

European countries ranked by total TCS score in 2007

(Joossens & Raw 2007)

*Bold – EU*

*shaded = countries that increased their score by 10 points or more*

*Germany in 2005:*

*Total score 36*

*Rank 22*

Rank	Country	Price (30)	Public place bans (22)	Public info. campaign spending (15)	Advertis-ing bans (13)	Health warnings (10)	Treat-ment (10)	Total (100)
1	<b>UK</b>	30	21	15	11	6	10	93
2=	<b>Ireland</b>	23	21	3	12	6	9	74
2=	Iceland	22	17	14	13	6	2	74
4	Norway	22	17	4	13	6	4	66
5	<b>Malta</b>	22	17	3	12	7	1	62
6	<b>Sweden</b>	19	15	1	13	6	7	61
7	<b>France</b>	21	12	3	11	6	6	59
8=	<b>Finland</b>	17	12	2	13	7	7	58
8=	<b>Belgium</b>	16	13	3	12	9	5	58
10	<b>Italy</b>	17	17	1	10	6	6	57
11	Estonia	11	13	5	13	6	8	56
12	Spain	12	15	5	12	6	5	55
13	<b>Bulgaria</b>	22	8	0	12	6	6	54
14=	<b>Netherlands</b>	14	9	4	12	6	5	50
14=	<b>Romania</b>	18	8	1	12	6	5	50
14=	<b>Poland</b>	14	12	0	12	6	6	50
17	<b>Slovakia</b>	17	8	0	11	6	6	48
18	Switzerland	14	6	10	4	6	7	47
19	<b>Cyprus</b>	17	6	-	12	6	5	46
20	<b>Denmark</b>	16	3	3	10	6	7	45
21	<b>Lithuania</b>	10	14	-	10	6	4	44
22	<b>Hungary</b>	14	6	-	10	6	7	43
23	<b>Portugal</b>	20	5	-	10	6	1	42
24	<b>Latvia</b>	9	12	4	9	6	1	41
25=	<b>Czech Rep.</b>	13	6	0	10	6	5	40
25=	<b>Slovenia</b>	12	6	0	12	6	4	40
27	<b>Germany</b>	19	2	0	5	6	5	37
28=	<b>Greece</b>	15	7	0	4	6	4	36
28=	<b>Luxembourg</b>	6	11	0	9	7	3	36
30	<b>Austria</b>	13	4	0	9	6	3	35

3

## Warum? Zwei verbreitete Erklärungen

### 1. Rauchen und die Nationalsozialisten

Eingreifende Tabakkontrollmaßnahmen in der 1930er und 1940er Jahren und ideologische Begründung für Tabakkontrolle

⇒ Ablehnung der Tabakkontrolle in Deutschland nach 1945

Davey Smith, Ströbele & Egger 1994, Proctor 1996, 1999, Simpson 2002, Cooper & Kurzer 2003, Duina & Kurzer 2004, Marmor & Lieberman 2004

### 2. Finanzierung politischer Parteien

Einfluss der Tabakkonzerne auf die Politik durch Spenden an politische Parteien ⇒ 'policy dominance' im Bereich Tabak

4

## Ziel und Methodik

### Ziel

- Deutschlands Widerstand gegen wirksamere Tabakkontrolle erklären

### Methodik

- Berichte der Bundesregierung, des Statistischen Bundesamtes, Zeitungsartikel, wissenschaftliche Literatur, etc.
- Vergleichende politikwissenschaftliche Literatur zur Tabakkontrolle
- Tabakindustriedokumente als Teil eines Forschungsprojektes 2003 - 2004
  - <http://www.legacy.library.ucsf.edu>
  - <http://tobaccodocuments.org>

5

## Rauchen und die Nationalsozialisten (1)

### Aber...

- Deutsche Tabakkontrollbewegung begann Anfang 20. Jahrh. – lange vor Machtergreifung durch die Nationalsozialisten.
- Tabakforschung im Dritten Reich: im Wesentlichen eine Fortsetzung aus den 1920er Jahren
- Inkonsequente, lückenhafte Tabakkontrollpolitik.<sup>1</sup>
- Eine Untersuchung<sup>2</sup> von Dokumenten aus den 1930/1940er Jahren zeigt die ambivalente Haltung zur Tabakkontrolle:
  - keine umfangreiche Tabakkontrolle unter den Nationalsozialisten (effektive Maßnahmen waren die Ausnahme)
  - Widersprüchliches Vorgehen: Extra Zigarettenrationen für Soldaten und Tabakwerbung in Parteizeitungen

<sup>1</sup>Proctor 1999

<sup>2</sup>Bachinger *et al.* 2008

6

## Rauchen und die Nationalsozialisten (2)

Tabakindustrie verwendet das „Nazi-Argument“ gegen die Tabakkontrolle:

1988 Interview mit Günter Wille (Philip Morris):

*„Erst wird der Raucher diffamiert, dann behindert und am Ende diskriminiert. Das sind faschistoide Methoden.“*



2008: T-Shirts  
in einem Online-Store

7

## Finanzierung politischer Parteien (1)



8

## Finanzierung politischer Parteien (2)

Aber...

- Geringe Spendenhöhe im Vergleich zu Spenden in den USA
  - Spenden stellen nur einen kleinen Anteil am Einkommen der politischen Parteien dar:
    - Finanzierung von Parteien hauptsächlich durch öffentliche Gelder
    - ⇒ Parteien vergleichsweise unabhängig von privaten Spenden
  - Ziel des Lobbyismus in Deutschland ist in erste Linie die Regierung, nicht die politischen Parteien.
    - ⇒ Bundesministerium für Gesundheit oder Bundesfinanzministerium
- ⇒ Finanzierung politischer Parteien kann nur teilweise als Erklärung für Deutschlands Haltung zur Tabakkontrolle dienen.

9

## Erklärende Faktoren



10

## Politische Kultur

- Gegenreaktion auf die Tabakkontrollpolitik der Nationalsozialisten
- Rückständigkeit der Forschung und Lehre in Public Health/ Sozialmedizin nach 1945 als Folge des Dritten Reichs:<sup>1</sup>
  - Universitäre Postgraduiertenstudiengänge in Public Health entwickelten sich erst in den 1990er.
  - Rückständigkeit in der Public Health Forschung, insbesondere Suchtforschung<sup>2</sup>

⇒ Unzureichende wissenschaftliche Behandlung des Themas Tabak
- Betrachtung von Gesundheit und Lebensstil als private/persönliche Angelegenheit (möglicherweise als Folge des Dritten Reichs)

<sup>1</sup>Cooper and Kurzer 2003  
<sup>2</sup>John 2001

## Politische Institutionen (1)

- Weite Verbreitung des Selbstverwaltungsprinzips, der freiwilligen Selbstverpflichtungen und des sog. 'corporatist policy-making'
  - begünstigt durch Fehlen eines spezifischen Tabakkontrollgesetzes
  - ⇒ Bruchstückhafte statt umfassende Tabakgesetzgebung
- Vorteile der Selbstverpflichtungsvereinbarungen für die Industrie
  - Verhinderung von umfassenderen Gesetzen
  - Änderungen sind leichter möglich (als bei Gesetzen)
  - Einflussnahme auf Vereinbarungen leichter möglich
  - Praktisch keine Sanktionen bei Verstößen
  - Verhelfen zum Image einer verantwortungsbewussten Industrie
- Wenig 'direkte Demokratie' in Deutschland (im Vergleich zu USA)
  - hauptsächlich repräsentative Institutionen
  - schwieriger für 'public interest groups'

## Politische Institutionen (2)

- 'Common Law'-System versus Zivilrechtssystem (wie in Deutschland)
  - Richter in 'Common Law'-Systemen spielen eine größere Rolle bei der Entwicklung/Festsetzung von Gesetzen ('Richterrecht').
  - Rechtsanwälte in 'Common Law'-Systemen spielen eine aktivere Rolle z.B. bei der Beweisaufnahme oder bei der theoretischen Analyse und Entwicklung des Falls.
- Einbringen von und Zustimmung zu Tabakkontrollgesetzen eher bei linksorientierten (versus rechtsorientierten) Parteien
  - Konservative Regierung in Deutschland 1982 - 1998
  - Enge Kontakte zwischen Regierung und der Tabakindustrie

Galanter & Gower 2001

Studlar 2007

13

## 'Interest group politics'

- 1948 gründeten deutsche und transnationale Tabakkonzerne den 'Verband der Cigarettenindustrie' (VdC).
  - Untersuchungen von Industriedokumenten zeigen einen erheblichen Einfluss der Tabakindustrie in Deutschland:
    - Einflussnahme auf Wissenschaft und Wissenschaftler, die wiederum Einfluss auf Lehre und Forschung in Public Health und auf die Politik hatten<sup>1,2</sup>
    - Direkter Einfluss auf die Gesundheitspolitik<sup>3,4,5</sup>
    - Enge Zusammenarbeit zwischen der Tabakindustrie und anderen Verbänden: z.B. DEHOGA, Gewerkschaften, Anzeigengewerbe und den Medien (z.B. große Tageszeitungen).<sup>3,5</sup>
  - Zersplitterung/relative Schwäche der Tabakkontrollbewegung<sup>6</sup>
- ⇒ 'Policy dominance' der Tabakindustrie

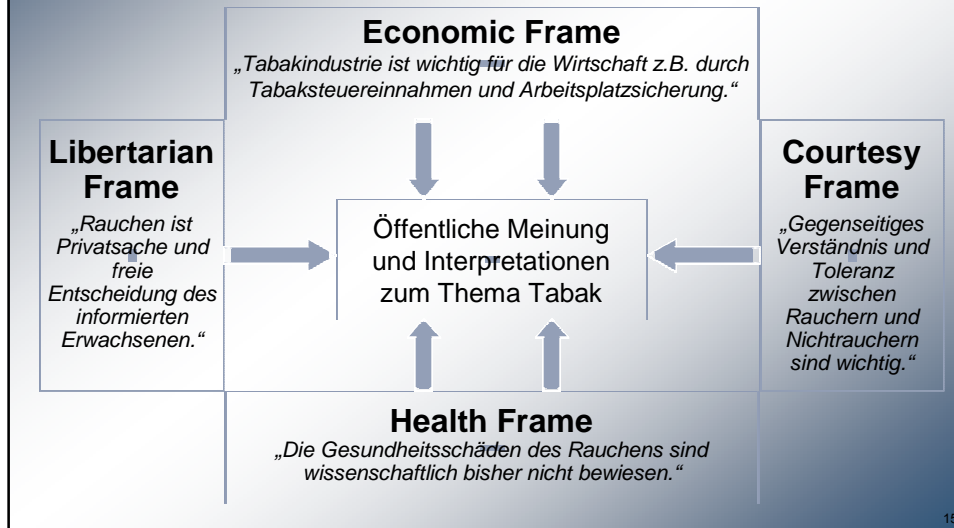
<sup>1</sup>Hirschhorn 2000, <sup>2</sup>Grüning *et al.* 2006, <sup>3</sup>Grüning 2003

<sup>4</sup>Bornhäuser *et al.* 2006, <sup>5</sup>Kyriss *et al.* 2008

<sup>6</sup>Lehken 2007

14

## 'Framing strategies' der Tabakindustrie



## Resistenz gegenüber 'policy learning'

- Modelle für den transnationalen Transfer von Tabakkontrollpolitik: 'policy transfer', 'policy diffusion', 'policy learning'
- Wege des Transfers: z.B. internationale 'epistemic (knowledge) communities', internationale Netzwerke aus NGOs & Regierungsbehörden, internationale Organisationen (z.B. WHO)
- Transfer von Tabakkontrollpolitik erfolgt besonders in englischsprachigen Ländern, gefördert durch: gemeinsame Sprache, elektronische Kommunikation, internationale Fachzeitschriften.
- Ein Transfer von Tabakkontrollpolitik erfolgt eher in kleinere Länder mit eingeschränkten Forschungskapazitäten und begrenzten institutionellen Ressourcen im politischen Prozess.

Studlar 2005, 2006, 2007



## 'Autarkic epistemic isolation'

- Dagegen ist die Bundesrepublik ein großes Land:
  - Fast autark hinsichtlich Forschung, Lehre und 'policy-making'
  - Transfer von wissenschaftlichen Erkenntnissen oder 'policy ideas' aus anderen Ländern kaum erforderlich
  - Weitere Isolation durch eine nicht-englische Sprache  
⇒ 'autarkic epistemic isolation'
- Differenzierender Effekt durch 'Autarkic epistemic isolation' in der Tabakkontrolle:
  - Keine Isolation bezgl. Transfer von 'pro-tobacco policies':  
Uneingeschränkter Einfluss der globalen Tabakindustriennetzwerke
  - Erhebliche Isolation bezgl. Transfer von 'tobacco control policies':  
Einfluss der internationalen Tabakkontrollbewegung ist blockiert.

17

## Multifaktorielles Erklärungsmodell

### Interest group politics:

- Association of cigarette industries ➢ Close ties with allied industries
- Influence on science, scientists and policy-makers
- Weak tobacco control groups ⇒ **Tobacco industry policy dominance**

### Tobacco industry framing strategies:

1. Economic frame
  2. Libertarian frame
  3. Tolerance frame
  4. Health frame
- ⇒ **High social acceptability of smoking**  
⇒ **High acceptability and credibility of tobacco industry**

### Political institutions:

- Reliance on voluntary codes/self-regulation facilitated by corporatist policy-making & lack of regulatory competition
- Little direct democracy
- ? Civil law system
- ? Long periods of conservative governments
- ? Political finance

**Policy equilibrium & weak tobacco control**

### Autarkic epistemic isolation:

- Large country
- Self-sufficient in research, teaching, policy-making
- Non-English language
- Primarily effective for global tobacco control networks
- No effect on global tobacco industry networks  
⇒ **Isolated epistemic community**

Policy transfer, policy diffusion, policy learning from other countries



### Political culture:

- ⇒ **Low acceptability of tobacco control**
- 1. Reaction to Nazis' extreme approach to smoking
- 2. Lack of public health research and teaching post-1945
- 3. Attitude of "health as a private matter"

## Literatur

Grüning T, Strünck C, Gilmore AB (2008)

Puffing away? Explaining the politics of tobacco control in Germany.  
*German Politics* 17(2): 140-164

Kyriss T, Pötschke-Langer M, Grüning T (2008)

Der Verband der Cigarettenindustrie – Verhinderung wirksamer  
Tabakkontrollpolitik in Deutschland. *Gesundheitswesen* 70: 315-324

Email: [t@gzzz.freeseve.co.uk](mailto:t@gzzz.freeseve.co.uk)

# Vielen Dank!