



Verwaltungsrat

334. Tagung, Genf, 25. Oktober - 8. November 2018

GB.334/POL/5

Sektion Politikentwicklung
Segment Entwicklungszusammenarbeit

POL

Datum: 11. Oktober 2018

Original: Englisch

FÜNFTER PUNKT DER TAGESORDNUNG

Eine integrierte Strategie zur Beseitigung von Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit im Tabaksektor

Zweck der Vorlage

Diese Vorlage enthält neueste Informationen zur Entwicklung einer integrierten Strategie für menschenwürdige Arbeit im Tabaksektor und zur Mobilisierung der notwendigen Ressourcen für die Umsetzung dieser Strategie (siehe Beschlussentwurf in Absatz 46).

Einschlägiges strategisches Ziel: Normen und grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit.

Einschlägige Ergebnisvorgabe/einschlägiger übergreifender grundsatzpolitischer Faktor: Ergebnisvorgabe 8: Schutz der Arbeitnehmer vor inakzeptablen Formen der Arbeit, und Ergebnisvorgabe 5: Menschenwürdige Arbeit in der ländlichen Wirtschaft.

Grundsatzpolitische Konsequenzen: Je nach Beschluss des Verwaltungsrats.

Rechtliche Konsequenzen: Keine.

Finanzielle Konsequenzen: Bei der Zuweisung von Mitteln aus dem ordentlichen Haushalt und der Mobilisierung von Sondermitteln bedarf es einer Schwerpunktsetzung.

Erforderliche Folgemaßnahmen: Je nach Beschluss des Verwaltungsrats.

Verfasser: Abteilung Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (FUNDAMENTALS).

Verwandte Dokumente: GB.329/POL/6; GB.331/POL/5; GB.332/POL/5.

Einleitung

1. Der Verwaltungsrat erörterte die Zusammenarbeit der IAO mit der Tabakindustrie auf seiner 329. Tagung (März 2017), seiner 331. Tagung (November 2017) und seiner 332. Tagung (März 2018). Im Mittelpunkt der Diskussion standen die öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP) der IAO mit Japan Tobacco International (für ein Projekt von 2011–18 mit einem Volumen von ungefähr 10 Millionen US-Dollar) und der Eliminating Child Labour in Tobacco Growing Foundation (für ein Projekt von 2012–18 mit einem Volumen von 5 Millionen US-Dollar) ¹ sowie die Frage, wie sich das WHO-Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakkonsums (FCTC) und die *Modellrichtlinien für Organisationen des Systems der Vereinten Nationen zur Verhinderung der Einmischung der Tabakindustrie* ² (Musterrichtlinien) der Interinstitutionellen Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen (UNIATF) für die Prävention und Bekämpfung nichtübertragbarer Krankheiten, deren Mitglied die IAO ist, auf die Zusammenarbeit der IAO mit der Industrie auswirken.
2. Im März 2017 erörterte der Verwaltungsrat, ob die IAO weiterhin Mittel von der Tabakindustrie annehmen sollte oder nicht. Er verschob die weitere Prüfung der Frage auf seine 331. Tagung im November 2017 und bat um zusätzliche Informationen über die Arbeit der IAO im Tabaksektor. Im Juni 2017 verabschiedete der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) eine Resolution, in der den UNIATF-Mitgliedern nahegelegt wurde, „unter Berücksichtigung der *Musterrichtlinien* für Organisationen des Systems der Vereinten Nationen zur Verhinderung der Einmischung der Tabakindustrie je nach Bedarf und im Einklang mit ihren jeweiligen Mandaten eigene Richtlinien zur Verhinderung der Einmischung der Tabakindustrie zu entwickeln und umzusetzen, um eine kohärente und wirksame Trennung zwischen den Tätigkeiten des Systems der Vereinten Nationen und denen der Tabakindustrie zu gewährleisten“. ³
3. Im November 2017 setzte der Verwaltungsrat seine Beratungen fort. Er stützte sich dabei auf ein Papier des Amtes, das detaillierte Informationen zu folgenden Punkten enthielt: Gründe, Strategie und Geschichte der Arbeit der IAO im Tabaksektor, Art und Auswirkungen der ÖPP mit der Tabakindustrie und potenzielle alternative Finanzierungsquellen, Zusammenarbeit der IAO mit den Mitgliedsorganisationen der UNIATF, insbesondere denjenigen, die an der Entwicklung alternativer Existenzgrundlagen in Tabakanbaugemeinden arbeiten, und rechtliche Verpflichtungen, die sich für die IAO aus den *Musterrichtlinien* ergeben könnten. Die Frage der Annahme von Finanzmitteln aus der Tabakindustrie durch die IAO wurde ebenfalls erörtert, aber nicht geklärt, und der Verwaltungsrat ersuchte das Amt, eine integrierte Strategie zur Beseitigung von Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit im Tabaksektor zu entwickeln.
4. Um sicherzustellen, dass die vorgeschlagene integrierte Strategie den Bedürfnissen und Prioritäten der Mitgliedsgruppen entspricht, führte das Amt im Januar 2018 Konsultationen in Genf durch und schlug anschließend auf der Tagung des Verwaltungsrats im März 2018 eine Strategie vor. Diese integrierte Strategie hat drei zentrale Ziele: a) die Förderung eines

¹ Ziel dieser Projekte ist es, im Tabakanbau in Brasilien, Malawi, Sambia, Uganda und der Vereinigten Republik Tansania die Kinderarbeit zu beseitigen sowie die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu fördern.

² Die *Musterrichtlinien (Model Policy)* sollen dazu dienen, „sicherzustellen, dass die Bemühungen mit dem Ziel, Maßnahmen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs vor den kommerziellen und sonstigen Interessen der Tabakindustrie zu schützen, umfassend, wirksam und im gesamten System der Vereinten Nationen einheitlich sind“.

³ E/RES/2017/8.

günstigen politischen Umfelds für menschenwürdige Arbeit in den Tabakanbauländern, b) die Stärkung des sozialen Dialogs und c) die Unterstützung der Tabakanbaugemeinden bei der Beseitigung von Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit, einschließlich Kinderarbeit, und beim Übergang zu alternativen Existenzgrundlagen.

5. Die Strategie fordert die Entwicklung nationaler Beschäftigungspläne zur Unterstützung der wirtschaftlichen Diversifizierung, die Förderung einer stärkeren Konzentration auf Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit in den nationalen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsrahmen, die Stärkung der Fähigkeit von Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, sich am sozialen Dialog zu beteiligen und ihn zu fördern, um Defizite an menschenwürdiger Arbeit in diesem Sektor zu beheben, und die Ausweitung bewährter Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarbeit, auch durch die Verbesserung der Existenzgrundlagen und die Verringerung der Abhängigkeit von Kinderarbeit.
6. In der vorgeschlagenen integrierten Strategie wird anerkannt, dass die Sicherstellung menschenwürdiger Arbeit in Tabakanbaugebieten in allen Regionen und Ländern aller Entwicklungsstufen eine Herausforderung darstellt. Auf kurze Sicht wird sich das Amt allerdings auf die Umsetzung der integrierten Strategie in denjenigen Ländern konzentrieren, in denen es derzeit einschlägige ÖPP gibt; Ziel ist jedoch, die Strategie auf andere Länder auszudehnen, soweit sie hierum ersuchen und zusätzliche Ressourcen mobilisiert werden können.
7. Auf der Tagung im März 2018 betonten die Mitgliedstaaten, dass insbesondere in denjenigen Ländern, in denen es derzeit einschlägige ÖPP gibt, weitere Konsultationen erforderlich wären, um sicherzustellen, dass die integrierte Strategie die Situation in den Zielländern und die Ansichten der Mitgliedsgruppen auf der nationalen Ebene angemessen widerspiegelt. Seit der Tagung hat das Amt solche Konsultationen in Malawi, Sambia, Uganda und der Vereinigten Republik Tansania durchgeführt und steht weiterhin für ähnliche Konsultationen in anderen Mitgliedstaaten, in denen Tabak angebaut wird, zur Verfügung.

Zusammenfassung der Konsultationen mit den Ländern

8. IAO-Bedienstete aus der Zentrale und Außenbüros besuchten Tabakanbaugemeinden, was die Möglichkeit bot, von Tabakbauern, Bezirksbehörden, Sozialpartnern, Arbeitgebern, Kindern und anderen Akteuren und Gruppen auf direktem Weg Auskunft über ihre Prioritäten und Ansichten zur Bewältigung der Herausforderungen zu erhalten, mit denen sie konfrontiert sind. Während Workshops in Tabakanbaugemeinden und -bezirken half das Amt bei einer eingehenden Überprüfung der vorgeschlagenen integrierten Strategie und präsentierte anschließend die Ergebnisse dieser Überprüfung in erweiterten dreigliedrigen Workshops auf der nationalen Ebene, wobei es weiter Rückmeldungen zu der Strategie sammelte. Darüber hinaus fand eine Reihe bilateraler Tagungen auf hoher Ebene mit Mitgliedsgruppen, UN-Organisationen und Entwicklungspartnern statt.
9. Die Teilnehmer an den Workshops auf Bezirks- und nationaler Ebene waren sich weitgehend einig, dass die drei großen Handlungsfelder der Strategie relevant und auf die national festgelegten Entwicklungsprioritäten abgestimmt sind. Die Ausrichtung der Strategie auf diese drei Ziele wurde als förderlich für eine effiziente Ressourcennutzung und nachhaltige Wirkung angesehen. Es folgt eine Zusammenfassung der wichtigsten Herausforderungen und Chancen, die in jedem Land identifiziert wurden.

Malawi

- 10.** Das politische Umfeld in Malawi ist allgemein günstig für die Beseitigung von Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit in Tabakanbaugebieten. So betont beispielsweise die malawische Wachstums- und Entwicklungsstrategie III (2017–22) die Bedeutung der Beseitigung der Kinderarbeit für die Verwirklichung von Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit, die nationale Exportstrategie umfasst die Diversifizierung der Anbaukulturen, und das Nationale Programm für soziale Unterstützung bietet einen weitreichenden Rahmen für die Entwicklung des Sozialschutzsystems in dem Land (Malawi investiert 6,8 Prozent des BIP in den Sozialschutz). Das Pachtsystem erfordert jedoch eine ganzheitliche Politik und rechtliche Lösungen, und wie in allen Ländern, in denen Konsultationen stattfanden, muss die Durchführung einschlägiger Maßnahmen verstärkt werden. Zu den ermittelten vorrangigen Maßnahmen zählen: die Ausweitung der Deckung durch den Sozialschutz für Frauen, Männer und verletzte Gruppen wie Pächter und ihre Kinder; die Aufstockung der personellen und finanziellen Ressourcen des Arbeitsministeriums, um die Reichweite der Inspektionen in allen Bezirken und Sektoren zu erhöhen; die Stärkung des Regulierungsrahmens für die Beschäftigung, einschließlich der letztlichen Abschaffung des Pachtsystems; und die Verbesserung der Transparenz bei der Preissetzung für Tabak und den Kosten für Einsatzmittel im Tabakanbau.
- 11.** Wenngleich in Malawi wichtige Strukturen für den sozialen Dialog wie der Beratende Mindestlohnausschuss und der Dreigliedrige Arbeitsbeirat vorhanden sind, haben die Konsultationen klar deutlich gemacht, dass der soziale Dialog verstärkt werden muss, um die Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit in den Tabakanbaugebieten zu beseitigen. Zu den identifizierten prioritären Maßnahmen zählen: Förderung der Kontaktarbeit von Gewerkschaftsvertretern zur Verbesserung des Arbeitsschutzes an nicht organisierten Arbeitsstätten; Förderung der Vereinigungsfreiheit und des effektiven Rechts auf Kollektivverhandlungen zur Förderung menschenwürdiger Einkommen und Arbeitsbedingungen für Kleinbauern und Landarbeiter; Organisation von Landarbeitern und Pächtern zur Bekämpfung von Kinderarbeit durch Formalisierung, gesetzlichen Schutz und verbesserte Einkommen; Förderung von Genossenschaften und Verbesserung ihrer Fähigkeit, über Preise, Löhne und Arbeitsbedingungen zu verhandeln; Stärkung der Fähigkeit von Gewerkschaftsführern und -mitgliedern, faire und prompte Bezahlung auszuhandeln; und Schulungsmaßnahmen für Bauern in Bezug auf Preissetzungsmechanismen.
- 12.** Eine wichtige Rolle der Tabakanbaugemeinden in Malawi besteht darin, Aktionspläne zur Beseitigung von Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit einschließlich Kinderarbeit auf Gemeinschaftsebene aufzustellen und umzusetzen. Zu den weiteren bei den Konsultationen ermittelten Prioritäten zählt es, die Bauern über Vertragsanbau aufzuklären, sie zum Anbau alternativer Kulturen und zur Diversifizierung der Existenzgrundlagen zu ermuntern, für Bauern und ihre Arbeitskräfte einschließlich Frauen maßgeschneiderte Ausbildungsmaßnahmen zu Finanzmanagement und zur Vermittlung grundlegender Lese-, Schreib- und Rechenfertigkeiten anzubieten sowie bei Kleinbauern gute landwirtschaftliche Praktiken zu fördern, auch im Hinblick auf den Arbeitsschutz.
- 13.** Wie in den anderen Ländern, in denen Konsultationen stattfanden, würden die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen einen weiteren Austausch von Wissen und bewährten Praktiken mit anderen Tabak produzierenden Ländern begrüßen, einschließlich solcher, die die Produktion erfolgreich diversifiziert haben.

Uganda

14. In Uganda sind wichtige Elemente eines Rechtsrahmens, der der Beseitigung von Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit in Tabakanbaugebieten förderlich ist, vorhanden. Arbeitnehmer und Arbeitgeber sind jedoch mit den einschlägigen Rechtsvorschriften und Maßnahmen nicht vertraut, was eine stärkere Verbreitung des Wissens hierüber und Schulungsmaßnahmen für ihre Anwendung notwendig erscheinen lässt. Es gibt keinen nationalen Beschäftigungsplan; die Entwicklung eines solchen Plans wurde als Priorität und als eine wichtige Gelegenheit dafür bezeichnet, ein günstiges politisches Umfeld für die Umsetzung der Strategie zu schaffen. Sozialschutz für Angehörige verletzlicher Gruppen wird im Rahmen des Sozialschutzplans geboten, der eine wichtige politische Plattform für die Umsetzung der integrierten Strategie darstellt.
15. Die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände engagieren sich aktiv für die Bekämpfung der Kinderarbeit im Tabaksektor. Kleinbauern und Landarbeitern mangelt es jedoch an Vertretung, und die nationalen Gewerkschaften, Genossenschaften und Arbeitgeberverbände sind nur beschränkt fähig, Arbeitnehmer und Bauern einschließlich Frauen zu organisieren. Die Übersetzung aller förmlichen Verträge in Lieferketten aus dem Englischen in die vor Ort gesprochenen Sprachen sicherzustellen, wurde als Priorität eingestuft.
16. Die Gewerkschaften haben Aktivitäten in der informellen Wirtschaft und die Zusammenarbeit mit Genossenschaften der Bauern als strategische Prioritäten beschlossen und die Strategie unterstützt. Der nationale Arbeitgeberverband und Unternehmen in der Tabaklieferkette beteiligten sich aktiv an der Konsultation und zeigten sich entschlossen, die Ziele der integrierten Strategie zu verwirklichen.
17. Zu den Herausforderungen in den Tabakanbaugemeinden zählen das begrenzte Verständnis von Kinderarbeit und ihren negativen Folgen, der begrenzte Zugang zu Sozialschutz, begrenzte Beschäftigungsmöglichkeiten und hohe Arbeitslosigkeit sowie die Armut der Haushalte. Es wurden mehrere erfolgversprechende Maßnahmen ermittelt, unter anderem: die Förderung des Marktzugangs für Erzeugnisse aus alternativen Kulturen und der Anbaudiversifizierung sowie Verbesserung der für Bauern verfügbaren Finanzdienstleistungen; Unterstützung für die Anstrengungen der Regierung und der Sozialpartner, die wirtschaftliche Situation von Jugendlichen zu stärken und ihre Möglichkeiten zur selbstständigen Erwerbstätigkeit zu erweitern sowie ihre Existenzgrundlagen zu verbessern; und Ausweitung von Ausbildungsmaßnahmen im Bereich des Arbeitsschutzes.

Vereinigte Republik Tansania

18. In der Vereinigten Republik Tansania steht die endgültige Veröffentlichung des Nationalen Aktionsplans zur Beseitigung der Kinderarbeit noch aus, und die nationale Sozialschutzpolitik wird derzeit ausgearbeitet, sodass sich eine Gelegenheit bietet, Maßnahmen aufzunehmen, die auf die besonderen Herausforderungen der Kinderarbeit im Tabakanbau sowie auf die Probleme für Mädchen und junge Frauen eingehen. Als „Pathfinding Country“ der Globalen Partnerschaft der Vereinten Nationen zur Beendigung der Gewalt gegen Kinder hat die Vereinigte Republik Tansania einschlägige nationale Aktionspläne in eine umfassende, nationale Strategie zur Beendigung der Gewalt gegen Kinder eingebunden, die Synergien und Politikkohärenz fördern kann.
19. Das gut ausgebaute Netzwerk landwirtschaftlicher Genossenschaften in der Vereinigten Republik Tansania kann ein wichtiger Vorteil bei den Bemühungen sein, die Produktivität zu steigern und den Übergang zu alternativen Existenzgrundlagen in großem Maßstab zu erleichtern. Die tansanischen Plantagenarbeitergewerkschaften haben die Anwerbung von

Kleinbauern als Mitglieder in ihre Strategiepläne aufgenommen, und der nationale Arbeitgeberverband hat aktiv an der Ausarbeitung und Umsetzung nationaler Strategien zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in der ländlichen Wirtschaft mitgewirkt. Den Bauernverbänden und -genossenschaften fehlen jedoch noch Mechanismen, um sich kollektiv Gehör zu verschaffen und koordinierte Maßnahmen und Aktivitäten durchzuführen. Auf nationaler und regionaler Ebene gibt es Mechanismen für den sozialen Dialog; auf der Dorfebene sollten diese allerdings gestärkt werden. Die Stärkung des Bewusstseins der Sozialpartner für die Bedeutung des sozialen Dialogs wurde bei der Konsultation als Priorität eingestuft.

20. In den Tabak produzierenden Gemeinden stellt sich das Problem, dass für den Ausbau der öffentlichen Dienstleistungen nur geringe Mittel zur Verfügung stehen. Beschränkte Bildungsangebote und anhaltende Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern schränken die Fähigkeit ländlicher Familien ein, sich ein angemessenes Einkommen zu sichern. Niedrige Produktivität, unzureichende Investitionen und Qualifikationsdefizite sowie schlechte Arbeitsbedingungen sind anhaltende Probleme, und es besteht die Notwendigkeit, die Maßnahmen zur Sensibilisierung und Ausbildung zum Thema Arbeitsschutz fortzusetzen und Programme zur allgemeinen Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten auf Gemeinschaftsebene durchzuführen.

Sambia

21. Der 7. Nationale Entwicklungsplan (2017–21) legt den Schwerpunkt insbesondere auf die ländliche Entwicklung sowie auf die Diversifizierung und die Steigerung der Produktivität im Agrarsektor, insbesondere bei Kulturen wie Cashewnüssen, Kaffee und Mais. Sambia erstellt derzeit seinen zweiten Nationalen Aktionsplan gegen Kinderarbeit (2018–22). Er bietet eine Gelegenheit, die Bemühungen zur Beseitigung von Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit im Tabakanbau zu verstärken. Wichtige Sozialschutz- und andere Programme sind jedoch unterfinanziert, und die Kapazitäten der Arbeitsaufsicht sollten gestärkt werden.
22. Was die zweite Säule der integrierten Strategie für den sozialen Dialog betrifft, so wurde bei den Konsultationen auf die erhebliche Informationsasymmetrie zwischen den Bauern und den Unternehmen in den globalen landwirtschaftlichen Lieferketten eingegangen. Die Bauern haben kein Mitspracherecht bei der Festlegung der Preise für ihre Ernte und müssen die ihnen gebotenen Preise akzeptieren. Außerdem verstehen sie oft nur schlecht die Bedingungen der Kredite, die sie für den Kauf von Einsatzmitteln erhalten. Kreditausfälle sind nicht ungewöhnlich, was zu Störungen in den Lieferketten führt. Zu den ermittelten Prioritäten gehören die Stärkung der Strukturen für den sozialen Dialog in der Landwirtschaft, die Förderung der Entwicklung von Bauernverbänden und die Durchführung von Ausbildungsmaßnahmen zum Thema Finanzmanagement.
23. Wie in den anderen Ländern, in denen Konsultationen stattgefunden haben, sind die Lieferketten für andere Anbaukulturen als Tabak nicht gut entwickelt. Die Landwirte zögern, das Risiko einzugehen, auf den Tabakanbau zugunsten von Kulturen zu verzichten, für die es möglicherweise keinen direkten Abnehmer gibt.
24. Bei den Konsultationen wurde betont, dass es wichtig ist, in den landwirtschaftlichen Gemeinden direkte Maßnahmen zur Beseitigung von Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit zu ergreifen. Zu den ermittelten Prioritäten zählen die Schaffung von Kapazitäten, die Umsetzung von Strategien zur Armutsbekämpfung, eine verstärkte Überwachung und Durchsetzung, Bewusstseinsbildung und die Einführung von Programmen zur Qualifizierung von Kindern über dem gesetzlichen Mindestalter einschließlich der Unterstützung eines reibungslosen Übergangs von der Schule in den Beruf.

Weiteres Vorgehen zur Umsetzung der integrierten Strategie zur Beseitigung von Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit im Tabaksektor

25. Bei der Diskussion im Verwaltungsrat konnten die Mitgliedsgruppen bestimmte Schlüsselbereiche ermitteln, zu denen Übereinstimmung besteht. Sie sind sich einig darin, dass die IAO ein Mandat zur Förderung menschenwürdiger Arbeit im Tabaksektor hat, wie in jedem anderen legalen Industriezweig auch. Unter Bezugnahme auf den Grundsatz, im Interesse des Kindeswohls zu handeln, waren sich die Mitgliedsgruppen ferner einig, dass die IAO ihre Bemühungen zur Beseitigung der Kinderarbeit im Tabakanbau fortsetzen sollte, nicht zuletzt wegen der Gefährlichkeit der Tabakproduktion und der schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit der Kinder. Solche Anstrengungen sind für einen längeren Zeitraum im Einklang mit dem SDG-Ziel 8.7 erforderlich, dem zufolge bis 2025 alle Formen der Kinderarbeit beseitigt werden sollen.
26. Ferner bestand Einvernehmen darüber, dass das Amt seine Bemühungen ausweiten und, wie vorstehend erörtert, eine integrierte Strategie entwickeln sollte, mit der verschiedene Aspekte der Agenda für menschenwürdige Arbeit angegangen werden, einschließlich der Förderung aller grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Die Mitgliedsgruppen waren sich außerdem einig, dass Dreigliedrigkeit und sozialer Dialog von entscheidender Bedeutung sind, um Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit im Tabakanbau zu beheben: Die Zusammenarbeit mit Regierungen, Sozialpartnern und der Industrie selbst sei dabei von wesentlicher Bedeutung.
27. Nach Ansicht des Amtes berührt die Umsetzung einer solchen integrierten Strategie – wenn man die Frage der Finanzierungsmodalitäten ausklammert – nicht die Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit zur Eindämmung des Tabakkonsums, die die Vertragsparteien des FCTC ergreifen. Sie beeinträchtigt auch nicht die grundsatzpolitischen Optionen des Globalen Aktionsplans für die Prävention und Bekämpfung nichtübertragbarer Krankheiten (2013–20) der WHO und verstößt auch nicht gegen den Arbeitsauftrag der UNIATF.
28. Die Mitgliedsgruppen waren sich auch einig, dass die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner den Prozess steuern müssen. Angesichts der Größe des Sektors und der Tragweite der Probleme werden die Tabakanbauländer zur vollständigen Umsetzung der Strategie neue Wege für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung erschließen müssen.
29. Wie die bereits durchgeführten Konsultationen gezeigt haben, wird das Amt am effektivsten sein, wenn es eine vermittelnde und unterstützende Rolle spielt, unter anderem durch die Mobilisierung wichtiger Akteure auf allen Ebenen für einen Dialog mit dem Ziel, die Bereitstellung angemessener Mittel zu gewährleisten, Wissen zu generieren und zu verwalten sowie die notwendigen strategischen Umorientierungen unter Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Fragen zu fördern.
30. Das Amt ist bereit, auf diese Weise zur integrierten Strategie beizutragen. Wie in der Vorlage GB.332/POL/5 erläutert, bedeutet dies eine Neuausrichtung der derzeitigen Arbeit der IAO im Tabaksektor von einem Projektschwerpunkt hin zu einem Programmansatz, der durch die nationalen Strategien für nachhaltige Entwicklung bestimmt und von diesen getragen wird.
31. Die erfolgreiche Umsetzung der integrierten Strategie wird politischen Willen, eine erhöhte Mittelausstattung und starke finanzielle Unterstützung durch Entwicklungspartner und andere Akteure der internationalen Gemeinschaft erfordern.
32. In Bezug auf die Finanzierung sind drei Prinzipien besonders wichtig:

- Erstens trägt jedes Land die Hauptverantwortung für seine eigene wirtschaftliche und soziale Entwicklung, und die inländische Finanzierung sollte die wichtigste Quelle für die Umsetzung der nationalen Politik sein.
 - Zweitens sollte die integrierte Strategie als Motor zur Ressourcenmobilisierung dienen. Der Erfolg der integrierten Strategie hängt von der Unterstützung durch eine Vielzahl von Institutionen ab, darunter nationale Regierungen, andere Mitglieder der UNIATF und eine breite Koalition von Entwicklungspartnern.
 - Drittens hat die IAO als Mitglied der UN-Familie und im Rahmen der UN-Reform alle Anstrengungen zu unternehmen, um die Kohärenz innerhalb des UN-Systems sicherzustellen, auch indem sie anstrebt, sich an die *Musterrichtlinien* anzupassen. Damit zusammen hängt auch ein weiterer Punkt, über den bei der Diskussion im Verwaltungsrat Einvernehmen erzielt wurde, nämlich dass die Bemühungen der IAO zur Förderung menschenwürdiger Arbeit im Tabakanbau mit den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten als Vertragsparteien des FCTC vereinbar sein müssen. Insbesondere dürfen ihre Bemühungen zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in diesem Sektor weder die Maßnahmen zur Bekämpfung des Tabakkonsums beeinträchtigen noch die Verwirklichung der Ziele des FCTC behindern.
33. Um die Kohärenz mit den Vereinten Nationen und die Übereinstimmung mit den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Rahmen des FCTC zu gewährleisten, hat das Amt die Auswirkungen des FCTC und der *Musterrichtlinien* eingehend untersucht, insbesondere was die Frage angeht, ob die IAO von der Tabakindustrie Mittel zur Unterstützung der integrierten Strategie annehmen soll.
34. Wie in GB.329/POL/6 dargelegt, ist das FCTC für seine Vertragsparteien⁴ verbindlich, nicht aber für die IAO, die als internationaler Partner im Rahmen des Globalen Aktionsplans für die Prävention und Bekämpfung nichtübertragbarer Krankheiten (2013–20) der WHO seine Umsetzung erleichtern soll. Artikel 5.3 des FCTC verpflichtet die Vertragsparteien, ihre gesundheitspolitischen Maßnahmen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs „in Übereinstimmung mit innerstaatlichem Recht vor den kommerziellen und sonstigen Interessen der Tabakindustrie zu schützen“.
35. Die Konferenz der Vertragsparteien hat Leitlinien für die Umsetzung von Artikel 5.3 ausgearbeitet,⁵ zu deren Anwendung die Vertragsparteien des FCTC ermutigt wurden und die eine umfassende und wirksame Umsetzung durch die Parteien fördern sollen. Diesen Leitlinien zufolge sollen die Parteien „Partnerschaften und nicht bindende oder nicht durchsetzbare Vereinbarungen mit der Tabakindustrie verweigern“ und „Aktivitäten, die von der Tabakindustrie als ‚sozial verantwortlich‘ dargestellt werden, insbesondere auch Aktivitäten im Namen der sogenannten ‚gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen‘, als nicht sozial normgerecht behandeln und soweit wie möglich regulieren“. Die *Musterrichtlinien* richten sich an die IAO als Mitgliedsorganisation der UNIATF, sind für sie jedoch nicht bindend. Sie sollen dazu dienen, „sicherzustellen, dass die Bemühungen mit dem Ziel, Maßnahmen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs vor den kommerziellen und sonstigen Interessen der Tabakindustrie zu schützen, umfassend, wirksam und im gesamten System der Vereinten Nationen, einschließlich der Vereinten Nationen selbst und ihrer Fonds, Programme, Sonderorganisationen, anderer Einheiten und verwandter Organisationen, einheitlich sind“.

⁴ 174 Mitgliedstaaten der IAO sind Vertragsparteien des FCTC, darunter Brasilien, China, Indien, Uganda und die Vereinigte Republik Tansania.

⁵ Beschluss FCTC/COP2(14). Siehe die [Leitlinien](#).

36. Im Einklang mit ihrem Zweck enthalten die *Musterrichtlinien* Leitprinzipien und eine nicht erschöpfende Liste spezifischer Maßnahmen, aus denen die IAO als Mitgliedsorganisation „die am besten geeigneten auswählen sollte, die auf [ihren] Fall anwendbar sind“. Die *Musterrichtlinien* sehen strenge Maßnahmen vor, um „Interaktionen mit der Tabakindustrie zu beschränken und jegliche Partnerschaft mit ihr oder den Anschein einer solchen Partnerschaft zu vermeiden“; dazu zählt auch, „Partnerschaften, gemeinsame Programme, nicht bindende oder nicht durchsetzbare Vereinbarungen und sonstige freiwillige Vereinbarungen mit der Tabakindustrie abzulehnen“. Trotz ihres nicht verbindlichen Charakters werden mit der Resolution des ECOSOC der globale Politikrahmen für Vorkehrungen gegen die Einmischung der Tabakindustrie und der Grad der Koordinierung hierbei erheblich gestärkt.
37. Nach Ansicht des Amtes stehen die derzeitigen ÖPP, die vor der Ausarbeitung der *Musterrichtlinien* ins Leben gerufen wurden, im Widerspruch zu einigen Kernbestimmungen, insbesondere der Empfehlung, dass UN-Organisationen „Partnerschaften, gemeinsame Programme, nicht bindende oder nicht durchsetzbare Vereinbarungen [...] mit der Tabakindustrie“ ablehnen sollten. Vor dem Hintergrund der in Absatz 32 aufgezählten und in den darauffolgenden Absätzen erläuterten Prinzipien sowie unbeschadet der bestehenden Politik in Bezug auf ÖPP wäre es deshalb nicht angebracht, die ÖPP mit der Tabakindustrie nach ihrem Auslaufen im Jahr 2018 zu verlängern.
38. Bei der Bewertung von Alternativen zu den derzeitigen ÖPP hat das Amt auch geprüft, ob und – wenn ja – wie es von der Tabakindustrie Mittel zur Unterstützung der integrierten Strategie im Einklang mit den *Musterrichtlinien* sowie seinem eigenen Mandat annehmen und dabei eine Kollision mit den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten vermeiden könnte, die Vertragsparteien des FCTC sind. Bei der Diskussion auf der vorhergehenden Tagung des Verwaltungsrats wurde die Möglichkeit angesprochen, einen Fonds mit Schutzvorkehrungen gegen Einmischung durch die Tabakindustrie einzurichten. Aufbauend auf diesem Vorschlag könnte eine Möglichkeit beispielsweise darin bestehen, einen Fonds mit einem allgemeineren Schwerpunkt auf landwirtschaftliche Entwicklung einzurichten. Um die Diskussion im Verwaltungsrat zu erleichtern, werden nachstehend die möglichen Konsequenzen eines solchen Fonds untersucht.
39. Das Amt geht bei seiner Untersuchung davon aus, dass die IAO den Fonds in Übereinstimmung mit ihrer Finanzordnung und -praxis verwalten würde und private Unternehmen zu ihm beitragen könnten. Ferner geht es davon aus, dass ein solcher Fonds im Einklang mit der integrierten Strategie und Artikel 17 des FCTC menschenwürdige Arbeit im Tabaksektor und die Diversifizierung der Landwirtschaft fördern würde. Das Amt hat die Durchführbarkeit eines solchen Fonds vor dem Hintergrund der in Absatz 32 aufgezählten und in den darauffolgenden Absätzen erläuterten Prinzipien geprüft. Die Übereinstimmung mit den *Musterrichtlinien* würde erfordern, dass besondere Schutzvorkehrungen einschließlich der folgenden getroffen werden: a) Weder die IAO noch private Geber dürften die Identität der Fondsbeitragszahler veröffentlichen; b) die Offenlegung der Identität privater Geber an den Fonds, auch im Rahmen von Förder- und Werbemaßnahmen oder durch andere Mittel, wäre verboten, außer zur Einhaltung von gesetzlichen Meldevorschriften und anderen verbindlichen Auflagen; c) die Geber würden weder an Entscheidungsprozessen über die spezifische Verwendung der Fondsmittel zur Umsetzung der integrierten Strategie beteiligt, noch hätten sie Einfluss darauf; d) den Gebern würde nicht gestattet, in von ihnen verbreiteten schriftlichen Materialien das IAO-Logo zu verwenden; und e) sie dürften auch nicht von der IAO im Zusammenhang mit dem Fonds erhaltene Korrespondenz oder andere Materialien verbreiten. Diese Schutzvorkehrungen würden in die Satzung des Fonds aufgenommen, und die schriftliche Anerkennung der Satzung wäre eine Voraussetzung für jegliche Zuwendungen.
40. Was die IAO betrifft, so könnte ein solcher Fonds ein Mittel sein, um Interessenkonflikte und Fälle tatsächlicher oder vermeintlicher Einmischung in Maßnahmen zur Bekämpfung des Tabakkonsums durch die Tabakindustrie zu verhindern und es der Industrie gleichzeitig

zu ermöglichen, die Umsetzung der integrierten Strategie finanziell zu unterstützen. Wird sichergestellt, dass kein Geber Einfluss auf die Verwendung von Beiträgen zu dem Fonds hat und Beiträge nicht zu Werbe- oder Marketingzwecken verwendet werden, so wären die Tätigkeiten der IAO bei der Nutzung des Fonds und die Tätigkeiten der Tabakindustrie voneinander getrennt und somit dürften sich nicht dieselben rechtlichen Bedenken in Bezug auf die *Musterrichtlinien* ergeben wie bei den ÖPP. Im Unterschied zu einer ÖPP, bei der die Diskussion über Kostenschätzungen und maßgeschneiderte Strategien normalerweise vor dem Abschluss einer Vereinbarung stattfindet, würden die Geber des Fonds einfach zu einer Gesamtstrategie beitragen, die sie weder mitgestalten noch beeinflussen könnten. Insofern ließe sich nicht sagen, dass die Fondslösung in irgendeiner Weise „Partnerschaften, gemeinsame Programme, nicht bindende oder nicht durchsetzbare Vereinbarungen“ mit der Industrie begründet, noch wäre sie eine „freiwillige Vereinbarung [...] mit der Tabakindustrie“.

41. Was andererseits die Folgen für die Mitgliedstaaten betrifft, so könnte die Einrichtung eines solchen Fonds zu Inkonsistenzen im Zusammenhang mit der Einhaltung des FCTC und der Leitlinien für die Umsetzung von Artikel 5 Absatz 3 des FCTC führen. Einige Vertragsstaaten des FCTC haben erklärt, dass sie aufgrund ihrer eigenen Initiativen zur Einhaltung des FCTC nicht Entwicklungspartner bei der integrierten Strategie werden könnten, wenn die IAO zur Annahme von Finanzmitteln der Tabakindustrie bereit ist, auch wenn diese über einen Fonds geleitet werden. Darüber hinaus könnte es in manchen Fällen schwierig sein, die Anonymität der Spender zu gewährleisten, was wiederum die Bemühungen behindern könnte, sicherzustellen, dass die Beiträge der Geber zur integrierten Strategie nicht zu Werbezwecken als „sozial verantwortliche“ Maßnahmen dargestellt werden. Eine Reihe von Mitgliedstaaten befürchteten auch, der gute Ruf der IAO könnte Schaden nehmen, wenn sie Mittel von der Tabakindustrie annimmt, auch wenn sie aus einem solchen Fonds stammen würden, und dies insbesondere im Zusammenhang mit der systemweiten Kohärenz und den Reformbemühungen der Vereinten Nationen.
42. Angesichts dessen könnte die Einrichtung eines solchen Fonds die Möglichkeiten einschränken, eine breite Basis von Entwicklungspartnern für die integrierte Strategie zu schaffen, und würde somit dem in Absatz 32 beschriebenen zweiten Prinzip zuwiderlaufen.
43. Im Hinblick auf alternative Finanzierungsquellen werden derzeit konstruktive Gespräche mit öffentlichen Partnern geführt, um Mittel der Entwicklungszusammenarbeit für betroffene Länder bereitzustellen; es wird erwartet, dass diese Mittel in naher Zukunft zur Verfügung stehen. Gleichzeitig laufen Konsultationen, um mögliche Synergien mit Darlehen und Programmen der Weltbank zu ermitteln. Um die Kontinuität bestehender Projekte zu gewährleisten, wird die IAO darüber hinaus, wie in GB.332/POL/5 erörtert, für die integrierte Strategie auch Mittel des Haushaltszusatzkontos bereitstellen. Infolgedessen erwartet das Amt keine Unterbrechung der Fachunterstützung.
44. Das Amt ist der Ansicht, dass diese Kombination alternativer Finanzierungsweisen eine Grundlage dafür bieten wird, mit der Umsetzung der integrierten Strategie zu beginnen und die weitere Präsenz der IAO in den betroffenen Ländern sicherzustellen. Parallel dazu hat die Industrie die Möglichkeit, ihre eigenen Programme in Tabakanbaugemeinden über nationale und internationale Organisationen der Zivilgesellschaft weiter zu finanzieren.
45. Um dauerhafte Ergebnisse zu erzielen, sollten die nationalen Regierungen weiterhin ein günstiges politisches Umfeld fördern. Die Industrie sollte in die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Unternehmen in ihrer Wertschöpfungskette investieren, um sicherzustellen, dass diese die Arbeitnehmerrechte beachten. Beide sollten in die Stärkung der Fähigkeit der Sozialpartner investieren, die Umsetzung der integrierten Strategie zu steuern und zu ihrer Umsetzung beizutragen. Die Entwicklungspartner sollten in die Unterstützung einschlägiger Maßnahmen investieren, die in nationaler Eigenverantwortung durchgeführt werden.

Beschlussentwurf

46. *Der Verwaltungsrat begrüßt die integrierte Strategie für menschenwürdige Arbeit im Tabaksektor, einschließlich der Ergebnisse der nationalen Konsultationen in einigen der am stärksten betroffenen Länder, und ersucht das Amt:*
- a) *dringend unter Beteiligung der direkt betroffenen Länder und der Sozialpartner im Tabaksektor eine dreigliedrige Tagung zur Förderung des Wissensaustauschs mit Blick auf die Umsetzung der Strategie zu organisieren;*
 - b) *mit der Umsetzung der integrierten Strategie zu beginnen und dazu auf Mittel des Haushaltszusatzkontos als kurzfristige Lösung sowie auf öffentliche Mittel, die verfügbar geworden sind, zurückzugreifen; und*
 - c) *unter Berücksichtigung der von den Mitgliedern des Verwaltungsrats geäußerten Ansichten die Bemühungen um die Mobilisierung alternativer Finanzierungsquellen für die integrierte Strategie fortzusetzen und eine breite Koalition von Entwicklungspartnern aufzubauen.*