



Verwaltungsrat

332. Tagung, Genf, 8.–22. März 2018

GB.332/POL/5

Sektion Politikentwicklung
Segment Entwicklungszusammenarbeit

POL

Datum: 23. Februar 2018

Original: Englisch

FÜNFTER PUNKT DER TAGESORDNUNG

Eine integrierte IAO-Strategie zur Beseitigung von Defiziten an menschenwürdiger Arbeit im Tabaksektor

Zweck der Vorlage

Dieses Dokument bietet einen Überblick über den Tabaksektor und Herausforderungen bei der Förderung menschenwürdiger Arbeit in dem Sektor; eine integrierte Strategie zur Beseitigung von Defiziten an menschenwürdiger Arbeit in dem Sektor; und Informationen zu Ressourcen und Umsetzungsmodalitäten zur Unterstützung der integrierten Strategie.

Der Verwaltungsrat wird gebeten, die integrierte Strategie zu prüfen und darum zu ersuchen, dass der Generaldirektor sie unter Berücksichtigung der Diskussion des Verwaltungsrats umsetzt (siehe den Beschlussentwurf in Absatz 42).

Einschlägiges strategisches Ziel: Alle strategischen Ziele.

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: Keine.

Rechtliche Konsequenzen: Keine.

Finanzielle Konsequenzen: Die Umsetzung dieser Strategie erfordert die Mobilisierung von Sondermitteln.

Erforderliche Folgemaßnahmen: Umsetzung der Strategie.

Verfasser: Hauptabteilung Ordnungspolitik und Dreigliedrigkeit (GOVERNANCE).

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

Hintergrund

1. Der Verwaltungsrat erörterte auf seiner 331. Tagung (Oktober–November 2017) eine Vorlage mit dem Titel „Zusammenarbeit der IAO mit der Tabakindustrie in Wahrnehmung des sozialen Mandats der Organisation“. ¹ Weil der Verwaltungsrat zu keinem Konsens in der Frage der Annahme von Finanzmitteln von der Tabakindustrie für Arbeit der IAO gelangen konnte, ersuchte er den Generaldirektor um die Vorlage einer integrierten Strategie zur Beseitigung von Defiziten an menschenwürdiger Arbeit im Tabaksektor zur Prüfung auf seiner nächsten Tagung.
2. Dies folgte auf eine frühere Erörterung des Themas im März 2017 ² vor dem Hintergrund des Entwurfs der *Musterrichtlinien für Organisationen des Systems der Vereinten Nationen zur Verhinderung der Einmischung der Tabakindustrie*, die von der Interinstitutionellen Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen (UNIATF) für die Prävention und Bekämpfung nicht-übertragbarer Krankheiten entwickelt wurden, deren Mitglied die IAO ist. Weil der Richtlinienentwurf Auswirkungen auf die von der Tabakindustrie seit 2011 in mehreren Mitgliedstaaten finanzierte Arbeit der IAO im Bereich der Kinderarbeit hatte, hatte sich die IAO ihre Position zu diesem Thema bis zum Vorliegen von Orientierungshilfe des Verwaltungsrats vorbehalten. Der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) nahm im Juli 2017 eine Resolution an, in der die UNIATF-Mitglieder „ermuntert“ werden, „je nach Bedarf und im Einklang mit ihren jeweiligen Mandaten eigene Richtlinien zur Verhinderung der Einmischung der Tabakindustrie unter Berücksichtigung der Musterrichtlinien zu entwickeln und umzusetzen“. ³
3. Die *Musterrichtlinien* sollen dazu dienen, „sicherzustellen, dass die Bemühungen mit dem Ziel, Maßnahmen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs vor kommerziellen und anderen etablierten Interessen der Tabakindustrie zu schützen, umfassend, wirksam und im gesamten System der Vereinten Nationen einheitlich sind“. Sie enthalten eine nicht erschöpfende Liste unverbindlicher Maßnahmen, die darauf abzielen, Interaktionen mit der Tabakindustrie zu beschränken und jegliche tatsächliche oder wahrgenommene Partnerschaft mit ihr zu vermeiden. Ausgehend von der Prämisse, dass die „Zusammenarbeit mit der Tabakindustrie mit den Zielen, Grundprinzipien und Werten der Vereinten Nationen unvereinbar ist“, werden alle Einrichtungen des Systems der Vereinten Nationen in den *Musterrichtlinien* aufgefordert, „an einem Strang zu ziehen und eine konsequente und wirksame Trennung ihrer Aktivitäten von denen der Tabakindustrie zu gewährleisten, um ihre Integrität und ihren Ruf zu wahren und die Entwicklung zu fördern“.

Besonderheiten des Tabaksektors

4. Der weltweite Zigarettenmarkt wird auf 683 Milliarden US-Dollar geschätzt. Zwischen 2016 und 2021 soll der Gesamtverkaufswert von Tabakwaren um 1 Prozent steigen. ⁴ Die globale Tabak-Wertschöpfungskette umfasst den Anbau und die Verarbeitung von Tabakblättern; die Herstellung von Tabakerzeugnissen und die damit zusammenhängende Heimarbeit; sowie am Ende der Kette Marketing und Vertrieb, die nicht in den Themenbereich dieser

¹ [GB.331/POL/5](#).

² [GB.329/POL/6](#).

³ [E/2017/L.21](#).

⁴ <https://blog.euromonitor.com/2017/06/latest-research-tobacco-2017-edition-data.html> [eingesehen am 7. Febr. 2018].

Vorlage fallen. Tabak wird in 124 Ländern produziert. Im Anbau und in der Verarbeitung sind etwa 40 Millionen Arbeitnehmer beschäftigt, vor allem in Asien, Afrika südlich der Sahara, Brasilien und den USA. In der Herstellung sind 1,2 Millionen Arbeitnehmer beschäftigt, fast 70 Prozent von ihnen in China, Indien und Indonesien. Damit zusammenhängende Heimarbeit leisten weitere 20 Millionen Arbeitnehmer, vor allem Indonesiens 10 Millionen Zigarettenarbeiter, die in Indonesien *Kretek*-Zigaretten aus Nelkentabak herstellen, und Indiens 4,5 Millionen Arbeiter, die per Hand Bidis rollen. Der Sektor, der zum Teil durch niedrige Eintrittsbarrieren gekennzeichnet ist, bietet zahlreichen Randgruppen Einkommens- und Arbeitsmöglichkeiten und ist eine wichtige Quelle für die Beschäftigung von Frauen.⁵

5. Rund 20 Prozent der Erwachsenen rauchen. Die jüngsten Rückgänge der Zigarettenkäufe in China, dem größten Tabakproduzenten und -konsumenten der Welt, sind auf erhöhte Steuern und Produktionskontrolle zurückzuführen und machen den größten Teil des weltweiten Rückgangs des Zigarettenkonsums von 3 Prozent im Jahr 2016 aus. Der Zigarettenkonsum geht in Europa und Nordamerika zurück, während er im Nahen Osten und in Afrika steigt. Die Zahl der Nutzer von E-Zigaretten nimmt weiter zu.⁶
6. Als legaler Wirtschaftszweig trägt Tabak über die Besteuerung erhebliche Summen zu den nationalen Staatskassen bei.⁷ Einige Länder sind für einen erheblichen Teil ihrer Deviseneinnahmen auf Tabak angewiesen. Es ist jedoch weithin anerkannt, dass Tabakkonsum und die Exposition gegenüber Tabakrauch negative gesundheitliche, soziale, ökologische und wirtschaftliche Folgen haben.⁸
7. Unter Bauern und Landarbeitern, die im Tabakanbau tätig sind, ist Haushaltsarmut weit verbreitet.⁹ Der Sektor ist durch die Prävalenz von Kleinbauern und Familienbetrieben gekennzeichnet, und in einigen Ländern sind Bodenverpachtung und Pachtwirtschaft üblich. Untersuchungen in Malawi¹⁰ zeigen beispielsweise, dass 63 Prozent der Arbeitskräfte auf Tabakfarmen Pächter sind, 28 Prozent Gelegenheitsarbeiter und 9 Prozent festangestellte Arbeitskräfte.¹¹ Untersuchungen in Indonesien ergaben, dass 63 Prozent der Bauern das

⁵ IAA: *Employment trends in the tobacco sector: Challenges and prospects: Report for discussion at the Tripartite Meeting on the Future of Employment in the Tobacco Sector*, Genf, 2003 (TMETS/2003).

⁶ <https://blog.euromonitor.com/2017/06/latest-research-tobacco-2017-edition-data.html> [eingesehen am 7. Febr. 2018].

⁷ Dieser Punkt wurde bei der Diskussion des Verwaltungsrats im Oktober–November 2017 und während informeller dreigliedriger Beratungen im Januar 2018 hervorgehoben.

⁸ [Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs](#), Artikel 3.

⁹ Bei Untersuchungen der IAO in der Vereinigten Republik Tansania wurde festgestellt, dass 84 Prozent der im Tabakanbau arbeitenden Eltern arm oder sehr arm waren, mit einem Durchschnittseinkommen von etwas mehr als 100 US-Dollar pro Jahr. Sowohl Eltern als auch Kinderarbeiter nannten Armut als Hauptursache für wirtschaftliche Aktivität (IAA: *Child labour in the Tanzania tobacco industry: An analysis of the value chain*, Genf, 2010).

¹⁰ Ein Großteil der in dieser Strategie präsentierten Informationen stammt aus Untersuchungen in Malawi, Sambia und der Vereinigten Republik Tansania. Die Bemühungen dieser Länder, mit Unterstützung der IAO die Kinderarbeit zu bekämpfen, ermöglichten die Entwicklung einer relativ großen Anzahl von Forschungsarbeiten zu dem Sektor in dieser Region. Allerdings bestehen in allen Regionen Defizite an menschenwürdiger Arbeit im Tabaksektor.

¹¹ Centre for Social Concern: *Tobacco Production and Tenancy Labour in Malawi: Treating Individuals and Families as mere Instruments of Production*, 2015.

Land besitzen, das sie bewirtschaften, 24 Prozent es pachten und 12 Prozent Pächter sind, die Arbeitskräfte abstellen und den Ertrag der Ernte mit den Landbesitzern teilen.¹²

8. Die Tabakproduktion ist arbeits- und inputintensiv. Eine Schätzung für Sambia zeigt, dass die Arbeitskosten in der Tabakproduktion fast 40 Prozent der gesamten Produktionskosten ausmachen, verglichen mit 10 Prozent bei Mais.¹³ Untersuchungen der Weltbank in Indonesien zeigen, dass bei heutigen Tabakbauern die Wahrscheinlichkeit, auf Kredite angewiesen zu sein, größer ist als bei früheren Tabakbauern und dass eine Reihe von Bauern Kredite nicht nur für die Produktionsmittel, sondern auch zur Finanzierung von Bildung und des Tagesbedarfs benötigen.¹⁴
9. Pachtsysteme können die Bedingungen, die zu Armut führen, begünstigen und aufrechterhalten. In Malawi sind die Pächter vor allem Binnenmigranten. Hohe Analphabetenraten beschränken ihre Fähigkeit zu effektiven Verhandlungen mit den Grundbesitzern, die den Preis für die Produktionsmittel bestimmen und die Kosten dafür sowie für andere Güter und Dienstleistungen von ihrem Entgelt am Ende der Saison abziehen.¹⁵
10. Es ist nicht ungewöhnlich, dass die Abzüge höher sind als der Anteil des Pächters an den Erträgen aus der Ernte, was zu seiner Verschuldung führt. Rund 40 Prozent der in Malawi befragten Pächter gaben an, solche Schulden aus der vergangenen Saison abbezahlen zu müssen. Anderen Pächtern blieben am Ende weniger als 50 US-Dollar für ein Jahr Arbeit. Außerdem halten Schulden oder fehlende Transportmöglichkeiten Binnenmigranten auf den Farmen.¹⁶
11. Wie es für die kleinbäuerliche Landwirtschaft in vielen Entwicklungsländern charakteristisch ist, wird die Produktivität durch fehlende Skaleneffekte, unzureichenden Zugang zu Produktionsmitteln und Technologien, hohe Produktionskosten, mangelhafte agrarwirtschaftliche Managementkompetenzen, schlechte Infrastruktur und Umweltfaktoren eingeschränkt. In vielen Fällen führen unzureichende Erträge aus dem Tabakanbau dazu, dass Bauern und Landarbeiter zusätzlich einer Nebentätigkeit nachgehen.¹⁷
12. Angesichts dieser Besonderheiten der Tabakproduktion wird unbezahlte Familienarbeit, einschließlich Kinderarbeit, im Tabakanbau häufig als Mittel genutzt, um die Produktionskosten zu senken.¹⁸
13. Manche Länder, darunter Simbabwe, Malawi und die Vereinigten Staaten, haben in den letzten Jahren Integrierte Produktionssysteme (IPS) eingeführt, in denen „Vertragsbauern“

¹² Weltbank: *The Economics of Tobacco Farming in Indonesia*, 2017.

¹³ IAA: *A Rapid Assessment on child labour in tobacco-growing communities in Kaoma District, Zambia*, Genf, 2014.

¹⁴ Weltbank (2017), a.a.O.

¹⁵ IAA: *A Rapid Assessment of the Tobacco Sector in Malawi* (erscheint demnächst).

¹⁶ Ebd.

¹⁷ H. Gordon: „Agricultural productivity and shared growth“, in R. Utz (Hrsg.): *Sustaining and sharing economic growth in Tanzania*, Weltbank, 2008, und Lilongwe University of Agriculture and Natural Resources: *Farm-level Economics of Tobacco Production in Malawi*, 2016.

¹⁸ Ebd.

rechtliche Vereinbarungen mit Rohtabak einkaufenden Unternehmen treffen, die landwirtschaftliche Produktionsmittel auf Kredit und manchmal auch Barkredite bereitstellen.

14. Den begrenzten verfügbaren Forschungsergebnissen zufolge führt der Abschluss von Verträgen nicht zwangsläufig zu besseren Ergebnissen für die Bauern. In Malawi erzielten einige Vertragsbauern Gewinne, 15 Prozent der befragten Vertragsbauern gaben jedoch an, nach dem Ende der Tabaksaison verschuldet zu sein. Auch in Indonesien konnten Vertragsbauern keinen Gewinn erwirtschaften.¹⁹ In Malawi behalten die Unternehmen weiterhin die Kontrolle über die Tabaksortierung und die Preisgestaltung, und Untersuchungen lassen darauf schließen, dass den Bauern die Produktionsmittel weit über den Marktpreisen in Rechnung gestellt werden. Analphabetismus und fehlende Marktinformationen wirken sich ebenfalls negativ auf die Einkommen aus: 25 Prozent der Bauern, die Verträge über den Verkauf ihres Tabaks abschlossen, taten dies ohne ausreichende Informationen über die Vertragsbedingungen.²⁰ In Indonesien sind mehr als 20 Prozent der Bauern im Vertragsanbau tätig, und fast 90 Prozent aller Bauern verkalkulierten sich bei ihren Kosten um mehr als 25 Prozent, wobei die durchschnittliche Fehlkalkulation mehr als 50 Prozent betrug.²¹ Auf unabhängigen und Vertragsfarmen in Malawi werden rund 90 Prozent der gesamten Arbeitskosten durch unbezahlte Familienarbeitskräfte bestritten.²²

Herausforderungen bei der Förderung menschenwürdiger Arbeit im Tabaksektor

15. Verstöße gegen grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, schlechte Arbeitsschutzstandards, niedrige Löhne sowie die Notwendigkeit, die Qualifikationen zu verbessern und die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer in diesem Sektor zu fördern, zählen zu den Defiziten an menschenwürdiger Arbeit, die es zu beseitigen gilt.
16. Wenngleich keine globalen Schätzungen verfügbar sind, stimmen die Untersuchungen der IAO im Allgemeinen länderübergreifend überein und zeigen, dass Kinderarbeit im Tabaksektor weit verbreitet ist.²³ In einigen Tabakanbaugebieten hat die HIV- und Aids-Pandemie die Kinderarbeit verschärft.
17. Kinder beiderlei Geschlechts werden für die Tätigkeiten Binden, Schneiden, Unkrautjäten, Furchen, Sortieren, Bewässern von Jungpflanzen, Umpflanzen, Ausbringen von Dünger und Ernten eingesetzt. Die Unkrautbekämpfung macht mehr als die Hälfte des Arbeitsaufwands aus und wird überwiegend von Frauen und Kindern durchgeführt. Kinder sind oft mit gefähr-

¹⁹ Weltbank (2017), a.a.O.

²⁰ Lilongwe University of Agriculture and Natural Resources (2016), a.a.O.

²¹ Weltbank (2017), a.a.O.

²² Lilongwe University of Agriculture and Natural Resources (2016), a.a.O.

²³ Untersuchungen der IAO ergaben, dass es sich bei den Erwerbstätigen im tansanischen Tabakanbau zu 45 Prozent um Kinder handelt (IAA, 2010, a.a.O.) Farmen in Sambia, die Tabak anbauen, werden zu 34 Prozent ausschließlich durch Familienarbeit betrieben; die meisten Kinder arbeiten dort als unbezahlt mithelfende Familienangehörige. Auf den 66 Prozent der Farmen, die Fremdarbeitskräfte beschäftigen, machen Kinder ein Viertel der Arbeitskräfte aus. Acht Prozent der Kinder, die Kinderarbeit leisten müssen, sind zwischen 6 und 10 Jahre alt; 58 Prozent sind zwischen 11 und 15 Jahre alt; und 34 Prozent sind 16 bis 17 Jahre alt (IAA, 2014, a.a.O.).

lichen Arbeiten beschäftigt, darunter die Anwendung von Pestiziden und das Tragen schwerer Lasten. Sie müssen zum Teil auch nachts arbeiten und sind verschiedenen anderen Gefahren ausgesetzt.

18. Die Bildungsinfrastruktur und -qualität ist in Gemeinschaften, in denen Tabak angebaut wird, oft unzureichend, ein weiterer Faktor, der Eltern veranlasst, ihre Kinder zur Arbeit und nicht zur Schule zu schicken.²⁴ Viele Kinder sind zwar in Schulen eingeschrieben, bleiben aber während der Hauptanbauzeiten in großer Zahl dem Unterricht fern. Schulkinder sind oft müde von der Arbeit, die sie verrichten, worunter ihre Leistung leidet. Bei Mädchen ist die Wahrscheinlichkeit höher als bei Jungen, dass sie aufgrund von Fehlzeiten für die Klasse, die sie besuchen, eigentlich zu alt sind.²⁵
19. Arbeitnehmer, die im Tabakanbau und in der Tabakverarbeitung tätig sind, sind auch der Gefahr von Zwangsarbeit ausgesetzt, die mit Binnen- oder grenzüberschreitender Migration und Verschuldung in Zusammenhang stehen kann.²⁶
20. Schuldarbeit wurde sowohl bei Bidi-Arbeitern, die von Vorschüssen ihrer Bidi-Agenten abhängig sind,²⁷ als auch in Ländern mit Pachtsystemen dokumentiert.
21. Untersuchungen der IAO zeigen, dass in manchen Ländern geschlechtsspezifische Diskriminierung im Tabakanbau weit verbreitet ist. Frauen arbeiten zusammen mit Männern,²⁸ es werden jedoch Vereinbarungen zwischen den Eigentümern und dem Ehemann oder männlichen Partner getroffen, und am Ende der Saison werden die Zahlungen an den Mann geleistet. Frauen und Kinder, insbesondere Mädchen, sind auch für den größten Teil der unbezahlten Betreuungsarbeit, Wasserholen und andere Aufgaben im Haushalt zuständig.
22. Zusätzlich sind Frauen und Kinder anfällig für physischen oder sexuellen Missbrauch durch Grundbesitzer oder Aufseher.²⁹
23. Arbeiter, Pächter und Bauern können mit Problemen konfrontiert werden, wenn sie ihre Vereinigungsfreiheit ausüben und Organisationen beitreten oder gründen, über die sie mit ihren Arbeitgebern, Grundbesitzern oder Auftraggebern kollektiv verhandeln könnten. Dies kann durch mangelndes Bewusstsein, mangelnde Fähigkeiten oder sogar durch rechtliche

²⁴ In einer unveröffentlichten IAA-Forschungsarbeit von 2015 wird in Malawi eine Alphabetisierungsrate der Pächter von gerade einmal 54 Prozent dokumentiert.

²⁵ Centre for Social Concern (2015), a.a.O.

²⁶ Beispielsweise wurden Arbeitsmigranten im Tabaksektor in Kasachstan die Pässe weggenommen, und sie wurden von ihren Arbeitgebern zu unentgeltlicher Arbeit genötigt (siehe die im Juli 2016 angenommene und auf der 106. Tagung (2017) der Internationalen Arbeitskonferenz veröffentlichte direkte Anfrage des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen).

²⁷ IAA: *Bonded labor in India: Its Incidence and Pattern*, Genf, 2005. In neueren Untersuchungen wurde bestätigt, dass unter Bidi-Arbeitern Knechtschaft fortbesteht. Etwa 40 Prozent der Pachtbauern in Malawi, die für eine demnächst erscheinende IAA-Studie befragt wurden, gaben an, in der laufenden Saison Schulden aus der vergangenen Saison abbezahlen zu müssen. Vielen Pächtern, die nicht in Schulden geraten, bleiben nach Abzügen weniger als 50 US-Dollar für ein Jahr Arbeit.

²⁸ In Malawi, der Vereinigten Republik Tansania und Uganda entfallen mehr als 50 Prozent der Arbeitsleistung im Pflanzenbau auf Frauen. A. Palacios-López, L. Christiansen, T. Kilic: *How much of the labor in African agriculture is provided by women?* Food Policy (2017), Nr. 67, S. 52–63.

²⁹ IAA: *A Rapid Assessment of the Tobacco Sector in Malawi* (erscheint demnächst).

Beschränkungen verursacht werden.³⁰ Die Untersuchungen in Malawi zeigten, dass viele Arbeitnehmer in der Tabakproduktion mit Zweck und Wesen von Gewerkschaften nicht vertraut sind, was darauf hindeutet, dass mangelnde Informationen sie daran hindern können, diese Rechte in vollem Umfang wahrzunehmen. Manche Pachtbauern berichten, dass sie keiner Gewerkschaft beitreten, weil sie befürchten, dass der Grundbesitzer ihnen dann kündigt.³¹

24. Tabakarbeitergewerkschaften berichteten über einen Mangel an effektiver Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen und über das Versäumnis von Regierungen, die Umsetzung des IAO-Übereinkommens (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts, 1948, und des IAO-Übereinkommens (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, sicherzustellen.³² Die IAO hat in Tabak produzierenden Ländern einschließlich solcher, die das Übereinkommen (Nr. 11) über das Vereinigungsrecht (Landwirtschaft), 1921, ratifiziert haben, gesetzliche Beschränkungen des Rechts von Landarbeitern dokumentiert, Organisationen ihrer Wahl zu gründen und sich ihnen anzuschließen. Diese Einschränkungen reichen von der Verweigerung des Vereinigungsrechts für alle Arbeitnehmer in der Landwirtschaft bis hin zu Beschränkungen der Vereinigungsfreiheit und der effektiven Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen für verschiedene Gruppen von Landarbeitern wie Selbständige, Arbeitsmigranten, Arbeiter in kleinen landwirtschaftlichen Betrieben und Zeitarbeiter.³³
25. In manchen Ländern sind Genossenschaften von Tabakproduzenten in ihrer Fähigkeit eingeschränkt, ihre Mitglieder dabei zu unterstützen, sowohl in Beschaffungs- als auch in Absatzmärkten effektiv zu verhandeln, was zu niedrigen Renditen führt.³⁴ Bei ihren Bemühungen, mehr Mitglieder aus dem Kreis der kleinbäuerlichen Betriebe zu gewinnen, sehen sich die Erzeugergemeinschaften mit praktischen Herausforderungen konfrontiert, was insbesondere für die Abgelegtheit der Tabakfarmen gilt.
26. In Bezug auf den Arbeitsschutz sind im Tabakanbau tätige Erwachsene und Kinderarbeiter einer Vielzahl von Gefahren für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit mit kurz- und langfristigen Folgen ausgesetzt. Die Nikotinexposition kann zur sogenannten Grünen Tabakkrankheit führen, einer Art Vergiftung, die spezifisch für die Arbeit in diesem Sektor ist.³⁵
27. Die Löhne von Arbeitern auf Tabakfarmen sind im Allgemeinen niedrig und reichen in manchen Gebieten nicht aus, um den Grundbedarf der Arbeiter und ihrer Familien zu decken. In manchen Ländern verdienen Lohnarbeiter weniger als den geltenden Mindestlohn.³⁶ Im Tabakanbau sind Akkordsysteme dokumentiert, die die Kinderarbeit verschärfen

³⁰ Ebd.

³¹ Ebd.

³² IAA: *Giving a voice to rural workers – General Survey concerning the Right of Association and Rural Workers' Organizations instruments (2015)*, Bericht III (Teil 1B), Internationale Arbeitskonferenz, 104. Tagung, Genf, 2015.

³³ Ebd.

³⁴ E.W. Chirwa: *Analysis of the Tobacco Industry in Malawi*, 2011.

³⁵ T.A. Arcury, S.A. Quandt, J.S. Preisser, D. Norton (2001): „The incidence of Green Tobacco Sickness among Latino farmworkers“, in *Journal of Occupational and Environmental Medicine* Nr. 43(7), S. 601–609.

³⁶ IAA: *Tobacco: An economic lifeline? The case of tobacco farming in the Kasungu Agricultural Development Division, Malawi*, Genf, 2003.

können, weil ihre Arbeit das Familieneinkommen erheblich erhöhen kann, auch wenn sie weniger produktiv sind als Erwachsene.

28. Die geringe Qualifizierung der Tabakarbeiter stellt ein Hindernis für die Erlangung von Arbeitsplätzen in neuen Industriezweigen und im Dienstleistungssektor dar.³⁷ Durch die hohe Jugendarbeitslosigkeit in den wichtigsten Tabak produzierenden Ländern mit wenigen Möglichkeiten für produktive Beschäftigung wird das Problem verschärft.

Eine integrierte Strategie zur Förderung menschenwürdiger Arbeit im Tabaksektor

29. Eine integrierte Strategie erkennt an, dass menschenwürdige Arbeit in Tabakanbaugebieten ein wichtiger Beitrag zur Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) und zur Umsetzung der ehrgeizigen Appelle in der Erklärung von Buenos Aires sein kann. Sie sollte auch den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten Rechnung tragen, die Vertragsstaaten des Rahmenübereinkommens der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs sind. In Anbetracht der aktuellen Bedeutung des Tabaksektors als Beschäftigungs- und Einkommensquelle in der unmittelbaren Zukunft in vielen Ländern ist es dringend geboten, die deutlichen Defizite an menschenwürdiger Arbeit, die den Sektor kennzeichnen, durch Maßnahmen zu allen strategischen Zielen der Agenda für menschenwürdige Arbeit zu bekämpfen und gleichzeitig die längerfristigen Ziele zu verfolgen, die sich Mitgliedstaaten in Bezug auf die Branche ebenfalls gesetzt haben.
30. Die vorgeschlagene Strategie ist dreigleisig: 1) Förderung eines günstigen politischen Umfelds für menschenwürdige Arbeit in Tabakanbauländern; 2) Stärkung des sozialen Dialogs; und 3) Unterstützung der Gemeinschaften, die Tabak anbauen, bei der Beseitigung von Defiziten an menschenwürdiger Arbeit einschließlich Kinderarbeit, und beim Übergang zu alternativen Existenzgrundlagen. Die Strategie orientiert sich an den festgestellten Bedürfnissen und Prioritäten der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und konzentriert sich auf die globale, nationale, sektorale und kommunale Ebene für Maßnahmen in diesen Bereichen.

Günstiges politisches Umfeld

31. Die Entwicklung neuer und verbesserter Politiken zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in Tabakanbaugebieten im Rahmen von Länderstrategien für Beschäftigung und ländliche Entwicklung ist der erste Baustein. Er müsste Folgendes umfassen:
- Zusammenarbeit mit den Tabak produzierenden Ländern, um nationale Beschäftigungspläne zu entwickeln, in denen ein klarer Schwerpunkt auf der Schaffung der Evidenzgrundlage für Strategien zur wirtschaftlichen Diversifizierung und zur Verringerung der Bedeutung des Tabaksektors sowie für Maßnahmen liegt, die eine verbesserte Arbeits- und Unternehmensproduktivität sowie verbesserte Arbeitsbedingungen einschließlich Arbeitsschutz und Löhnen in dem Sektor fördern;³⁸

³⁷ IAA: *Employment trends in the tobacco sector: Challenges and prospects*, Genf, 2003.

³⁸ Die Maßnahmen sollten sicherstellen, dass Kinderarbeit und andere inakzeptable Formen der Arbeit nicht zunehmen, wenn mit der Entwicklung solcher Wertschöpfungsketten die Nachfrage nach Arbeitskräften steigt.

- Entwicklung von Verknüpfungen mit anderen relevanten Politikbereichen wie Arbeitsschutz, Sozialschutz und Bildung;
- Anwaltschaft für eine stärkere Fokussierung auf menschenwürdige Arbeit im Tabaksektor in anderen Rahmen wie Armutsbekämpfungsprogrammen, Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen, nationalen Aktionsplänen zu Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Jugendbeschäftigung sowie nationalen Aktionsplänen zu Wirtschaft und Menschenrechten im Einklang mit der Dreigliedrigen Grundsatzserklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (MNU-Erklärung); und
- Förderung und Erleichterung einer stärkeren interministeriellen Koordinierung und Politikkohärenz auf nationaler Ebene, beispielsweise zwischen den Ministerien für Arbeit, Landwirtschaft, Planung und Bildung.

Gestärkter sozialer Dialog

32. Die Entwicklung eines günstigen politischen Umfelds und die Beseitigung von Defiziten an menschenwürdiger Arbeit in dem Sektor, insbesondere in wichtigen Bereichen wie Löhnen und Arbeitsbedingungen, erfordern einen robusten sozialen Dialog zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden sowie Regierungen. Auch der längerfristige Übergang zu alternativen Lebensgrundlagen und hochwertigen Arbeitsplätzen müsste durch einen solchen Dialog unterstützt werden. Die Stärkung des sozialen Dialogs und der Institutionen für den sozialen Dialog wäre daher der zweite Block der Strategie, der Folgendes umfassen würde:

- Kapazitätsaufbau für Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie Arbeitsministerien zur Teilnahme am Dialog über die wichtigsten in der Strategie benannten Defizite an menschenwürdiger Arbeit in dem Sektor und zur Förderung dieses Dialogs;
- Unterstützung für staatliche Maßnahmen zur Unterstützung und Förderung der effektiven Anerkennung von Rechten auf Kollektivverhandlungen und der Nutzung von Mechanismen für freiwillige Verhandlungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden;
- Unterstützung der Bemühungen einschlägiger Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, ihre Mitgliedschaft und ihre Kapazitäten zu stärken sowie positive Veränderungen in den Tabakanbaugemeinschaften zu fördern;³⁹ und
- Förderung von Systemen für verantwortungsbewusstes unternehmerisches Verhalten und die Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Tabakindustrie im Einklang mit der MNU-Erklärung und den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.

33. Eine dreigliedrige globale Tagung zur Erörterung der Entwicklung und Umsetzung einer erneuerten, integrierten Anstrengung zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in Tabakanbaugemeinschaften könnte in Betracht gezogen werden, um den Akteuren des Tabaksektors ein Forum für den Austausch von Ideen und bewährten Praktiken bei der Beseitigung von Defiziten an menschenwürdiger Arbeit zu bieten.

³⁹ Ein Beispiel für eine wirksame Organisation ist die Vereinigung selbständig erwerbstätiger Frauen (SEWA), eine Gewerkschaft informeller Arbeiterinnen in Indien, der auch Tagelöhnerinnen in der Landwirtschaft und Industriearbeiterinnen angehören, die in Heimarbeit Bidis (Zigaretten) herstellen. Die SEWA hat erfolgreich mit der Regierung und Arbeitgebern/Auftragnehmern verhandelt, um Lohnerhöhungen, Jahresprämien, Gesundheitsleistungen und/oder Rentenbeiträge für informelle Arbeitnehmerinnen durchzusetzen.

Förderung menschenwürdiger Arbeit in Gemeinschaften, die Tabak anbauen, und Übergang zu alternativen Lebensgrundlagen

34. Angesichts der Besonderheiten des Sektors sind Maßnahmen unerlässlich, die darauf abzielen, Defizite an menschenwürdiger Arbeit auf Gemeinschaftsebene zu beseitigen. Zu diesem Zweck gälte es:

- Maßnahmen gegen Kinderarbeit in den Gemeinschaften zu verstärken, in denen die IAO derzeit tätig ist, und Möglichkeiten zur Ausweitung erfolgreicher Interventionen zu erkunden. Ziel wäre es, die erzielten Fortschritte zu konsolidieren und sicherzustellen, dass Kinder nicht in die Kinderarbeit zurückfallen und nicht durch neue Kohorten ersetzt werden, auch durch die Unterstützung von gemeinschaftsbasierten Systemen zur Überwachung der Kinderarbeit;
- die lokale Wirtschaftsentwicklung mit nachhaltigen Unternehmen zu fördern und alternative Existenzgrundlagen für Produzenten, Arbeiter und ihre Familien zu unterstützen;
- den Schwerpunkt auf hochwertige Qualifikationen und Ausbildungsprogramme zu legen, die für einen erfolgreichen Übergang von entscheidender Bedeutung sind. Die nationalen Institutionen müssten ermutigt werden, auf der Grundlage einer Analyse des lokalen Arbeitsmarktbedarfs und der Chancen vor Ort fachliche und berufliche Bildung und Ausbildung in ausgewählten Gemeinschaften anzubieten, wobei der Schwerpunkt auf „übertragbaren“ Qualifikationen liegen sollte;⁴⁰
- die Fähigkeit von Gemeinschaften zu stärken, andere Kulturpflanzen und höherwertige Sektoren zu ermitteln, wie ländlicher Tourismus, die über Potenzial für die Schaffung von Arbeitsplätzen und für Qualifizierung verfügen, unterstützt durch Dienstleistungen zur Entwicklung von Kleinunternehmen und Schulung in Risikomanagement und -prävention;
- die Gründung von Erzeugergenossenschaften zu unterstützen, ein Ansatz, der sich bei der Bekämpfung der Ursachen von Kinderarbeit in der Landwirtschaft bewährt hat und zur Verbesserung des Haushaltseinkommens beiträgt, indem er Skalenvorteile beim Einkauf ermöglicht und die Bündelung von Arbeit, Transport und Lagerhaltung erleichtert; und
- das Bewusstsein für den Arbeitsschutz zu fördern und einschlägige Schulungen zu bieten, unterstützt durch Risikobewertungen im Bereich des Arbeitsschutzes und durch Pläne für Abhilfemaßnahmen, sowie mit ländlichen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden zusammenzuarbeiten.

Ressourcen und Umsetzungsmodalitäten

35. Die oben beschriebene Strategie folgt dem integrierten Ansatz der Agenda für menschenwürdige Arbeit, der in der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung (2008) dargelegt ist, würde jedoch eine umfassende Neuausrichtung der derzeitigen Arbeit der IAO im Tabaksektor mit sich bringen. Um den Übergang von einem Projekt-

⁴⁰ Beispielsweise agrarwirtschaftliche Kompetenzen, die einen Übergang von der Tabakerzeugung zum Anbau alternativer Kulturpflanzen erleichtern.

schwerpunkt, der lediglich auf Kinderarbeit abzielte, hin zu einem breiteren Programmansatz zu bewirken, der in nationale Konzepte für nachhaltige Entwicklung und damit zusammenhängende Finanzierungsstrategien sowie andere breitere Entwicklungsrahmen eingebettet ist und von diesen vorangetrieben wird, wird es starker Unterstützung durch die Mitgliedsgruppen bedürfen.

36. Die Umsetzung der integrierten Strategie für menschenwürdige Arbeit würde den Übergang von einer Projektfinanzierung, die sich hauptsächlich auf industrielle Geber stützt, zu einer Basis bedeuten, die von einer breiten Koalition von Entwicklungspartnern unterstützt wird, die die Verwirklichung der umfassenderen Ziele der integrierten Strategie und der internationalen Entwicklungsziele anstreben.
37. Parallel zu den Vorbereitungen für den längerfristigen Übergang werden in Beratung mit Mitgliedsgruppen und Entwicklungspartnern die folgenden kürzerfristigen Maßnahmen vorgeschlagen:
38. Nach dem Auslaufen der derzeitigen öffentlich-privaten Partnerschaften im Jahr 2018 wird die IAO Mittel des Haushaltszusatzkontos und der haushaltsfinanzierten technischen Zusammenarbeit verwenden, um ihre Arbeit in Tabakanbaugebieten in Brasilien, Malawi, Sambia, der Vereinigten Republik Tansania und Uganda fortzusetzen.
39. Während dieses Zeitraums werden gezielte Anstrengungen zur Mobilisierung von Ressourcen unternommen, um die Unterstützung einer breiten Palette von Entwicklungspartnern für die integrierte Strategie mit dem Ziel zu gewinnen, menschenwürdige Arbeit im Tabaksektor, eine qualitativ hochwertige Bildung für Kinder und die Entwicklung alternativer Einkommensquellen sicherzustellen. Die bisherigen Kontakte lassen erwarten, dass die integrierte Strategie angesichts des Engagements der internationalen Gemeinschaft für internationale Entwicklungsziele, für menschenwürdige Arbeit für alle und für die Eindämmung des Tabakgebrauchs Unterstützung finden wird.
40. Partnerschaften mit UN-Organisationen und internationalen Entwicklungsbanken, insbesondere der Weltbank, werden unter Berücksichtigung der Prioritäten und Politiken der IAO und dieser Organisationen verfolgt, auch in Bezug auf die Zusammenarbeit mit der Tabakindustrie und dem Sektor.
41. Eine Reihe von UN-Organisationen haben die Annahme von Finanzmitteln aus der Tabakindustrie ausdrücklich untersagt. Dazu zählen die Internationale Atomenergie-Organisation, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF). Der Globale Pakt der Vereinten Nationen hat Tabakunternehmen in Übereinstimmung mit dem FCTC von der Teilnahme an der Initiative ausgeschlossen. Die Weltbank vergibt keine direkten Kredite für die Tabakproduktion, -verarbeitung oder -vermarktung, investiert nicht darin und vergibt dafür keine Investitions- oder Kreditgarantien.⁴¹ Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen schließt die Tabakindustrie nicht explizit als potenziellen Partner aus, stuft die Tabakindustrie jedoch genauso wie die Alkohol-, Glücksspiel-,

⁴¹ WHO: *UN agencies and tobacco industry interference: Examples of good practice from UN agencies*, 2015.

Pornographie- und Waffenindustrie als „höchst umstrittenen“ Sektor ein.⁴² Für die Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit in Tabakanbaugebieten wird letztlich die nationale Bereitstellung inländischer öffentlicher Mittel – bei Bedarf ergänzt durch internationale Unterstützung – ausschlaggebend sein.⁴³

Beschlussentwurf

42. Der Verwaltungsrat begrüßt die integrierte Strategie für menschenwürdige Arbeit im Tabaksektor und ersucht den Generaldirektor:

- a) **die Strategie umzusetzen, einschließlich der Strategie für kurzfristige Finanzierung und die Entwicklung langfristiger Partnerschaften, und dabei die Diskussion des Verwaltungsrats zu berücksichtigen; und**
- b) **über ihre Umsetzung auf der Tagung des Verwaltungsrats im Oktober–November 2019 Bericht zu erstatten.**

⁴² Die erwähnten Organisationen sind auch Mitglieder der Interinstitutionellen UN-Arbeitsgruppe für die Prävention und Bekämpfung nichtübertragbarer Krankheiten (UNIATF). Manche Organisationen beziehen sich mit ihren Richtlinien auf die UN-weiten „Leitlinien für die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und dem Unternehmenssektor“, die den Tabaksektor nicht ausschließen.

⁴³ In Bezug auf nachhaltige Entwicklung allgemeiner spiegelt sich der Bedarf an diesen Mitteln in der *Addis Ababa Action Agenda on Financing for Development* wider.