



Kurzinformation

Migration und Menschenhandel

Diese Kurzinformation bietet Hintergrundinformationen und Datenmaterial für ein „explanatory memorandum“ zu einem Resolutionsentwurf der 143. IPU-Versammlung zum Thema: *„Der parlamentarische Impuls für die lokale und regionale Entwicklung von Ländern mit hoher internationaler Migration und zur Beendigung aller – auch staatlich gestützter – Formen von Menschenhandel und Menschenrechtsverletzungen.“*

1. Definitionen und Abgrenzungen

1.1. Flüchtlinge

Der **Begriff des Flüchtlings** wird in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) vom 28. Juli 1951 und dem dazugehörigen Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge definiert.¹

Danach ist als Flüchtling jede Person anzusehen, die „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will, oder die sich als Staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will“.

1.2. Migranten

Anders als der Begriff des Flüchtlings ist der **Begriff des Migranten** völkerrechtlich nicht definiert. Im Allgemeinen versteht man unter (internationalen) Migranten sämtliche Personen,

¹ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) vom 28. Juli 1951 und Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967, für Deutschland jeweils in Kraft getreten am 22.4.1954 (Bek. v. 25.5.1954, BGBl. II S. 619) und 5.11.1969 (Bek. v. 14.4.1970, BGBl. II 1970 S. 1949).

welche das Land, in dem sie ihren gewöhnlichen Wohnsitz haben, nicht nur vorübergehend verlassen. Die Gründe der Migration oder der Rechtsstatus der Migranten sind für die Frage, ob eine Person als Migrant anzusehen ist, unerheblich. Zur ausführlichen begrifflichen Unterscheidung von Flüchtlingen und Migranten wird auf das Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste zum Thema ***Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*** verwiesen.²

1.3. Menschenhandel (*human trafficking*)

Das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität der Vereinten Nationen (Palermo-Protokoll) aus dem Jahr 2003 enthält die erste **internationale rechtsverbindliche Definition von „Menschenhandel“**.³

Danach besteht der Tatbestand des Menschenhandels in der Regel aus folgenden **drei Elementen**:

- einer **Tathandlung** in Form der „Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen“,
- einem **Tatmittel** in Form der „Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, [...] Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder [...] Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat“,
- und dem **ausbeuterischen Zweck** der Handlung („Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen“).

1.4. Menschenschmuggel (*human smuggling*)

Abzugrenzen ist Menschenhandel vom sog. **Menschenschmuggel** (Schleusung von Migranten), der durch „invernehmliche Hilfeleistungen zum illegalen Grenzübertritt“ gekennzeichnet ist.⁴

2 Gutachten der Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand, „Einzelaspekte zum *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*“, WD 2- 3000 – 189/18 vom 4. Januar 2019, <https://www.bundestag.de/resource/blob/630122/5322acd91870ee5e6961415f69de850c/WD-2-189-18-pdf-data.pdf>.

3 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Aktueller Begriff, Völkerrechtliche Abkommen zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels, WD 2 - Nr. 01/10 vom 15. Januar 2010, <https://www.bundestag.de/resource/blob/491692/f12f56b94ced952afdb4b34651221532/Voelkerrechtliche-Abkommen-Menschenhandel-data.pdf>.

4 *Petra Follmar-Otto, Heike Rabe*, Menschenhandel in Deutschland, Die Menschenrechte der Betroffenen stärken, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2009, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Studie/studie_menschenhandel_in_deutschland.pdf.

Hierzu wurde ein zweites Zusatzprotokoll zum VN-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, das Protokoll gegen den Schmuggel von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg, verabschiedet.⁵ Die Grenzen von Menschenhandel und Menschen-smuggel verlaufen jedoch fließend. So kann eine zunächst freie Entscheidung auch zu späterer Zwangsarbeit führen, etwa um die Schulden für eine Schleusung zu begleichen.⁶

2. Daten und Zahlen zum Thema „Migration“

- Laut VN-Flüchtlingskommissariat (UNHCR) waren Ende 2020 rund 82,4 Millionen Menschen auf der Flucht. Mitte 2021 ist die Zahl der Geflüchteten laut UNHCR weltweit bereits auf mehr als 84 Millionen angestiegen. Darunter **26,6 Millionen Flüchtlinge**, **4,4 Millionen Asylsuchende** und schätzungsweise fast 51 Millionen Binnenvertriebene.⁷ Die zahlenmäßig größten Herkunftsländer im Zusammenhang mit Flucht und Vertreibung sind in absteigender Reihenfolge Syrien, Venezuela, Afghanistan, Südsudan und Myanmar; die zahlenmäßig größten Aufnahmeländer sind in absteigender Reihenfolge Türkei, Kolumbien, Pakistan, Uganda und Deutschland.⁸
- Mitte 2020 gab es laut der Datenbank *Statista* weltweit mehr als **280 Millionen internationale Migranten** – eine Verdopplung gegenüber dem Jahr 1990.⁹
- Aktuelle Zahlen und Daten zu Migranten, die 2021 über das **Mittelmeer nach Europa** gekommen sind (bzw. dabei starben oder nach Libyen zurückgebracht wurden) sind auf dem „Operational Data Portal – Refugee Situations“ von UNCHR abrufbar.¹⁰ Die Zahl der Migranten, die beim Versuch, das Mittelmeer zu überqueren, von der libyschen Küstenwache abgefangen wurden, hat sich laut Angaben der VN im Jahr 2021 im Vergleich zum Vorjahr fast verdreifacht.¹¹

5 Zusatzprotokoll gegen die Schlepperei von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, abrufbar unter: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/RegV/REGV_COO_2026_100_2_346745/COO_2026_100_2_351341.pdf.

6 *Petra Follmar-Otto, Heike Rabe*, Menschenhandel in Deutschland, Die Menschenrechte der Betroffenen stärken, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2009, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Studie/studie_menschenhandel_in_deutschland.pdf.

7 Zahlen abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>.

8 Ebd.

9 Statista, „Anzahl der internationalen Migranten weltweit in den Jahren 1990 bis 2020“, Stand: 31. Januar 2022, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1260655/umfrage/anzahl-internationaler-migranten-weltweit/>.

10 UNCHR, Operational Data Portal – Refugee Situations, Stand: 30. Januar 2022, <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean?fbclid=IwAR1eOk2wH-IGSOJqVPnnP6YHI-MkugOG3cGQhXg8hjsDcYXoQg-Y2yQFT5g>.

11 InfoMigrants, “Numbers of migrants intercepted by Libyan coast guard 'almost tripled' in 2021” 19. Januar 2022, <https://www.infomigrants.net/en/post/37976/numbers-of-migrants-intercepted-by-libyan-coast-guard-almost-tripled-in-2021>.

- Hintergrundinformationen zu den **Fluchtrouten in der Sahelzone** liefert der Beitrag „Peril in the Desert: Irregular Migration through the Sahel“ vom *Center for Strategic and International Studies*.¹²
- Das *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) veröffentlicht regelmäßig Berichte zu **Menschenhandel** weltweit. Laut dem letzten Bericht steigt die Zahl der weltweit entdeckten Opfer von Menschenhandel stetig. 2018 wurden weltweit rund 50.000 Fälle von Menschenhandel in 148 Staaten erfasst. Es sei aber von einer hohen Dunkelziffer auszugehen.¹³

3. Völkerrechtliche Verträge zum Thema „Flucht und Migration“

3.1. Genfer Flüchtlingskonvention

Das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (**Genfer Flüchtlingskonvention**) vom 28. Juli 1951 ist die Grundlage des internationalen Flüchtlingsrechts. Die Konvention enthält u.a. Rechte und Schutzgarantien für Flüchtlinge sowie das sog. *Non-Refoulement-Prinzip*, wonach es verboten ist, den Betroffenen in ein Land zurückzuweisen, in dem ihm Folter oder unmenschliche Behandlung drohen oder akute Lebensgefahr besteht.

3.2. Weitere relevante Abkommen

- Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (**VN-Antifolterkonvention**),¹⁴ Art. 3: Verbot der Ausweisung, Abschiebung oder Auslieferung in ein Land, in welchem der betroffenen Person Folter droht
- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (**VN-Zivilpakt**), Art. 6: Recht auf Leben, Art. 7: Schutz vor Folter und anderer unmenschlicher Behandlung und Art. 13: Schutzstandards für ausreisepflichtige Ausländer
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes (**VN-Kinderrechtskonvention**)

12 Erol Yayboke, „Peril in the Desert: Irregular Migration through the Sahel“, Center for Strategic and International Studies, 21. Oktober 2020, <https://www.csis.org/analysis/peril-desert-irregular-migration-through-sahel>.

13 UNDOC, Global Report on Trafficking in Persons 2020, Januar 2021, https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/UNODC_report_-_under_embargo.pdf.

14 Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, für Deutschland in Kraft getreten am 31.10.1990 (Bek. v. 9.2.1993, BGBl. II S. 715), abrufbar unter: <https://www.antifolterkonvention.de/>.

Für einen Überblick (auch für die Verträge des Europarates zum Thema Flucht und Migration) wird auf das Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste zum Thema **Völkerrechtliche Verträge zum Themenbereich „Flucht und Migration“** verwiesen.¹⁵

4. *Soft law*-Instrumente

Neben verbindlichen völkerrechtlichen Verträgen zum Thema Flucht und Migration existieren sog. *soft law*-Instrumente, die, obwohl rechtlich unverbindlich, zur Entstehung von Völkergewohnheitsrecht beitragen können. Dazu zählen etwa:

4.1. VN-Migrationspakt

Der *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (kurz: **Global Compact for Migration, Migrationspakt**) wurde am 10. Dezember 2018 von der Mehrheit der VN-Mitgliedsstaaten auf der Regierungskonferenz in Marrakesch verabschiedet und förmlich bestätigt durch die VN-Generalversammlung am 19. Dezember 2018.¹⁶ Der *Global Compact for Migration* soll die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Migration verstärken und enthält zu diesem Zweck **rechtlich unverbindliche** Ziele sowie verschiedene Maßnahmen für deren Umsetzung.

Dazu gehören unter anderem:

- Lebensbedingungen weltweit so verbessern, dass mehr Menschen in ihrer Heimat bleiben können
- Verbesserung der Verfügbarkeit und Flexibilität der Wege für eine reguläre Migration
- Migranten besser gegen Ausbeutung, Missbrauch und die Verletzung von Menschen- und Arbeitsrechten schützen
- Bessere internationale Koordination von Rettungseinsätzen, um den Tod und die Verletzung von Migranten zu verhindern
- **Grenzübergreifende Bekämpfung von Schleuserbanden und Menschenhandel**
- Sichere und würdevolle Rückkehr von Migranten ermöglichen.¹⁷

15 Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand, Völkerrechtliche Verträge zum Themenbereich „Flucht und Migration“, WD 2 - 3000 - 147/18 vom 16. Oktober 2018, <https://www.bundestag.de/resource/blob/586152/e4e87bb5a57fd928b8d84ea6b670f3f8/WD-2-147-18-pdf-data.pdf>.

16 Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Intergovernmentally Negotiated and Agreed Outcome, 13.7.2018, <https://undocs.org/A/CONF.231/3>.

17 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Rechte von Flüchtlingen und Migrantinnen und Migranten, <https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/rechte-fluechtlinge-migranten>.

Zu Inhalt und Bedeutung des VN-Migrationspakts wird auf das Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste zum Thema **Eckpunkte und völkerrechtliche Bedeutung des *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* verwiesen.**¹⁸

4.2. VN-Flüchtlingspakt

Der VN **Global Compact on Refugees** wurde am 17. Dezember 2018 durch die VN-Generalversammlung angenommen und ist ebenfalls rechtlich **unverbindlich**. Der Pakt hat zum Ziel die internationale Zusammenarbeit im Flüchtlingsschutz zu fördern. Der Pakt bezieht sich nur auf „Flüchtlinge“ im Sinne der Definition der Genfer Flüchtlingskonvention. Der Globale Pakt für Flüchtlinge verfolgt die folgenden vier zentralen Ziele:

- Druck auf die Aufnahmeländer mindern
- Eigenständigkeit und Widerstandsfähigkeit von Flüchtlingen fördern
- Zugang zu *Resettlement* und anderen humanitären Aufnahmeprogrammen in Drittstaaten ausweiten
- Bedingungen fördern, die eine Rückkehr in das Heimatland in Sicherheit und Würde ermöglichen.

4.3. Resolution des *Institut de Droit International* zur Massenmigration

Das **Institut de Droit International**, gegründet 1873 in Gent, ist eine Vereinigung von hochangesehenen Völkerrechtlern, die sich für die Entwicklung des Völkerrechts einsetzt und zu diesem Zweck eigene Vorschläge erarbeitet. Das Institut hat im Jahre 2017 eine **Resolution zur Massenmigration** verabschiedet,¹⁹ welche wesentliche völkerrechtliche Verpflichtungen zusammenfasst. Die Resolution bekräftigt teilweise Rechte, die ohnehin als Menschenrechte im Völkerrecht geschützt sind.²⁰ Darüber hinaus werden **Verpflichtungen der Transit- und Aufnahmestaaten im Umgang mit Massenmigration** dargelegt. Hierzu zählen etwa die folgenden Bestimmungen:

18 Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung, „Eckpunkte und völkerrechtliche Bedeutung des Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration“, WD 2 - 3000 – 165/18 vom 30. November 2018, <https://www.bundestag.de/resource/blob/586216/db5f5f55b8add66aff370e02e66ef322/WD-2-165-18-pdf-data.pdf>.

19 *Institut de Droit International*, Final Resolution, Mass Migrations, 9. September 2017, <https://www.idi-il.org/app/uploads/2017/08/16-RES-FINAL-EN.pdf>.

20 *Jürgen Basedow*, Institut de droit international: 78. Session in Hyderabad, 3.-10. September 2017, Tübingen: Mohr Siebeck, 2018, https://www.mohrsiebeck.com/en/article/institut-de-droit-international-78-session-in-hyderabad-3-10-september-2017-101628rabelsz-2018-0007?no_cache=1.

Article 7 Duty to provide assistance

The transit State, the State of destination and the host State are duty-bound to assist mass migrants on the basis of elementary humanitarian considerations.

Article 8 Passage of mass migrants through the transit State

Without prejudice to the provisions of Article 4, the transit State should ensure the passage of mass migrants through the transit State. It may ensure the organisation of their transit, where appropriate in cooperation with the United Nations High Commissioner for Refugees, relief organisations and the State of destination.

Article 17 Solidarity and common and shared responsibility

1. The management of mass migration requires solidarity of all States, taking into account their geographical situation, capacities and resources.
2. In particular, it entails the responsibility of States and/or international organisations which are at the origin of, or involved in, the situation that generates mass migration. The contribution of these States and/or organisations to the management of this situation must depend on the level of their involvement in its occurrence.

Article 18 Particular assistance to the host State

In view of the special efforts of the host State in the management of mass migration, it is entitled to adequate assistance from the international community with regard to the burden it bears in the interest of mankind. Such assistance must take particular account of the situation in which a mass influx of migrants is likely to constitute a threat to the stability of the host State through the disorganisation of its social institutions and structures.

5. Spezielle völkerrechtliche Abkommen zu Menschenhandel und Schlepperei

Auf internationaler Ebene gibt es eine Vielzahl von Verträgen, die Bestimmungen zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels enthalten. Ein Großteil davon betrifft einzelne Erscheinungsformen des Menschenhandels, wie z.B. das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und das dazugehörige Zusatzprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie sowie die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation gegen Zwangsarbeit (Nr. 29 und 105).²¹

21 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Aktueller Begriff, Völkerrechtliche Abkommen zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels, WD 2 - Nr. 01/10 vom 15. Januar 2010, <https://www.bundes-tag.de/resource/blob/491692/f12f56b94ced952afdb4b34651221532/Voelkerrechtliche-Abkoht-tps://www.un.org/depts/german/uebereinkommen/ar55025anlage2-oebgl.pdfmmen-Menschenhandel-data.pdf>.

- 5.1. Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Palermo-Protokoll)²²

Das **Palermo-Protokoll** ist das erste **spezifische völkerrechtliche Instrument zur Bekämpfung des Menschenhandels** und ist seit dem 25. Dezember 2003 in Kraft. Das Protokoll verpflichtet die Vertragsstaaten zur Kriminalisierung des Menschenhandels. Daneben enthält es Vorschriften zu Opferschutz, Grenzsicherung und Dokumentensicherheit sowie internationaler Zusammenarbeit, die jedoch nur schwach ausgestaltet sind. Auch ist der Anwendungsbereich des Protokolls auf die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität beschränkt, und es ist kein Mechanismus zur Überwachung der Umsetzung des Protokolls vorgesehen.

- 5.2. Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels²³

Das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels trat am 1. Februar 2008 in Kraft. Das Übereinkommen übernimmt die Definition des Menschenhandels aus dem Palermo-Protokoll. Sein Anwendungsbereich ist jedoch weiter und umfasst alle Formen des Menschenhandels, sei er „innerstaatlich oder grenzüberschreitend, der organisierten Kriminalität zuzuordnen oder nicht.

- 5.3. Zusatzprotokoll gegen die Schlepperei von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität²⁴

Vertragsstaaten werden durch das *Zusatzprotokoll gegen die Schlepperei von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg* verpflichtet, durch gesetzgeberische Maßnahmen die Schleusung von Migranten zu verhüten und zu bekämpfen und Rechte der geschleusten Migranten zu schützen.

6. Staatlich gestützter Menschenhandel

6.1. Lage in Belarus

Nachdem das *Lukaschenko*-Regime im Mai 2021 damit begonnen hat, vorsätzlich Migranten nach Belarus ins Grenzgebiet zur EU einzufliegen und in die Europäische Union einzuschleusen, ist

22 Abrufbar unter: <https://www.un.org/depts/german/uebereinkommen/ar55025anlage2-oebgbl.pdf>.

23 Abrufbar unter: <https://rm.coe.int/168047c9dd>.

24 Abrufbar unter: <https://www.un.org/depts/german/uebereinkommen/ar55025anlage3-oebgbl.pdf>.

das Phänomen der **illegalen Migration als politische Waffe** in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Laut Presserecherchen ist das Regime in Belarus aktiv in die Organisation der irregulären Migration eingebunden.²⁵

Eine Vertreterin des Auswärtigen Amtes erklärte gegenüber dem Menschenrechtsausschuss des Deutschen Bundestages, dass sich nach Schätzungen der Internationalen Organisation für Migration (IOM) immer noch rund 1.500 Geflüchtete und Migranten in Belarus befinden, die auf eine Einreise in die EU hoffen. 2021 seien mindestens 20.000 Menschen über Belarus in die EU gekommen, 11.000 von ihnen seien irregulär nach Deutschland eingereist.²⁶

Belarus hat das Zusatzprotokoll gegen die Schleusung (Schlepperei) von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15.11.2000 (s.o. 5.3.) im Jahr 2003 ohne Vorbehalte ratifiziert. Das Zusatzprotokoll erfasst in erster Linie die private / organisierte Kriminalität durch Schlepperbanden – fraglich ist dagegen, ob auch der Fall erfasst wird, dass **der Staat selbst als krimineller Schleuser** auftritt. Dafür spricht der Zweck in Art. 2 des Protokolls, der von der allgemeinen Schutzbedürftigkeit der Migranten ausgeht – und zwar unabhängig, ob diese durch private Schlepper-Organisationen oder den Staat selbst bedroht werden:

„Zweck dieses Protokolls ist es, die Schlepperei von Migranten zu verhüten und zu bekämpfen sowie die diesbezügliche Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten zu fördern und dabei gleichzeitig die Rechte der geschleppten Migranten zu schützen“

Inhaltlich verpflichtet das Protokoll dagegen in Art. 6 die Staaten zur **nationalen Gesetzgebung- und Pönalisierung** (nur) gegenüber **privaten Schlepperorganisationen**. Dass ein Staat sein *eigenes* Verhalten gesetzlich kriminalisieren muss, scheint davon nicht umfasst. Das Zusatzprotokoll sieht ohnehin keinen Durchsetzungsmechanismus im Verhältnis der Staaten untereinander vor. Vor diesem Hintergrund ließe sich darüber nachdenken, das **Zusatzprotokoll entsprechend nachzuschärfen** und den **Anwendungsbereich auf staatlich gestützten Menschenhandel auszuweiten**.²⁷

Der Beitrag von *Aurel Sari / Ben Hudson* führt zum Thema staatlicher Menschenhandel aus:

“Belarus is also a party to the [United Nations Convention against Transnational Organized Crime](#) (2000), including its Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children and its Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea

25 Vgl. *Jakob Wöllenstein, Elisabeth Bauer, Fausta Šimaitytė*, „Illegale Migration als politische Waffe, Zur Lage an der belarussisch-litauischen Grenze“, Konrad-Adenauer-Stiftung, 5. August 2021, <https://www.kas.de/de/laenderberichte/detail/-/content/illegale-migration-als-politische-waffe>.

26 Deutscher Bundestag, Parlamentsnachrichten, „Lage an belarussisch-polnischer Grenze bleibt angespannt“, (hib 28/2022), 26. Januar 2021, <https://www.bundestag.de/hib?url=L3ByZXNzZS9oa-Wlva3Vyem1lbGR1bmdlbi04NzkyMDg=&mod=mod454590>.

27 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Kurzinformation, „Völkerrechtliche Bewertung des belarussisch – polnischen Grenzkonflikts“, WD 2 - 3000 - 073/21 vom 25.11.2021.

and Air. Both of these Protocols require Belarus to take a series of steps to criminalize and suppress the trafficking in persons and smuggling of migrants, including by cooperating with other State parties.

While the government in Minsk has been [accused](#) of State-sponsored trafficking, the legal definition of human trafficking under the first Protocol is relatively narrow, as it requires trafficking to be undertaken for the purposes of exploitation. It is not inconceivable that some migrants at the EU-Belarus border may find themselves in this situation, but this is likely to be the exception, rather than the norm.

By contrast, it is far more likely that large numbers of migrants find themselves subject to “smuggling” within the meaning of the second Protocol. Belarus not only has a duty under this instrument to criminalize the smuggling of migrants, but also to take a range of other related measures, such as steps to prevent means of transport operated by commercial carriers from being used in the commission of this offence (Article 11(2)). There are strong reasons to believe that Belarus has not only failed to comply with these obligations, but that the Belarusian authorities have been involved directly in the prohibited activities.”²⁸

6.2. Massenmigration als politisches Druckmittel

Dass Migranten politisch als Druckmittel („Massenmigration als Waffe“) eingesetzt werden ist kein neues Phänomen. Die Autorinnen *Louise Majetscha und Lena Riemer* weisen in ihrem Beitrag “Poland’s Power Play at its Borders Violates Fundamental Human Rights Law” etwa darauf hin, dass *Al-Gadaffi* im Jahr 2011 drohte Migranten aus Afrika bewusst „loszuschicken“, sofern Europa nicht die von Libyen geforderte finanzielle Unterstützung gewähre.²⁹

28 *Aurel Sari / Ben Hudson*, “Stirring Trouble at the Border: Is Belarus in Violation of International Law? Part 2”, in: Just Security (Völkerrechtsblog), 16. November 2021, <https://www.justsecurity.org/79291/stirring-trouble-at-the-border-is-belarus-in-violation-of-international-law-part-2/>.

29 Vgl. *Louise Majetschak / Lena Riemer*, “Poland’s Power Play at its Borders Violates Fundamental Human Rights Law”, in: EJIL:Talk! (Blog of the European Journal of International Law), 16. November 2021, <https://www.ejiltalk.org/polands-power-play-at-its-borders-violates-fundamental-human-rights-law/>.