

VÉRONIQUE ZANETTI

FAKULTÄT FÜR GESCHICHTSWISSENSCHAFT, PHILOSOPHIE UND THEOLOGIE // ABTEILUNG PHILOSOPHIE // FAKULTY OF HISTORY, PHILOSOPHY AND THEOLOGY/DEPARTMENT OF PHILOSOPHY

## IST DAS RECHT AUF HUMANITÄRE INTERVENTION EIN INDIVIDUELLES RECHT?

### IS THE RIGHT TO HUMANITARIAN INTERVENTION AN INDIVIDUAL RIGHT?

Es ist eine wohl bekannte Tatsache, dass das Völkerrecht in die Zange genommen wird von zwei Imperativen, die oft miteinander unvereinbar sind. Das Völkerrecht soll weltweit für die konkrete Umsetzung der Grundrechte der Individuen sorgen, was dazu führen kann, dass das Recht auf Seiten der Individuen und selbst gegen dasjenige des Staates stehen soll, wenn dieser eine Bedrohung für die Individuen darstellt. Gleichzeitig jedoch, obwohl die Charta der Vereinten Nationen eine juristisch bindende Pflicht formuliert, die sich über die inneren Grenzen jedes Staates hinaus erstreckt, besteht sie auf der Autonomie der Staaten und erhebt den Grundsatz der Souveränität der Nationen zu einem zentralen Prinzip. Die bekannte Ziff. 7 von Art. 2 präzisiert: „Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören (...), nicht abgeleitet werden.“ Daran zeigt sich schon, dass man es einerseits mit einer Spannung zwischen der Verpflichtung auf Achtung der Personenrechte und der auf Achtung der Souveränität von Staaten, andererseits mit einer Relativierung der Kriterien zu tun hat, die zur Bestimmung der Legitimitätsschwelle einer Intervention festgelegt wurden.

Das Gewohnheitsrecht ist mit dieser Spannung vertraut. Einerseits bezeugt die Evolution der Normen deutlich die Entfaltung eines internationalen Rechts, dem zufolge das Individuum, neben den Staaten und neben den Nichtregierungs-Organisationen, den Status eines Rechtssubjekts besitzt. Andererseits bleibt es eine Tatsache, dass der Inhalt des Völkerrechts hauptsächlich von den Interessen der Staaten

It is a well-known fact that international law is torn between two frequently incompatible imperatives. International law should provide, globally, for a concrete realisation of basic rights for individuals. This can lead to rights being granted to individuals should there be a threat posed to them, even when this is in conflict with the rights of the state. At the same time, although the Charter of the United Nations expresses a legally binding duty, one which extends beyond the domestic borders of each state, the Charter insists on the autonomy of the states and elevates the basic principle of national sovereignty to a central principle. The familiar section 7 from article 2 specifies 'Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state...' Thus, this shows that on the one hand we are dealing with a tension which exists between the obligation to respect the rights of an individual and the sovereignty of states and on the other hand with a relativisation of criteria which is specified for the determination of the legitimacy threshold for intervention.

Common law is conversant with this tension. On one side, the evolution of standards clearly bears witness to the expansion of international law and hence the individual has the status of a legal entity in the same way states and non-governmental organisations do. Alternatively, it remains a fact that the content of common law is shaped to serve the interests of the states.

geprägt ist. Der komplexe Ausdruck „Recht auf humanitäre Intervention“ veranschaulicht die erwähnte Spannung. Sein Hybrid-Charakter zeigt sich an den Komposita, aus denen er sich zusammensetzt. Die Rede ist von einer Intervention in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates, dessen Verhalten als sträflich angesehen wird. Damit stellt sich die Frage nach den Gründen, die die Aufhebung des Souveränitäts-Prinzips der Nationen rechtfertigen. Die Intervention wird als humanitäre bezeichnet, um deutlich zu machen, dass ihre Legitimität eng mit den Grundrechten der Personen zusammenhängt. Die Frage der Rechtfertigung verschiebt sich dann unvermeidlich von dem Gebiet des Rechts zu dem der Ethik. Schließlich ist von einem Recht die Rede.

Nun behält, ganz unabhängig von der Frage, ob man von einem Recht auf humanitäre Intervention überhaupt sprechen darf, solange dieses keine Verrechtlichung kennt, die Rede von einem internationalen Recht eine gewisse Unbestimmtheit hinsichtlich des Subjekts, das Träger dieses Rechts sein soll. Haben die Staaten ein Recht zu intervenieren, oder haben die Individuen ein Recht darauf, dass man - bleibt noch zu bestimmen, wer - zu ihrem Gunsten interveniert, wenn sie massiven Verletzungen ihre Grundrechte von Seiten ihrer Regierung ausgesetzt sind? Handelt es sich, mit anderen Worten, um ein Recht zu intervenieren oder um ein Recht auf Intervention?

Solange die Betonung auf der Tatsache der Intervention liegt und diese als ein Recht verstanden wird, das die Staaten haben, gehört der Begriff „humanitäre Intervention“ zur Erbmasse der Theorie des gerechten Krieges und der Vorstellung, dass die Staaten, in gewissen extremen Fällen - einseitig oder im Einverständnis mit anderen -, berechtigt sind, die Waffen gegen einen dritten Staat zu erheben, der eine Gruppe der eigenen Staatsbürger bedroht. Die Intervention wird dann meistens als Bestrafung gesehen: Weil das offizielle Verhalten einer Regierung gegenüber ihrer Bevölkerung sträflich ist und weil dieses Verhalten eine Bedrohung für den Frieden darstellt, darf das Angriffsverbot einseitig aufgehoben werden. Damit dieses Verbot aufgehoben werden darf, muss die Schuld schwerwiegend und die Bestrafung verhältnismäßig zur Schwere der Tat sein. Das Gewohnheitsrecht erkennt an, dass eine militärische Intervention dann gerechtfertigt ist, wenn es sich um massive Menschenrechtsverletzungen handelt, d. h. Massaker, Zwangsumsiedlung oder Vertreibung eines wichtigen Teils der Bevölkerung, „ethnische Säuberung“ oder Verfolgung einer Minderheit.

Wie schon erwähnt, öffnen andererseits einige Rechtsdokumente unter dem Einfluss eines Individualrechts-Liberalismus eindeutig die Tür zu einer individualistischen Interpretation des Rechts auf humanitäre

The complex expression 'right to humanitarian intervention' illustrates the above mentioned tension. Its hybrid-character is shown by its composite nature. We talk of an intervention in the internal affairs of a sovereign state, whose action is deemed to be illegal. This brings into question the reasons which legalise the abrogation of the nation's principle of sovereignty. The intervention is seen to be humanitarian to clarify that the legitimacy is closely connected to the basic rights of individuals. The question of justification shifts unavoidably from the area of law to the realms of ethics. Ultimately, we are dealing with a right.

Totally irrespective of whether we can speak of a right to humanitarian intervention without there being any legal regulation of this, talk of an international right comprises certain indeterminacy with reference to the subject who is the holder of this right. Do the states have the right to intervene or do the individuals have a right to intervention for their own benefit should they feel that their basic rights have been infringed by their government? This still remains unclear. In other words, are we dealing with a right to intervene or a right of intervention?

As long as the emphasis is on the act of intervention and this is seen as a right which states have, the phrase 'humanitarian intervention' pertains to the inheritance of the doctrine of just war and the idea that the states, in certain extreme cases – independently or in agreement with others – are justified in using weapons against a third state which threatens itself a group of its own citizens. The intervention is then primarily seen as a punishment as the official behaviour of a government in relation to their citizens is culpable and as this behaviour represents a threat to peace, the prohibition on a one-sided attack can be lifted. So that this prohibition can be lifted, the blame has to be profound and the punishment too severe in relation to the act. Common law acknowledges that military intervention is justified in the case of extreme human rights abuse, i.e. massacre, forced resettlement or expulsion of an important section of the population, 'ethnic cleansing' or the persecution of a minority group.

On the other side, parallel to this interpretation, as mentioned above, certain documents in international law, following a more liberal policy of individual rights, clearly open the door to interpretations favouring the right of individuals to humanitarian intervention. Such understanding is nevertheless difficult to reconcile with both the principle of proportionality in the doctrine of just war and the idea of collective punishment. What, in effect, happens to individual rights



## // VERONIQUE ZANETTI

Dr. Véronique Zanetti ist Professorin für politische Philosophie und Ethik an der Universität Bielefeld. Sie habilitierte sich über die ethischen Aspekte der humanitären Intervention (*Universalisme des droits et stratégies de paix*). 1994 veröffentlichte sie *La nature a-t-elle une fin? Le problème de la téléologie chez Kant*. Zusammen mit Manfred Frank edierte und kommentierte sie Kants *Schriften zur Ästhetik und Naturphilosophie* (= Bd. III von Kants Gesammelte Schriften, Klassikerverlag 1996) und gab zusammen mit Steffen Wesche den Band *Dworkin: un débat* (Bruxelles 1999) heraus. Darüberhinaus veröffentlichte sie zahlreiche Aufsätze vor allem zu Kant und zur Ethik der internationalen Beziehungen.

Intervention. Dennoch lässt sich diese Lesart nicht leicht mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip der Doktrin des gerechten Krieges oder mit der Idee einer kollektiven Bestrafung versöhnen. Was wird, in der Tat, aus dem individuellen Recht, wenn die Menschenrechtsverletzung im Blick auf ihre quantitative Dimension gemessen wird? Wie schwer und wie massiv müssen denn Menschenrechtsverletzungen sein, damit die Opfer einen Anspruch auf Hilfeleistung von außen erheben können? An diesen Fragen ermisst man den hybriden Charakter eines Rechts auf humanitäre Intervention, das an zwei normative Quellen gebunden ist, die des Staatsrechts und die des Individuenrechts.

### **Wann kann man von Menschenrechtsverletzung sprechen?**

Wichtig ist zu präzisieren, dass eine Menschenrechtsverletzung nicht ohne weiteres mit einer ungerechten Freiheitsberaubung oder dem Vorenthalt eines Grundrechts identisch ist. Wenn eine Person Opfer eines Überfalls wird, wenn sie getötet, vergewaltigt oder geschlagen wird, ist sie Opfer eines einzelnen Verbrechens. Man wird in diesem Fall nicht von Menschenrechtsverletzung sprechen, auch wenn der Angriff gegen die Integrität der Person nicht von anderer Natur ist als der gegen die Opfer eines Massakers, einer Massenvergewaltigung oder von Folter. Der Unterschied liegt nicht in der Zahl der Opfer oder der Schwere des Unrechts. Er liegt in der Struktur des Verbrechens. Ein Angriff auf die Grundrechte wird dann eine Menschenrechtsverletzung, wenn diese von den offiziellen Behörden eines Landes befohlen oder toleriert wird. Es macht in der Tat für das Individuum viel aus, ob ein Verbrechen ein Einzelereignis oder eine institutionell geförderte oder geduldete Tat ist. Im ersten Fall kann die Institution nur bis zu einer gewissen Toleranzgrenze verantwortlich gemacht werden. Im anderen, wenn die Verletzung institutionalisiert ist, sind die Ideen von Recht und Gerechtigkeit selbst unter dem Deckmantel der Legalität verletzt/verraten.

Diese Unterscheidung ist von großer Bedeutung für die Frage der Intervention, denn sie ermöglicht eine Identifikation der Strukturtypen, nach denen Individuen ihrer Rechte beraubt werden können, ohne den Akzent in erster Linie auf die quantitative Dimension des Verbrechens zu setzen. Es steht der internationalen Gemeinschaft nicht an, sich in die inneren Angelegenheiten eines Landes einzumischen, dessen Laxheit in Sachen Verkehrssicherheit oder Waffenschein-Regelung jedes Jahr Tausende von Unschuldigen in den Tod treibt. Hingegen erwartet man von dieser selben Gemeinschaft, dass sie gegen ein Land Maßnahmen ergreift, das systematisch Gebrauch von Folter in den Gefängnissen macht – und das auch dann, wenn letztlich viel weniger Personen Opfer einer Menschenrechtsberaubung

when the violation is weighed solely in terms of its magnitude? What happens to these rights when an entire population is punished for a wrong it did not commit? How grievous and severe does the abuse of human rights have to be in order that victims are entitled to lay a claim to external assistance? Such questions reveal the distinctly hybrid nature of the right to humanitarian intervention as linked to two distinct normative sources, the right of the state and the right of the individual.

### **When can we speak of a violation of rights?**

It is important to clarify that a violation of rights does not necessarily amount to the unjust deprivation of a freedom or a fundamental right. When a person is the victim of aggression, whether the person be killed, raped or beaten, he or she is the victim of an isolated criminal act. In this case, we cannot qualify the act as a violation, even if the attack on the integrity of the victim is identical to that carried out against victims of a massacre, collective rape or torture. The difference is neither in the number nor the gravity of the wrong committed. It is in the underlying structure of the crime. An attack on fundamental rights becomes a violation when the official authorities of a country command or tolerate it. It indeed makes an important difference if an individual knows whether a criminal attack is an isolated act, or the result of an act which is institutionally encouraged or tolerated. In the first case, the institution can be held responsible only up to a certain limit which is recognized as tolerable. In the second, when the violence is institutionalized, it is the very idea of rights and justice which is violated under cover of legality.

This determination assumes a large importance for the question of intervention, for it permits us to identify the types of structures which divest individuals of their rights, without placing the primary accent on the quantitative dimension of the violation. It is not for the international community to interfere in the internal affairs of a country whose laxism concerning the rules of the road and automobile security or laws authorizing the carrying of weapons cause thousands of innocent deaths each year. By contrast, we would expect this same community to take measures against a country that systematically makes use of torture in its prisons, and this would be so even if many fewer victims in this instance were definitely deprived of their rights than in the first example.

It is, however, possible to find a way out of the thorny question of the legitimacy of intervention as soon as we agree that to define an act as a violation, it is neither sufficient that there be a breach

Dr. Veronique Zanetti is a Professor of political philosophy and ethics at Bielefeld University. She finished her habilitation on ethical aspects of humanitarian intervention (*Universalisme des droits et stratégies de paix*). In 1994 she published *La nature a-t-elle une fin? Le problème de la téléologie chez Kant*. In cooperation with Manfred Frank she edited and annotated Kant's *Schriften zur Ästhetik und Naturphilosophie* (=Vol. III of *Kants Gesammelte Schriften*, Klassikerverlag 1996). Together with Steffen Wesche she edited the volume *Dworkin: un débat* (Bruxelles 1999). In addition she has published numerous essays above all on Kant and about the ethics of international relations.

sind als im erstem Fall. Sobald man sich darüber einigt, dass eine Menschenrechtsverletzung noch nicht unbedingt vorliegt, wenn Grundrechte einer Person verletzt werden, aber auch nicht erst dann, wenn Menschenrechte massiv - im quantitativen Sinn - verletzt werden, kann man einen Ausweg aus der schwierigen Frage der Legitimitätsschwelle einer Intervention finden. Auch wenn sie die menschlichen, politischen und sozialen Konsequenzen einer militärischen Intervention in Kauf nehmen muss, ist die Position, die die Art der Menschenrechtsverletzung und die zugrunde liegende institutionelle Struktur ins Zentrum ihrer Bewertung der Legitimität einer Intervention stellt, eine Grundsatzposition. Es kommt darin die Ansicht zum Ausdruck, dass eine Grundrechtsverletzung von Personen, die offiziell begangen, ermutigt oder geduldet wird, einen Angriff auf Wesen und Würde der Menschheit darstellt, indem sie diese öffentlich den diskriminierten Personen abspricht. Wenn Macht durch Hass, Beherrschung und Diskriminierung ausgeübt wird, leiden nicht nur die Opfer, sondern es leidet die Menschheit selbst, die bedroht und verletzt wird. Wie Johann Benjamin Erhard in seiner Abhandlung „Über das Recht des Volks zu einer Revolution“ (von 1795) eindrucksvoll sagt: Wenn die Gesetze eines Landes die Grundrechte der Individuen verletzen, „leide ich nicht allein, sondern zugleich die Menschheit in meiner Person Unrecht. Mein Dulden ist daher nicht unbedingt als moralisch zu preisen, weil es die Möglichkeit des Unrechts, dass noch viele Tausende nach mir erleiden, enthält“. Bei dieser Position handelt es sich um eine Grundsatzposition: Da die Grundrechte individuelle Rechte sind, die jedem Menschen durch seine Zugehörigkeit zur Menschheit zukommen, soll jeder seine Grundrechte gegenüber dem Staat, in dem er lebt, und gegebenenfalls der Weltgemeinschaft einklagen können, unabhängig von der jeweils geltenden Verfassung. Ist es moralisch vernünftig und politisch vertretbar, Prinzipien eine Priorität vor Konsequenzen zu geben? Denn der tiefe Widerspruch, der daran liegt, Unschuldige zu töten, um ein Rechtsregime in einem verbrecherischen Land einzuführen, bleibt unüberwunden. Dieser Widerspruch ist unerträglich, das muss betont werden. Es ist dennoch bedauerlich, dass die Diskussion um die ethischen Aspekte der humanitären Intervention sich vor allem auf die Frage der Anzahl der Opfer und der Legitimität von Mitteln und Zwecken des Krieges konzentriert. Dabei wird der kapitale Aspekt der Prävention vergessen. ■

of fundamental rights, nor necessary that this breach be massive (in the qualitative sense of the term). Even taking into consideration the human, political, and social consequences of an intervention, the position that foregrounds the nature of the violation to justify humanitarian intervention is above all a position based on principle. It maintains that the violation of fundamental individual rights, when officially carried out, encouraged or tolerated, represents an attack on the very essence of humanity - its dignity - by publicly denying the dignity of the people who are victim to official discrimination. When the use of power is perverted and made into an instrument of hate, domination and racial discrimination, not only individual people but humanity as a whole suffers, and humanity itself is menaced and violated. As Johann Benjamin Erhard in his essay 'On the Rights of the People' from 1795 impressively said: „It is not me alone, but mankind in my own person simultaneously suffers from injustice. My tolerance is therefore not necessarily to be prized as moral, because it contains the possibility that many thousands after me will suffer from injustice.“

This point of view is a fundamental one: As basic rights are in effect individual rights which every person is entitled to through being a member of mankind, every person can claim their basic rights in relation to the state in which he lives and, if necessary, the international community, irrespective of any constitution in force at the time. Is it morally reasonable, or even politically defensible, to give the priority to principle in some cases over consequentialist considerations? For, it still remains a profound, inalterable contradiction to cause the death of innocent victims in the attempt to establish a regime respectful of rights in a country which officially violates them. It is an unbearable contradiction, and it is right to emphasize it. Yet discussion of the ethics of humanitarian intervention is much too centred on questions concerning the number of victims, the legitimacy of goals, and the means of war, all of which neglect the capital importance of prevention. ■