

ABHANDLUNGEN / ARTICLES

Mediendemokratie und Verfassungskontrolle *à brasileira*: Zur Bundesintervention in Rio de Janeiro

Von *Sven Peterke*^{*}

Abstract: During carnival 2018, Brazilian mass media reported about a dramatic increase of crime and violence in Rio de Janeiro. Former President Michel Temer thereupon signed a decree that announced a federal intervention into Rio de Janeiro 's competence for public security. Being an historic precedent since Brazil's return to democracy, the decree subordinated this competence under the command of a general. The present analysis shows that the constitutionality of this extraordinary measure was not properly analyzed by the organs responsible for its control and that this failure can be attributed to media pressure from which the President and his supporters aptly knew to take advantage of. The federal intervention is therefore both an example for modern power politics under the conditions of a media democracy and another evidence for the country's institutional and political crisis, which has aggravated since former President Dilma Rousseff's ouster through a dubious impeachment process.

A. Einleitung

Während der Karnevalstage 2018 berichteten die brasilianischen Massenmedien über eine dramatische Gewalteskalation in Rio de Janeiro. Daraufhin entzog Ex-Staatspräsident *Michel Temer* am 16. Februar 2018 dem Bundesstaat per Dekret die Zuständigkeit für öffentliche Sicherheit und übertrug sie einem General. Hierzu berief er sich auf das Verfassungsinstitut der Bundesintervention – ein historischer Präzedenzfall seit der Rückkehr des Landes zu demokratischen Verhältnissen.

Zentrale These des vorliegenden Beitrags ist es, dass die von der brasilianischen Verfassung vorgesehenen Kontrollmechanismen zur Verhinderung eines Missbrauchs dieses Instituts seitens des Präsidenten und seiner Unterstützer mit Hilfe der Massenmedien manipuliert wurden, um der Intervention die notwendige formale Legitimation zu verleihen. Sie ist insoweit ein Lehrstück moderner Machtpolitik unter den Bedingungen einer Medien-

* Dr. iur. *Sven Peterke* M.A. ist ordentlicher Professor am Centro de Ciências Jurídicas (CCJ) der Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

demokratie. Zugleich ist sie ein weiterer Beleg für die politisch-institutionelle Krise Brasiliens, die sich spätestens mit der von *Temer* aktiv geförderten und von vielen als Putsch bewerteten Amtsenthebung von Präsidentin *Dilma Rousseff* dramatisch zuspitzte. Sie dokumentiert sich nicht zuletzt in der Willfähigkeit des Umgangs mit der eigenen Verfassung.

Um diese These plausibel zu machen, ist vorliegender Beitrag in drei Teile gegliedert. Im ersten Teil wird zunächst das Konzept der Mediendemokratie kurz dargestellt und seine Relevanz für den brasilianischen Kontext ergründet. Sodann wird grob skizziert, welche Anforderungen die brasilianische Verfassung an die Anordnung der Bundesintervention formuliert und wie sie ihren Missbrauch verhindern will. Es folgt ein analytischer Teil, welcher – der Chronologie der Ereignisse folgend – zu offenbaren versucht, wie es dem damaligen Präsidenten gelang, diese Maßnahme ohne nähere Prüfung ihrer Verfassungsgemäßheit durch die zuständigen Kontrollorgane absegnen zu lassen.

B. Das Konzept der Mediendemokratie vor brasilianischer Kulisse

Werfen wir eingangs einen Blick auf das Konzept der Mediendemokratie, um seine Relevanz für den brasilianischen Kontext zu ergründen.

I. Das Konzept der Mediendemokratie

Als deskriptives Konzept beruht es zunächst auf der Beobachtung, dass es heute deutlich zu kurz greift, die Rolle der Medien schlicht als die einer “vierten Gewalt” zu begreifen, welche durch Berichterstattung und investigativen Journalismus die Öffentlichkeit über die wichtigsten Ereignisse in Staat und Politik in Kenntnis setzt und hierdurch die Funktion einer Kontrollinstanz wahrnimmt.¹ In Wahrheit wirken nämlich insbesondere die Massenmedien aktiv auf die politischen Akteure ein, welche sich der Vermarktungslogik des “Politainment”² beugen müssen, wollen sie ein größeres Publikum erreichen. Da Aufmerksamkeit aufgrund der zunehmenden Informationsüberflutung zu einer knappen Ressource geworden ist, gilt es, sich gekonnt “ins Bild zu setzen”, um eine breite Öffentlichkeit zu erreichen. Dies erfordert die Formulierung dramatisierender oder jedenfalls unterhaltsamer Botschaften von überschaubarer Länge. Denn nur unter dieser Voraussetzung besteht ein Verwertungsinteresse seitens der unternehmerisch geführten und auf Werbeeinnahmen bedachten Massenmedien.³

Kontrovers diskutiert wird, ob dieser an sich unstrittige Sachverhalt nun bedeutet, dass die Politik von den Medien abhängig geworden ist (*Dependenzthese*), oder es sich umgekehrt verhält, nämlich dass die Medien gekonnt von der Politik instrumentalisiert wer-

1 Vgl. Thomas Meyer, Mediokratie – Auf dem Weg in eine andere Demokratie?, APuZ B 15–16 (2002), S. 7.

2 Andreas Dörner, Politainment – Politik in der medialen Erlebnisgesellschaft, Frankfurt a.M., 2001.

3 Niklas Luhmann, Die Realität der Massenmedien, Opladen 1996.

den, wodurch sie freilich kaum ihrem vermeintlichen Kontrollauftrag gerecht werden können (*Funktionalisierungsthese*).⁴ Während dieser Streit schwerlich vor einem abstrakt-generellen Hintergrund entschieden werden kann, lässt sich gleichwohl vermittelnd vertreten, dass diese Abhängigkeiten wechselseitig bestehen und insoweit symbiotischer Natur sind. „Dabei handelt es sich um einen wahrhaft dialektischen Vorgang, denn die Politik unterwirft sich den Regeln der Medien nur, um auf diesem Wege die Kontrolle über die Öffentlichkeit zu gewinnen, also aus genuin politischen Gründen. Selbstmediatisierung wird zu einer zentralen Strategie politischen Handelns in der Mediengesellschaft.“⁵

Im Zeitalter der Demoskopie und der Fake-News ist dieses Wechselspiel ebenso evident wie die mit ihr einhergehenden Konsequenzen. Immer öfter verzerrten Vertreter beider Seiten ohne Rücksicht auf relevante Fakten und Details die Wirklichkeit in einem Maße, dass künstlich Stimmungen erzeugt werden. Ziel ist es, sich ihrer zu bedienen, sie auszubeuten. Der Begriff der Stimmungsdemokratie⁶ bringt diese Situation auf den Punkt. Sie gedeiht freilich besonders dort, wo sich die Macht der Medien in den Händen weniger konzentriert.

II. Medienmacht und Politik in Brasilien

Letzteres ist in Brasilien der Fall. Dort sind es einige wenige Medienkonzerne, die massiv Staat, Politik und Gesellschaft beeinflussen. Es handelt sich dabei zuvörderst um Unternehmen, die von Oligarchen und ihren Clans geführt werden.⁷

An vorderster Stelle zu nennen ist die Grupo Globo, welche zu den 20 größten Medienkonglomeraten der Welt gehört. Sie wurde von *Roberto Pisani Marinho* (1904–2003) aufgebaut und wird heute von seinen drei Söhnen geleitet. *Marinho* stieg in den 1960er Jahren vom Zeitungs- in das Rundfunkgeschäft ein. Die Unterstützung der Militärdiktatur (1964–1985) sicherte den Erfolg dieses Unternehmens. Trotz gesetzlichen Verbots durfte Globo sogar eine Partnerschaft mit Time-Life eingehen. Heute erreicht TV Globo mit seinen über 100 Sendeanstalten nahezu die gesamte brasilianische Bevölkerung und erzielt dabei stets hohe Einschaltquoten. Besonderer Beliebtheit erfreuen sich Telenovelas und skandaljournalistische Formate, die sich an Gewalt und Kriminalität laben. Zur Gruppe gehören u.a. Globo Marcas, Globe Filmes, Globosat und Globo Radio. Daneben bestehen zahlreiche Beteiligungen an anderen Medienunternehmen. Die Einmischung in die Politik gehört auch nach der Rückkehr zu demokratischen Verhältnissen zum Geschäftsmodell der milliardenschweren Familie. Dies geschieht nicht zuletzt durch tendenziöse Nachrichtensendungen, welche die Narrative bestimmter Politiker und Interessengruppen bedienen.

4 *Hans J. Kleinstuber*, Mediendemokratie – kritisch betrachtet, *Medien und Erziehung* 52 (2008), S. 18.

5 *Meyer*, Fn. 1, S. 8.

6 *Tymian Bussemer*, *Die erregte Republik. Wutbürger und die Macht der Medien*, Stuttgart 2011, S. 45.

7 Vgl. *Reporters without Borders*, *The Country of Thirty Berlusconis – Brazil* January 2013, <https://rsf.org/en/reports/brazil-country-thirty-berlusconis> (letzter Zugriff am 27. August 2018).

Belegt ist beispielsweise, dass sich Ex-Präsident *Temer* im Oktober 2017 zu einem Privatgespräch mit *João Roberto Marinho* traf, um mit ihm über die Berichterstattung über seine Regierung und die Unterstützung der geplanten, aber unpopulären Rentenreform zu reden.⁸

Der zweitgrößte Fernsehsender ist TV Record. Er wurde 1989 vom Unternehmer, Bestseller-Autor und (Mit-)Begründer der Neopfingstkirche Igreja Universal do Reino de Deus (IURD), *Edir Macedo* (geb. 1945) gekauft. Aus ihm entstand ein gigantisches Medienimperium von Radiosendern, Internetportalen, Zeitschriften und Verlagen, dessen Erfolg aufs Engste mit dem der Erweckungs- und Missionsbewegung verbunden ist.⁹ Ins Leben gerufen wurde die Kirche 1977 in Rio de Janeiro. Aus deutscher Sicht handelt es sich beim milliardenschweren Bischof *Macedo*, der bereits rechtskräftig wegen Betrugs und anderer krummer Geschäfte verurteilt wurde und heute in den USA residiert, eher um einen Sektenführer, dessen pentekostalistische Strömung Wunderheilungen von Kranken und die Befreiung von Teufel und Dämonen (insbesondere Drogensucht) als “spirituellen Krieg” medial inszeniert.¹⁰ Sie stellt keine linke emanzipatorische, sondern eine reaktionäre Bewegung dar, die u.a. offen homophob ist. Aus verschiedenen, hier nicht näher zu beleuchtenden Gründen erfreut sich die IURD einer weltweit wachsenden, munter spendenden Anhängerschaft. In Brasilien umfasst sie wohl 7 Millionen Gläubige, die in einer stark zentralistischen Struktur von rund 320 Bischöfen und 14.000 Pastoren geführt werden.¹¹ Die Missionsanstrengungen der IURD wie auch verwandter Gruppen haben zu einer moralischen Aufladung und Polarisierung in der brasilianischen Gesellschaft geführt, die vielen Angst und Sorgen bereitet.¹² Heute sind einflussreiche Politiker bekennende Mitglieder der IURD. *Macedos Neffe, Marcelo Crivella*, wurde Minister unter Präsidentin *Rousseff* und 2017 Präfekt von Rio de Janeiro. Im Nationalkongress gibt es die “Frente Parlamentar Evangeli-

8 *Marina Dias/Bruno Boghossian*, Temer se encontrou com cúpula da Globo para discutir delação e reforma, Folha de S. Paulo, 21. Dezember 2017, <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/12/19/45024-temer-se-encontrou-com-cupula-da-globo-para-discutir-delacao-e-reforma.shtml> (letzter Zugriff am 26. August 2018).

9 Vgl. *Ricardo Amigo*, New Religious Spaces in the Megacity: The Igreja Universal do Reino de Deus and its Temple of Solomon in São Paulo, Zeitschrift für junge Religionswissenschaft 9 (2014), S. 10.

10 *Gerda Heck/Stephan Lanz*, Religiöses “worlding” in der Stadt: Globaler Pentekostalismus in Rio de Janeiro, Peripherie Nr. 134/135 (2014), S. 216

11 Vgl. *Anna Virgina Balloussier*, Igreja Universal faz 40 anos e realiza sonho de alcançar a classe média, Folha Digital, 9. Juli 2014, <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/07/1899617-igreja-universal-faz-40-anos-e-realiza-sonho-de-alcancar-classe-media-alta.shtml> (letzter Zugriff am 25. September 2018).

12 Ob diese Ängste zu Recht bestehen, wird in der akademischen Diskussion indes unterschiedlich beurteilt. S. nur *Reginaldo Prandi/Renan William dos Santos*, Quem tem medo da bancada evangélica? Posições sobre moralidade e política no eleitorado brasileiro, no Congresso Nacional e na Frente Parlamentar Evangélica, *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP* 29 (2017), S. 187.

ca.”¹³, zu deren rund 200 Mitgliedern auch Angehörige der ungefähr 24 Millionen Gläubige starken Pfingstbewegung Assembleia de Deus zählen.¹⁴ Diesem informellen und parteiübergreifenden Zusammenschluss gehörte beispielsweise auch der ehemalige, nun im Gefängnis einsitzende Parlamentspräsident *Eduardo Cunha* an, welcher 2016 maßgeblich das Amtsenthebungsverfahren gegen Präsidentin *Rousseff* organisierte und hierdurch seinem Parteichef *Temer* als *Rousseffs* Vize ins Amt des Staatschefs verholf. Würde es sich bei der “Frente” um eine Partei handeln, wäre sie die drittstärkste Kraft im Nationalkongress (Stand: September 2018). Zu den von ihr eingebrachten Gesetzesprojekten gehört die Kriminalisierung von “Heterophobie”, das Verbot homosexueller Partnerschaften und die Verankerung kreationistischer Lehren im Lehrplan der Schulen. Es verwundert daher wenig, dass sich *Edir Macedo* und seine Gefolgsleute offen und vehement bei der vergangenen Präsidentschaftswahl für den ultrarechten *Jair Messias Bolsonaro* stark gemacht haben.¹⁵ Dieser zeigte sich nach der Amtsübernahme erkenntlich, indem er *Macedo* und seine Ehefrau mit Diplomatenpässen ausstattete. In der offiziellen Begründung heißt es, dass diese Maßnahme dem Paar einen effizienteren Einsatz zum Wohle von im Ausland lebenden Teilen der brasilienschen Bevölkerung gestatten solle.¹⁶

Zu nennen ist schließlich auch die Grupo Silvio Santos, in deren Zentrum das Sendernetzwerk SBT steht. Es ist Privateigentum des Milliardärs *Senor Abravanel* (geb. 1930), der als Moderator von Glückspiel- und anderen Massenunterhaltungsshows unter dem Namen *Silvio Santos* auftritt. Sie gleichen sexualisierten Dauerwerbesendungen, die nahezu im gesamten brasilienschen Staatsgebiet empfangen werden können und hohe Einschaltquoten erreichen. Berühmt ist *Santos* dafür, dass er zu kleinen Flugzeugen gefaltete 50,- Reais-Geldscheine in das ausschließlich weibliche Publikum wirft. Zu seiner Mediengruppe gehören u.a. Jequiti Cosmetics, Baú da Felicidade und Sisan Real State Enterprises. Als sich *Santos* 1989 für die Partido Municipalista Brasileiro (PMB) um die brasiliensche Präsidentschaft bewerben wollte, wurde ihm die Zulassung vom Obersten Wahlgerichtshof untersagt, weil er sich nicht rechtzeitig von seiner Funktion als Geschäftsführer des SBT getrennt hatte. Es sollte sich hierbei zugleich um den Schlussakt der erst 1985 von *Armando Corrêa da Silva* gegründeten Partei handeln, einem Pastor der evangelikalen Assembleia de Deus. Im Januar 2018 gewährte *Santos* Präsident *Temer* einen Auftritt zu bester

13 Offizielle Website: <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53658> (letzter Zugriff am 26. August 2018).

14 Insgesamt gehören wohl 30% der brasilienschen Bevölkerung dieser komplexen und zutiefst diversifizierten Bewegung an, vgl. *Júlio Cézar Amorim*, Die Pfingstbewegung in Lateinamerika: theologische, soziale und politische Reflexionen, Evangelische Theologie 78:3 (2018), S. 207.

15 S. nur *Anna Virginia Balloussier*, Ao apoiar Bolsonaro, *Edir Macedo volta à origens antipetistas e à “satanização” de Lula*, Folha de São Paulo, 1. Oktober 2018, <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/ao-apoiar-bolsonaro-edir-macedo-volta-as-origens-antipetistas-e-a-satanizacao-de-lula.shtml> (letzter Zugriff am 02. Februar 2019).

16 Ministério das Relações Exteriores, Gabinete do Ministro, Portaria de 12 de abril de 2019, DOU de 15 de abril de 2019, seção 1, p. 80.

Sendezzeit, um ihn für seine unbeliebte Rentenreform werben zu lassen. Zuvor hatten sich die beiden Männer bereits mehrere Male privat getroffen.¹⁷ Im der Show bekundete Multi-millionär *Temer*, dass er immer schon davon geträumt hätte, Geld unter die Leute zu bringen.¹⁸ Kurz nach der Wahl *Bolsonaros* zum neuen brasilianischen Präsidenten rief der Politiker den scheinbar überraschten Moderator in einer seiner Sendungen an. *Santos* überschüttete daraufhin den Anrufer mit Lob und wünschte ihm zwei aufeinanderfolgende Mandate.¹⁹ Beide Männer trafen sich noch im Dezember 2018 zu einem Abendessen im Anwesen des Medienunternehmers.²⁰

Bleibt für vorliegende Zwecke noch anzumerken, dass im Jahr 2013 Medienunternehmer ein Viertel der Senatoren und ein Zehntel der Abgeordneten des Nationalkongresses stellten.²¹ Obwohl dies laut Verfassung²² mit der Mandatsausübung unvereinbar ist, besitzen bzw. beeinflussen sie relevante Rundfunkfrequenzen.²³ Dies geschieht zumeist über Angehörige, die wiederum Kontakt zu den großen Medienkonzernen unterhalten. Ähnlich Strukturen bestehen auf der Länder- und Gemeindeebene. Beispielsweise gehört der einflussreiche TV- und Radiosender BandNews zur Grupo Doria, die sich im Besitz des Unternehmers, Fernsehmoderators und Politikers *João Agripino da Costa Doria Júnior* (geb. 1957) befindet. Das Amt des Präfekten von São Paulo nutzte er geschickt, um sich im Oktober 2018 zum Gouverneur des Bundesstaates wählen zu lassen. Obwohl er einer anderen Partei angehört, ist er seit kurzem erklärter Unterstützer *Bolsonaros*.

Seit langem wird vor diesem Hintergrund ein modernes Mediengesetz für Brasilien gefordert. Es verwundert jedoch nicht, dass bislang nahezu sämtliche umfassenderen Reformanstrengungen gescheitert sind. Als beispielsweise die Regierung von Präsident *Luis Inácio "Lula" da Silva* die Schaffung einer Aufsichtsbehörde anregte, um die oben erwähnte Inkompatibilitätsklausel durchzusetzen, wurde dieses Vorhaben umgehend als "Zen-

17 *Tânia Monteiro/Vera Rosa*, Temer pede ajuda a Silvio Santos na defesa da reforma da previdência, O Estado de S. Paulo, 20. April 2018, <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,temer-pede-ajuda-a-silvio-santos-na-defesa-da-reforma-da-previdencia,70001746562> (letzter Zugriff am 6. September 2018).

18 Vgl. *Silvia Amorim*, Temer realiza sonho de "Quem quer dinheiro?" de Silvio Santos, O Globo, 18. Januar 2018, <https://oglobo.globo.com/brasil/temer-realiza-sonho-do-quem-quer-dinheiro-de-silvio-santos-22301762> (letzter Zugriff am 2. September 2018).

19 *Aquiles Emir*, Silvio Santos defende a reeleição de Bolsonaro e lança Sérgio Moro para ser o sucessor em 2026, Maranhão hoje, 11. November 2018, <http://maranhao hoje.com/silvio-santos-defende-reeleicao-de-jair-bolsonaro-e-lanca-sergio-moro-para-sucessor/> (letzter Zugriff am 2. September 2018).

20 *Bela Megale*, O encontro de Silvio Santos e Jair Bolsonaro, A Época, 14. Dezember 2018.

21 Vgl. *Renaud Lambert*, Die freie Meinung und der freie Markt, LeMonde diplomatique, 11. Januar 2013.

22 Art. 54 brasVerf.

23 *Christof Mauersberger*, Offenes Versprechen der Demokratisierung, Lateinamerika Nachrichten Nr. 462 (2012), S. 39 (41).

surversuch” gebrandmarkt.²⁴ Resümierend lässt sich also festhalten, dass Brasilien “ein hervorragendes Beispiel für alles [ist], wovor man sich in Europa in Bezug auf Medien fürchtet”.²⁵

Dies gilt wohl umso mehr seit der letzten Präsidentschaftswahl, die mit *Bolsonaro* einen Repräsentanten des ultrarechten Lagers ins Amt brachte, der über Jahre nur als Hinterbänkler im Nationalkongress gesessen hatte. Während des Wahlkampfes bediente er sich wie kein anderer Politiker vor ihm des Grolls der Bevölkerung auf das politische Establishment und eben auch auf die mit ihnen auch so verquickten etablierten Medien durch die Nutzung von Twitter, Facebook, YouTube-Videos, Livestreams, WhatsApp-Gruppen, etc. . Da es sich hierbei um ein neueres Phänomen handelt, ist zu betonen, dass vorliegende Analyse insoweit Brasiliens Mediendemokratie “traditionellen Typs” vor Augen hat, obgleich am Ende dieses Beitrags auch der Bogen zur aktuellen Situation gespannt werden soll.

C. Das Institut des Bundesintervention und ihre Kontrolle

Wenden wir uns zunächst aber dem Institut der Bundesintervention und jenen Organen zu, die seine verfassungsmäßige Anordnung und Ausübung kontrollieren sollen.

I. Die Bundesintervention

Systematisch betrachtet befindet sich das Institut der Bundesintervention im staatsorganisationsrechtlichen (III.) Teil der brasilianischen Verfassung (brasVerf). Dort ist ihr ein eigenes Kapitel gewidmet, das aus drei Artikeln besteht.²⁶

Alle Kommentatoren sind sich darin einig, dass es um eine Maßnahme mit absolutem Ausnahmecharakter handelt, da sie einen schwerwiegenden Eingriff in das föderale Gefüge des brasilianischen Staates bedeutet.²⁷ Art. 34 brasVerf zählt abschließend auf, unter welchen Umständen eine Bundesintervention statthaft ist. Beispielsweise darf sie zur Aufrechterhaltung der Integrität des Nationalstaates, zur Zurückdrängung einer ausländischen Invasion oder zur Beendigung einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung angeordnet werden. Was letztere Alternative betrifft, verlangt das Schriftum, dass der Bundesstaat entweder nicht in Lage oder nicht willens ist, eine außer Kontrolle geratene Gewaltsituation in den Griff zu bekommen, welche annähernd bürg-

24 Vgl. *Fabio Brisolla*, Legislação atual já regula comunicação no Brasil, *O Globo*, 20. November 2010, <https://oglobo.globo.com/politica/legislacao-actual-ja-regula-comunicacao-no-brasil-2923612> (letzter Zugriff am 6. Oktober 2018).

25 *Giselle Camargos Becker*, Konzentration im Medienbereich – Die Situation in Lateinamerika, 53 Rev. Fac. Direito UFMG (2008), S. 119 (139).

26 Art. 34–36 brasVerf.

27 Vgl. nur *Gilmar Ferreira Mendes/Paulo Gustavo Gonet Branco*, *Curso de Direito Constitucional*, 13. Aufl., São Paulo 2018, S. 885; *Direito da Cunha Júnior*, *Curso de Direito Constitucional*, 7. Aufl., Salvador 2013, S. 899; *André Ramos Tavares*, *Curso de Direito Constitucional*, 11. Aufl., São Paulo 2013, S. 906.

erkriegsähnliche Ausmaße erreicht hat.²⁸ Ihr Zweck besteht folglich darin, die Rückkehr zu geordnete(re)n Verhältnissen zu gewährlisten und die Zuspitzung einer Sicherheitskrise zu verhindern.

Von der Eingriffsintensität her betrachtet ist die Maßnahme gleichwohl weniger einschneidend als die Verhängung des Belagerungs- oder Verteidigungszustands, welche die Suspendierung von Grund- und Menschenrechten ermöglicht.²⁹ Völkerrechtlich betrachtet bestünden in diesem Fall auch Informationspflichten gegenüber den Mitgliedstaaten und Kontrollorganen des regionalen und universellen Menschenrechtsschutzes.³⁰

Die Anordnung der Bundesintervention unterliegt der ausschließlichen Zuständigkeit des Präsidenten.³¹ Laut brasVerf muss er im zu erlassenden Dekret erklären, in welchem Umfang die Intervention erfolgt, wie lange und unter welchen Durchführungsbedingungen.³² Falls möglich, soll bereits ein Intervenient bestellt werden. Schließlich bestimmt die brasVerf, dass die abgesetzten Funktionsträger in ihre Ämter zurückkehren sollen, sobald die Gründe für die Bundesintervention nicht länger vorliegen.³³ Es handelt sich folglich um eine befristete und in ihren wesentlichen Konturen zu begründende Maßnahme,³⁴ die mit der Veröffentlichung des Dekrets im Bundesgesetzblatt (*Diário Oficial da União*) in Kraft tritt.

II. Kontrollmechanismen

Um Fehlentscheidungen des Präsidenten entgegenzuwirken und einen Missbrauch dieses Instituts zu verhindern, sieht die brasVerf eine Reihe von Kontrollmechanismen vor.

1. Der Rat der Republik

Gleichsam präventiver Natur ist die Rolle des Rats der Republik (*Conselho da República*).³⁵ Es handelt sich um das oberste Beratungsorgan des Präsidenten, dem auch sein Vize,

28 Ingo Wolfgang Sarlet/Luiz Guilherme Marinoni/Daniel Mitidiero, *Curso de Direito Constitucional*, 7. Aufl., São Paulo (2018), S. 905; Mendes/Branco, Fn. 27, S. 886; Supremo Tribunal Federal, IF 230, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 1º-7-1996.

29 Art. 136–139 brasVerf.

30 S. nur Art. 27 Abs. 3 Amerikanische Menschenrechtskonvention (1969), Art. 4 Abs. 3 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966). Beide Verträge wurden von Brasilien ratifiziert (Decreto 678, 6 November 1992 u. Decreto n. 592, 6. Juli 1992).

31 Art. 84, X brasVerf.

32 Art. 36, § 1 brasVerf: “O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, (...).”

33 Art. 36, § 4 brasVerf: “Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal.”.

34 Sarlet/Marinoni/Mitidiero, Fn. 28, S. 911.

35 Art. 90, I brasVerf. Einzelheiten regelt das Ergänzungsgesetz (*Lei Complementar – LC*) Nr. 8.041 v. 5. Juni 1990.

die Vorsitzenden der beiden Kammern des Nationalkongresses, ihre Mehrheits- und Minderheitsführer, der Justizminister sowie sechs brasiliische Staatsbürger angehören, die älter als 35 Jahre sein müssen.³⁶ Ihre Einbeziehung in das oberste Beratungsgremium des Präsidenten ist ein Grund dafür, weshalb Brasiliens Magna Carta auch als “Bürgerverfassung” (*constituição cidadã*³⁷) bezeichnet wird. Nach mehr als zwei Jahrzehnten Militärdiktatur (1964–1985), die eine Entmündigung und Entrechtlichung der Staatsbürger unter z.T. schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen mit sich brachte, sollte diesen endlich wieder eine zentrale Stellung im Verfassungsgefüge eingeräumt werden.

Von den sechs Bürgervertretern werden zwei vom Präsidenten ernannt und jeweils zwei vom Senat bzw. von der Abgeordnetenkammer gewählt.³⁸ Ihr Mandat ist auf 3 Jahre befristet und kann nicht verlängert werden.³⁹ Ihre Nachfolger müssen 15 Tage vor Mandatsende feststehen.⁴⁰

Der Rat der Republik soll vom Präsidenten einberufen werden, um sich zur (geplanten) Anordnung einer Bundesintervention, der Verhängung des Belagerungs- oder Verteidigungszustands sowie zu anderen Fragen zu äußern, welche die Stabilität der demokratischen Institutionen betreffen.⁴¹ Er verfügt somit einerseits über eine beratende Funktion, andererseits auch über eine beschwichtigende: Als Gremium, das in Zeiten schwerer Staatskrisen zu konsultieren ist, kommt ihm nach dem Willen des Verfassungsgebers die Aufgabe zu, die vom Präsidenten vorgebrachten Argumente sorgfältig zu prüfen. Er ist daher dazu ermächtigt, Informationen und Studien von anderen Staatsorganen und Behörden einzufordern.⁴²

Aus all dem ergibt sich – obgleich nirgendwo ausdrücklich geregelt –, dass der Rat der Republik im Grundsatz vor Ergreifung der jeweiligen Maßnahme angehört werden soll. Nach herrschender Lehre kann von dieser Voraussetzung lediglich bei außergewöhnlich dringlichen Umständen, welche ein sofortiges Handeln des Präsidenten verlangen, abgesehen werden.⁴³ Gleichwohl kann sich der Präsident nach freiem Ermessen über die Auffassung des Rates hinwegsetzen.⁴⁴

36 LC Nr. 8.041/80, Art. 2º.

37 Als solche berühmt geworden aufgrund ihrer Verkündung durch den Präsidenten der Verfassunggebenden Versammlung, *Ulysses Guimarães*, am 5. Oktober 1988.

38 *Ibid.*, Art. 2º, VII.

39 *Ibid.*, *id.*

40 *Ibid.*, Art. 2º, § 6.

41 LC 8.041/90, Art. 2º und Art. 5º.

42 LC, Art. 7º.

43 *Gilmar Ferreira Mendes/Paulo Gustavo Gonçalves Branco*, Fn. 24, S. 889; *Alexandre de Moraes*, *Dirito Constitucional*, 30. Aufl, São Paulo 2014, S. 338.

44 *Sarlet/Marinoni/Mitidiero*, Fn. 25, S. 909.

2. Der Nationale Verteidigungsrat

Beim Nationalen Verteidigungsrat (*Conselho de Defesa Nacional*) handelt es sich ebenfalls um ein Beratungsorgan des Präsidenten.⁴⁵ Seine sowohl im Verfassungstext wie auch im Ergänzungsgesetz⁴⁶ unscharf umrissene Aufgabe mag dahingehend zusammengefasst werden, dass er dem Regierungschef in sicherheitspolitischen, vor allem aber verteidigungsstrategischen Fragen zur Seite stehen soll. Ausdrücklich klargestellt wird von der brasVerf, dass er sich zur Verhängung des Belagerungs- und Verteidigungszustands, aber auch zur Anordnung der Bundesintervention äußern, d.h. angehört werden soll. Seine Einberufung obliegt dem Präsidenten.⁴⁷

Zu den Mitgliedern des 10köpfigen Gremiums gehören außer dem Präsidenten und seinem Vize noch die Präsidenten des Senats und des Abgeordnetenhauses sowie sechs Minister, zu denen auch die für Auswärtige Beziehungen, Justiz und Verteidigung zuständigen Kabinettskollegen zählen. Sämtliche Behörden sind dazu verpflichtet, durch Studien und Gutachten den Nationalen Verteidigungsrat bei seiner Tätigkeit zu unterstützen.⁴⁸ Wie der Rat der Republik verfügt er über ein eigenes Sekretariat.

3. Der Nationalkongress

Die zentrale Rolle des Nationalkongresses als wichtigstes Kontrollorgan unmittelbar nach der Anordnung der Bundesintervention ergibt sich daraus, dass die brasVerf den Präsidenten dazu verpflichtet, das Dekret innerhalb von 24 Stunden entweder dem Nationalkongress oder dem jeweiligen Landesparlament zur Würdigung vorzulegen.⁴⁹ Im Nationalkongress müssen sowohl die Abgeordnetenkammer als auch der Senat ihre Zustimmung zum Dekret ausdrücken, damit es weiterhin Bestand hat.⁵⁰ Ihnen kommt somit die Aufgabe politischer Kontrolle zu, die freilich auch die Bewertung der formalen und materiellen Verfassungsmäßigkeit der Maßnahme umfasst.⁵¹ Abändern kann der Nationalkongress das Dekret indes nicht. Er kann es lediglich ablehnen oder genehmigen.

Die Genehmigung gilt als erteilt, wenn jede Kammer mit einfacher Mehrheit dem Dekret zustimmt. In der Abgeordnetenkammer müssen hierzu an den Sitzungen 257 der 513, im Senat 41 der 81 Mitglieder an der Abstimmung teilnehmen. Dies bedeutet, dass lediglich 129 Ja-Stimmen in der Abgeordnetenkammer bzw. 21 im Senat zur Billigung der Bundesintervention erforderlich sind.

45 Art. 91, § 1, II brasVerf.

46 Das LC Nr. 8183 v. 11 April 1991.

47 Art. 83, XVIII brasVerf.

48 Art. 6 LC Nr. 8183.

49 Art. 36, § 1º brasVerf: “(...) será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas”.

50 Art. 49, IV brasVerf.

51 *Uadi Lammégo Bulos*, Curso de Direito Constitucional, 11. Aufl., São Paulo 2018, S. 1021.

Die Entscheidung ist mittels eines Legislativdekrets öffentlich zu machen. Wird die Bundesintervention abgelehnt – wozu auch Umstände vorgebracht werden können, die nicht im Präsidialdekrek benannt wurden⁵² –, muss letzteres unverzüglich widerrufen werden. Andernfalls macht sich der Präsident strafbar (sog. *crime de responsabilidade*⁵³). Wird der Bundesintervention zugestimmt, hat dies u.a. zur Folge, dass der Nationalkongress während der Dauer ihrer Geltung keine Verfassungsänderungen vornehmen darf.

4. Verfassungsgerichtliche Kontrolle

Umstritten ist die Frage, ob und inwieweit die Bundesintervention gerichtlicher Kontrolle zugeführt werden kann. Einer Mindermeinung zufolge ist der Rechtsweg grundsätzlich versperrt, da es sich um einen ausschließlich politischen Akt handele.⁵⁴ Nach herrschender Meinung kommt dem Dekret jedoch eine rechtliche Qualität als Akt der Exekutive zu, so dass der Weg zu den Gerichten keineswegs verschlossen ist.⁵⁵ Konsens besteht dahingehend, dass jedenfalls die Vollzugsmaßnahmen des Interventen gerichtlich überprüfbar sind, soweit ihre Vereinbarkeit mit den Grund- und Menschenrechten beanstandet wird. Darüber hinaus ist der Supremo Tribunal Federal (STF) für Verfassungsklagen zuständig, in denen die Nichteinhaltung der in den Art. 34 bis 36 brasVerf. normierten Voraussetzungen gerügt wird.⁵⁶ Welche Kontrollintensität (Kontrolldichte) der STF dabei für sich in Anspruch nehmen darf, ist jedoch weithin ungeklärt.

D. Die Bundesintervention in Rio de Janeiro als Lehrstück

Fast pünktlich zum 30. Geburtstag der brasVerf geschah es dann: Erstmals in ihrer Geschichte griff ein Präsident auf das Institut der Bundesintervention zurück. Zur Rechtfertigung dieses Präzedenzfalls verlautbarte Temer am 16. Februar 2018 gegenüber Vertretern der Presse: „Ich habe diese Maßnahme ergriffen, weil die Umstände es erfordern. Die Regierung wird harte und entschlossene Antworten finden, um das organisierte Verbrechen und die kriminellen Banden zu besiegen“.⁵⁷ Und er fügte noch hinzu: „Heute beginnen wir eine Schlacht, an deren Ende nur unser Sieg stehen darf. Wir zählen auf alle guten Männer und Frauen an unserer Seite, die den Kampf unterstützen.“⁵⁸

52 José Afonso da Silva, *Comentário Contextual à Constituição*, 8. Aufl. São Paulo 2011, S. 333.

53 Art. 85, II brasVerf.

54 Vgl. José Afonso da Silva, Fn. 52, S. 333.

55 Sarlet/Marinoni/Mitidiero, Fn. 28, S. 914; Uadi Lammégo Bulos, Fn. 51, S. 1021.

56 Vgl. Marcelino Novato, *Manual de Direito Constitucional*, 8. Auf., São Paulo 2013, S. 727.

57 Zitiert nach: Spiegel Online, 16. Februar 2018. Abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/brasilien-präsident-schickt-militär-nach-rio-de-janeiro-a-1194012.html> (letzter Zugriff am 23. Februar 2018).

58 *Ibid.*

Dem waren folgende Ereignisse vorausgegangen:

I. Die Berichterstattung während der Karnevalstage

Über die Karnevalstage übergossen die brasilianischen Massenmedien die Öffentlichkeit mit Berichten über die in Rio de Janeiro vermeintlich außer Kontrolle geratene Gewalt und Kriminalität. So behauptete Globo am 13. Februar, dass die Stadt praktisch von Straßenräubern eingenommen worden sei.⁵⁹ Das Fernsehen zeigte Überfälle sowie weinende und verletzte Menschen, die Opfer von Gewalt geworden waren. Tags darauf verbreitete der Mediengigant, dass die Zahl der Schusswechsel, die zumeist in den Armenvierteln zwischen der Polizei und Bandenmitgliedern bzw. unter letztgenannten stattfinden, im Vergleich zum Vorjahr um 106% gestiegen sei.⁶⁰ Als Quelle wurde das von Amnesty International 2016 im Vorfeld der Olympischen Spiele lancierte Anwenderprogramm für Mobiltelefone “Fogo Cruzado” (Kreuzfeuer) zitiert, das Bürgern und Touristen dabei helfen soll, die entsprechenden Orte zu meiden.⁶¹ Es kann von jedermann mit Informationen gespeist werden.

Noch am selben Tag ließ Verteidigungsminister *Raul Jungmann* verlautbaren, dass die Situation “unzulässig und inakzeptabel” sei und die Regierung bereits damit begonnen habe, die Ergreifung geeigneter Maßnahmen zu sondieren.⁶² Noch in der Nacht des 15. Februars sickerte durch, dass Präsident *Temer* bereits entschieden hatte, eine Bundesintervention anzuordnen.

II. Die Anordnung der Bundesintervention

Das hierzu erforderlich Dekret wurde am nächsten Mittag vor laufenden Kameras zusammen mit dem Präsidenten des Nationalkongresses und dem Gouverneur des Bundesstaates Rio de Janeiro unterschrieben.⁶³ Es entzog *Luiz Fernando Pezão* – ein mittlerweile wegen

59 *Marco Nunes/Rafael Nascimento/Simone Candida/Vera Araújo*, Carnaval no Rio é marcado por um arrastão de violência, O Globo Rio, 13. Februar 2018, <https://oglobo.globo.com/rio/carnaval-no-rio-marcado-por-um-arrastao-de-violencia-22392812> (letzter Zugriff am 27. September 2018).

60 *S.N.*, Rio tem aumento de 106% no número de tiros no Carnaval desse ano, disse aplicativo Fogo Cruzado, G1 Rio, 14. Februar 2018, <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/carnaval/2018/noticia/ri-o-tem-aumento-de-106-no-numero-de-tiros-no-carnaval-desse-ano-diz-aplicativo-fogo-cruzado.ghtml> (letzter Zugriff am 27. September 2018).

61 Seit Januar 2018 wird das App jedoch nicht mehr von Amnesty International verwaltet, sondern durch das Instituto Update.

62 *Roniara Castilhos*, Governo avalia novas medidas para reforçar segurança no RJ, diz ministro, G1, 14. Februar 2018, <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/governo-avalia-novas-medidas-par-a-reforcar-seguranca-no-rj-diz-ministro.ghtml> (letzter Zugriff am 23. September 2018).

63 *Guilhereme Mazui/Bernardo Caram/Roniara Castilhos*, Temer assina decreto de intervenção federal na segurança no Rio de Janeiro, G1, 16. Februar 2018, <https://g1.globo.com/politica/noticia/temer-assina-decreto-de-intervencao-federal-na-seguranca-do-rio-de-janeiro.ghtml> (letzter Zugriff am 23. September 2018).

Korruptionsvorwürfen inhaftiertes Parteimitglied von *Temers Movimento Democrático Brasileiro* (MDB) – die Zuständigkeit für öffentliche Sicherheit und überträgt sie bis zum Ablauf des Jahres 2018 Heeresgeneral *Walter Souza Braga Netto*. Das Ende der Intervention fiel somit mit dem letzten Amtstag des Präsidenten zusammen, der zu diesem Zeitpunkt noch damit liebäugelte, sich bei den für Oktober anberaumten Wahlen als Staatsoberhaupt bestätigen zu lassen. Meinungsumfragen hatten indes Ende Januar ergeben, dass *Temer* nur 6% Zustimmung unter der brasilianischen Bevölkerung genoss.⁶⁴ Insbesondere hatte er einsehen müssen, dass die von ihm zur “Chefsache” erklärte Rentenreform im Nationalkongress nicht mehrheitsfähig war.

General *Braga Netto* gab noch am 16. Februar eine kurze Pressekonferenz. Dort bekundete er zur Überraschung vieler, dass die Situation in Rio de Janeiro so schlecht gar nicht sei.⁶⁵ Da er den Auftrag erst unlängst erhalten habe, könne er jedoch noch keine genaueren Details zum Einsatz bekanntgeben. Er habe gerade erst mit der Planung begonnen.

Tatsächlich nahm Rio de Janeiro schon seit einiger Zeit nicht mehr den Spitzenplatz unter jenen Städten bzw. Bundesstaaten ein, die durch besonders hohe Gewalt- und Kriminalitätsraten auffallen.⁶⁶ Pikanter Weise hatte aber noch am Morgen des 16. Februar das Instituto des Segurança Pública (ISP) – eine unabhängige Landesbehörde, die als verlässliche Datenquelle gilt –, eine aktualisierte Bilanz der Karnevalstage vorgelegt.⁶⁷ Darin wurde ein Rückgang der Gewaltkriminalität um 35% im Vergleich zu den Karnevalstagen 2015 bis 2017 festgestellt.⁶⁸ Der Studie zufolge gab es weniger vorsätzliche Tötungen; offenkundig wurden auch weniger Personen auf der Straße überfallen und ausgeraubt. Zudem wurden weniger Diebstähle registriert.

Diese Nachricht fand in der breiten Öffentlichkeit jedoch wenig Beachtung. Erste kritische Fragen, die u.a. die Tatsache betrafen, dass im Dekret die grundsätzlich administrative Funktion des Intervenienten ausdrücklich als “militärischer Natur” bezeichnet wird und es diesen dazu ermächtigt, sich über das Landesrecht hinwegzusetzen, wann immer er es für notwendig hält, wurden von Regierungsmitgliedern als unberechtigt zurückgewiesen.⁶⁹ Der

64 *Talita Abrantes*, 70% dos brasileiros reprovam Michel Temer, diz Datafolha, Revista Exame, 31. Januar 2018, <https://exame.abril.com.br/brasil/70-dos-brasileiros-reprovam-michel-temer-diz-datafolha/> (letzter Zugriff am 15. September 2018).

65 Vgl. *Catarina Alencastro*, General nomeado interventor diz que situação no Rio não está muito ruim, O Globo Rio, 16. Februar 2018, <https://oglobo.globo.com/rio/general-nomeado-interventor-diz-que-situacao-no-rio-nao-esta-muito-ruim-22404957> (letzter Zugriff am 15. September 2018).

66 Vgl. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Forum de Segurança Pública (Hrsg.), *Atlas de Violência 2017*, Rio de Janeiro 2017, S. 10.

67 ISP, Relatório Parcial de Carnaval 2018, 16. Februar 2018, veröffentlicht um 9:30h, <http://www.isp.rj.gov.br/Noticias.asp?ident=395> (letzter Zugriff am 23 September 2018).

68 Vgl. *Constança Rezende*, 16 dos 27 indicadores de violência caíram no Rio no carnaval, O Estado de S. Paulo, 16. Februar 2018.

69 Vgl. *S.N.*, Jungmann avisa que não é intervenção militar, mas intervenção federal no Rio, Estadão Conteúdo, 16. Februar 2018, <https://istoe.com.br/jungmann-avisa-que-nao-e-intervencao-militar-mas-intervencao-federal-no-rio/> (letzter Zugriff am 23 September 2018).

Verweis auf die militärische Natur habe lediglich einen besoldungs- und rentenrechtlichen Hintergrund. Mehr Beachtung fand die Nachricht, dass eine von der Regierung in Auftrag gegebene Meinungsumfrage eine Zustimmung zur Bundesintervention von 84% unter den Einwohnern Rio de Janeiros ergeben hatte.⁷⁰

Über das Wochenende befasste sich der Präsident mit der Auswahl der von ihm zu ernennenden Bürgervertreter des Rats der Verfassung.⁷¹ Wie oben dargelegt, sieht das einschlägige Gesetz vor, dass sie 15 Tage vor Ablauf des Mandats ihrer Vorgänger feststehen sollen. Das aber war unterblieben, so dass der Präsident eilig nach geeigneten Kandidaten suchen musste. Von Journalisten auf die Tatsache hingewiesen, dass während der Bundesintervention keine Verfassungsänderungen möglich seien und somit seine Rentenreform nicht zur Abstimmung gestellt werden könne, äußerte er seine Absicht, die Maßnahme kurzzeitig zu suspendieren, sollte sich für sein Gesetzesvorhaben die erforderliche Mehrheit abzeichnen.⁷²

Zudem wurde bereits am Sonntagabend bekannt, dass der Präsident der Abgeordnetenkammer, *Rodrigo Maia*, der als Präsident des Nationalkongresses das Dekret mitunterschrieben hatte, die Parlamentarierin *Laura Carneiro* als Berichterstatterin des Verfahrens eingesetzt hatte.⁷³ Auf Globo wurde gemeldet, dass sie die Intervention angesichts der desolaten Sicherheitslage als "den einzigen Ausweg" betrachte.⁷⁴ Sie ist Mitglied der Partei des Präsidenten und hat ihren Wahlbezirk in Rio de Janeiro.

In einem am Sonntag gegebenen und am nächsten Morgen in der Zeitung *Correio Braziliense* veröffentlichten und vielbeachteten Interview bekundete derweil Justizminister *Torquato Jardim*, dass es "keinen Krieg gibt, der nicht tödlich ist" (freie Übersetzung des Verf.).⁷⁵ Die Situation in Rio de Janeiro sei nicht mit "1945" vergleichbar, sondern stelle einen vollkommen asymmetrischen Konflikt dar: "Der Feind verfügt über keinerlei aus-

70 *Valdo Cruz*, Pesquisa do governo indica 83% de aprovação a intervenção, e Planalto lança #BrasilpeloRio, G1, 16. Februar 2018, <https://g1.globo.com/politica/blog/valdo-cruz/post/2018/02/23/pesquisa-encomendada-pelo-governo-mostra-que-no-rio-84-dos-entrevistados-aprovam-intervencao-na-seguranca.ghtml> (letzter Zugriff am 23. September 2018).

71 *Anderson Costolli*, Temer se reúne com Conselho da República na manhã desta segunda-feira, *Correio Braziliense*, 18. Februar 2018, https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/02/18/interna_politica,660597/conselho-da-republica-intervencao-federal-rio-de-janeiro-segura.shtml (letzter Zugriff am 23. September 2018).

72 *Bernardo Caram/Guilherme Mazui*, Temer diz que vai suspender intervenção no RJ durante votação da reforma da previdência, *Globo* 1, 16. Februar 2018, <https://g1.globo.com/politica/noticia/temer-diz-que-vai-cessar-a-intervencao-no-rj-durante-votacao-da-reforma-da-previdencia.ghtml> (letzter Zugriff am 15. September 2018).

73 *Ibid.*

74 *Fernando Calgardo*, Deputada escolhida como relatoria do decreto diz ser favorável à intervenção federal no Rio, G1, 18. Februar 2018, <https://g1.globo.com/politica/noticia/deputada-escolhida-como-relatoria-na-camara-e-a-favor-intervencao-no-rio.ghtml> (letzter Zugriff am 15. September 2018).

75 'Não há guerra, que não seja letal', diz Torquato Jardim ao *Correio*, *Correio Braziliense*, 20. Februar 2018, https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/02/20/interna_politica,660597/conselho-da-republica-intervencao-federal-rio-de-janeiro-segura.shtml (letzter Zugriff am 23. September 2018).

definiertes Kommando. Es gibt keinen neuralgischen Punkt, der angegriffen werden kann.” (freie Übersetzung des Verf.)⁷⁶

III. Die nachträgliche Einberufung der Beratungsgremien

Am Montagmorgen, den 19. Januar 2018, traten dann zunächst der Rat der Verfassung und hiernach der Nationale Verteidigungsrat zusammen. Zuvor waren von der Regierung noch schnell zwei Sonderausgaben des Bundesgesetzesblatts mit den Namen der vom Präsidenten ausgesuchten Repräsentanten der Zivilgesellschaft veröffentlicht worden. Dennoch nahmen nur drei der insgesamt sechs verfassungsgemäß vorgesehenen Bürgervertreter an der Sitzung des Rats der Verfassung teil.

Beide Gremien verlautbarten nach kurzer Beratung, an der auch hohe Vertreter des Heeres, der Luftwaffe und der Marine teilnahmen, ihre Zustimmung zur Bundesintervention.⁷⁷ Allein der im Rat der Verfassung vertretene Oppositionsführer der Abgeordnetenkammer, *José Guimarães*, übte deutliche Kritik: Die Regierung habe bislang keine stichhaltige Begründung für die Notwendigkeit der Bundesintervention gegeben, sondern sich allein auf Presseberichte gestützt. Weniger noch habe sie einen Plan vorgelegt, dem entnommen werden könne, wie sie sich die Bundesintervention vorstellte.⁷⁸ Er habe sich daher zusammen mit dem Oppositionsführer des Senats der Stimmabgabe enthalten.

IV. Die vom Verfassungsgericht abgewiesene einstweilige Verfügung

Damit wäre der Weg frei gewesen für die um 19 Uhr anberaumte Sitzung der Abgeordnetenkammer, hätte nicht noch am Montagnachmittag der Vertreter der oppositionellen Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), *Ivan Valente*, den STF angerufen, um per einstweiliger Verfügung die Beratung und Abstimmung über die Bundesintervention untersagen zu lassen. Seine drei Haupteinwände: Das Dekret hätte nicht ohne vorherige Befassung durch den Rat der Verfassung und den Nationalen Verteidigungsrat erlassen werden dürfen;⁷⁹ ersterer wäre zudem nicht in der von der Verfassung vorgesehenen Besetzung zusammengetreten; mangels Darlegung der Gründe für die Intervention könnten die Parla-

ica,660876/correio-entrevista-o-ministro-da-justica-torquato-jardim.shtml (letzter Zugriff am 15. September 2018).

76 *Ibid.*: “O seu inimigo não tem linha de comando longamente estabelecida. Não tem centro nevrálgico para atacar.”

77 *Luiz Gustavo Xavier*, Conselho da República e de Defesa Nacional aprovam intervenção federal no Rio de Janeiro, Câmara Notícias, 19. Februar 2018, [http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/553455-CONSELHOS-DA-REPUBLICA-E-DE-DEFESA-NACIONAL-APR OVAM-INTERVENCAO-FEDERAL-NO-RIO-DE-JANEIRO.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/553455-CONSELHOS-DA-REPUBLICA-E-DE-DEFESA-NACIONAL-APROVAM-INTERVENCAO-FEDERAL-NO-RIO-DE-JANEIRO.html) (letzter Zugriff am 23. September 2018).

78 *Ibid.*

79 STF, Notícias STF, 19. Februar 2018, <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idContento=370019> (letzter Zugriff am 15. September 2018).

mentarier ihrer Aufgabe nicht gerecht werden, sich der Notwendigkeit der Maßnahme zu versichern.

Die Notwendigkeit, sich höchstrichterlich mit der Verfassungsmäßigkeit der Bundesintervention zu befassen, war frühzeitig von einigen Verfassungsrichtern vorhergesehen und befürchtet worden. Wie der *Correio Braziliense* berichtete, hätten noch am Nachmittag des 16. Februar – also unmittelbar nach der Anordnung der Maßnahme – drei nicht beim Namen genannt werden wollende STF-Richter miteinander telefoniert. Sie wären sich darin einig gewesen, dass sich das Gericht aus diesem Fall heraushalten sollte.⁸⁰ Die Konsequenz wäre nämlich eine Zuspitzung der zwischen Regierung und Justiz bestehenden Spannungssituation. Ein wichtiger Grund für diese Krise waren die gegen den Präsidenten eingeleiteten strafrechtlichen Ermittlungen wegen Bestechungsvorwürfen. Das brasilianische Parlament hatte es aber im Oktober 2017 neuerlich abgelehnt, *Temers* Immunität aufzuheben (255 gegen 233 Stimmen).⁸¹

Der für das Eilgesuch zuständige Einzelrichter *Celso de Mello* wies den Antrag noch am selben Tag innerhalb weniger Stunden zurück. Wie aus der Entscheidung hervorgeht, ging *Valentes* Schreiben am 19. Februar 2018 um 15:52 Uhr beim STF ein.⁸² Um 22:55 Uhr – fast genau sieben Stunden später – gab *de Mello* bereits “grünes Licht” für die Abstimmung in der Abgeordnetenkammer.⁸³ Auf nur wenigen Seiten stellte er fest, nachdem er bauchpinslerisch das “bekannte Werk” eines *Michel Temer* zum brasilianischen Verfassungsrecht unter Wiedergabe einer Textstelle zitiert hatte,⁸⁴ in der lediglich der Wortlaut der Verfassung umschrieben wird⁸⁵:

Erstens sei die Entscheidung über die Notwendigkeit der Anordnung der Bundesintervention ein politisch-administrativer Akt, der im alleinigen Ermessen des Präsidenten stehe.⁸⁶ Das Vorliegen seiner materiellen Voraussetzungen könne folglich nicht vom Verfassungsgericht überprüft werden. Zweitens sehe die Verfassung nicht ausdrücklich vor, dass

80 *Bernardo Bittar*, Ministros do STF não querem se envolver com a intervenção federal no Rio, *Correio Braziliense*, 16. Februar 2018 (letzter Zugriff am 15. September 2018).

81 Vgl. Korruptionsvorwürfe: Brasiliens Präsident Temer entgeht erneut Prozess, *Zeit Online*, 26. Oktober 2017, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-10/korruptionsvorwuerfe-michel-temer-uebersteht-suspendierungsvotum> (letzter Zugriff am 20. September 2018).

82 STF, Medida Cautelar em Mandado de Segurança 35.537 Distrito Federal, Rel. Min. Celso de Mello, 19 Februar 2018, S. 1.

83 *Ibid.*, S. 14.

84 *Ibid.*, S. 3 (ohne Hervorhebung des Verf.): “Daí a observação feita por MICHEL TEMER, em sua conhecida obra (“Elementos de Direito Constitucional”, p. 80, item n. 3, 23º ed., 2010, Malheiros) no sentido de que, *não obstante*, o seu caráter extraordinário, a intervenção federal, essencial ao modelo federativa, “é autorizada para pôr termo a grave pertubaçāo da ordem (art. 34, III)”, entre outros objetivos delineados pelo legislador constituinte.”.

85 Es handelt sich dabei um eine rund 200 Seiten umfassende Publikation, welche grundrissartig das Verfassungsrecht darstellt. Sie ist vor allem unter Studenten beliebt.

86 *Ibid.*, S. 5 (ohne Hervorhebung des Verf.): “insuscetível de apreciação, quanto à oportunidade, à necessidade, à utilidade ou à conveniência dessa extraordinária medida, pelo Poder Judiciário.”.

die beiden Räte bereits vor der Anordnung der Bundesintervention vom Präsidenten konsultiert werden müssten, zumal ja auch in der Lehre anerkannt werde, dass hiervon bei evi- denter Dringlichkeit abgesehen werden könne.⁸⁷ Beide Gremien hätten ohnehin ihre Zustimmung erteilt. Drittens stehe dem nicht entgegen, dass der Rat der Verfassung nicht vollständig besetzt gewesen sei. Die Tatsache, dass die beiden Kammern des Nationalkongress es ihrer Nominierungspflicht im Hinblick auf die Bürgervertreter nicht rechtzeitig nachgekommen seien, könne den Präsidenten nicht seiner Prärogative beraubten, vermittels der Bundesintervention die verfassungsmäßige Ordnung zu verteidigen.

V. Die Billigung durch den Nationalkongress

In der Abgeordnetenkammer hatte man mit der Debatte über die Bundesintervention bereits vor der Veröffentlichung der höchstrichterlichen Entscheidung begonnen. Jedoch durfte aufgrund der Rechtshängigkeit des Verfahrens das Gutachten der Berichterstatterin weder verlesen noch zur Abstimmung gestellt werden. Daher begnügte sich der (im Januar 2019 wiedergewählte) Präsident der Abgeordnetenkammer zunächst damit, die Maßnahme bereits vorab als sinnvoll zu verteidigen und einigen Parlamentariern das Wort zu erteilen. Abgelehnt wurde schließlich der Antrag der PSOL, die Abstimmung über das Dekret wegen der ausstehenden Entscheidung des STF von der Tagesordnung zu nehmen.

Als dann die Nachricht von der Abweisung der einstweiligen Verfügung die Abgeordnetenkammer erreicht hatte, verlas die Berichterstatterin umgehend ihr 14seitiges Gutachten, in dem sie – wie bereits am Wochenende angekündigt – die Genehmigung des Präsidialdekrets empfahl:⁸⁸ Sie empfinde es als große Ehre, sich für die Verteidigung der demokratischen Grundordnung einsetzen zu dürfen.⁸⁹ Was auf dem Spiel stehe, sei die Wiederherstellung “demokratischer Normalität” im Bundesstaat Rio de Janeiro sowie das Wohlergehen seiner Bevölkerung.⁹⁰

In formeller Hinsicht seien alle Voraussetzungen für die Anordnung der Bundesintervention seitens des Präsidenten beachtet worden. Auf etwas mehr als einer Seite wird festgestellt: Es habe, wie von der Verfassung vorgesehen, eine Anhörung des Rates der Verfassung und des Nationalen Verteidigungsrats stattgefunden; beide Gremien hätten sich für die Maßnahme ausgesprochen. Das Dekret sei auch ordnungsgemäß dem Nationalkongress zugeleitet worden. Wie von Art. 36, § 1 brasVerf vorgeschrieben, regelte es den Umfang und die Befristung der Maßnahme; es nominiere sogar einen Intervenienten. Übergangen

87 *Ibid.*, S. 6.

88 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Câmara dos Deputados, Parecer proferido em Plenário pela Relatora, Deput. *Laura Carneiro* (PMDB-RJ), http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra;jsessionid=0E2324C37302FC5B4AABC2A7668FF86A.proposicoesWebExterno2?codteor=1640487&filename=Parecer-CCJC-20-02-2018 (letzter Zugriff am 15. September 2018).

89 *Ibid.*, S. 3.

90 *Ibid.*, S. 5.

wurden somit von der Berichterstatterin die von einigen Juristen erhobenen Bedenken in Bezug auf die Dauer der Maßnahme: Ohne weitere Begründung würden nun im Oktober Präsidentschafts-, Gouverneurs- und Abgeordneten- und Senatorenwahlen unter diesen Ausnahmebedingungen stattfinden müssen.⁹¹

Ebenso wenig Bereitschaft zeigte *Carneiro*, sich mit dem Einwand auseinanderzusetzen, dass das Dekret womöglich verfassungswidrig die Funktion des Interventen als “militärischer Natur” festlegt. In einem einzigen Satz stellte sie fest, dass “keinerlei Irregularitäten” im Hinblick auf die Ernennung von General *Walter Souza Braga Netto* zu beanstanden seien. Das gleiche gelte im Übrigen für die Voraussetzung, dass die Durchführungsmodalitäten hinreichend geregelt sein müssten. Dabei war auch dieser Punkt aufgrund der Inhaltsleere des Dekrets bereits in Fachkreisen äußerst kontrovers diskutiert worden.⁹² Immerhin hob die Berichterstatterin die desolate Haushaltsslage Rio de Janeiros sowie die Tatsache hervor, dass das Dekret keinerlei finanzielle Zusagen trifft: Dabei würde die Intervention vermutlich über 200 Millionen Reais (ca. 50 Millionen Euro) an Zusatzkosten verursachen. Sie appellierte daher an den Präsidenten, diesbezüglich alsbald für Abhilfe zu sorgen.

In materieller Hinsicht wandte sich *Carneiro* sodann der Frage zu, ob tatsächlich eine derart schwerwiegende Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit vorgelegen hatte, dass der Präsident die Intervention anordnen durfte. Kern ihrer “Analyse” war die Behauptung, dass jede Person, gleich ob Einwohner Rio de Janeiros oder nicht, wisse, dass dort die Kriminalität für erhebliche Freiheits- und Rechtsbeeinträchtigungen sorge. Der Beweis hierfür könne tagtäglich der Presse entnommen werden.⁹³ Nicht verfangen würde zudem der Einwand, dass die Gewaltstatistiken anderer Bundesstaaten noch schlechter ausfielen, dort aber keine Bundesinterventionen stattfänden: Rio de Janeiro sei ein Sonderfall, da hier das organisierte Verbrechen zahlreiche Stadtteile kontrollieren und sogar bestimmen würde, wer sie betreten dürfe und wer nicht.⁹⁴ Dem Staat sei der Zugriff auf diese oftmals umkämpften Gebiete verwehrt. “Es handelt sich um einen wahrhaften Krieg zwischen Banden sowie

91 Vgl. *Miguel Calmon Dantas*, Intervenção aos 30! Vícios da decretação da intervenção federal sobre o Rio de Janeiro, Empório do Direito, 21. Februar 2018, <http://emporiododireito.com.br/leitura/intervencao-aos-30-vicios-da-decretacao-da-intervencao-federal-sobre-o-rio-de-janeiro> (letzter Zugriff am 15. September 2018).

92 Vgl. nur *Walter Rothenburg*, Intervenção federal irregular na segurança pública no Rio de Janeiro, Carta Capital, 21. Februar 2018, <http://justificando.cartacapital.com.br/2018/02/21/intervencao-federal-irregular-na-seguranca-publica-no-rio-de-janeiro/> (letzter Zugriff am 12. September 2018).

93 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Fn. 88, S. 9: “É notório a qualquer pessoa, residente ou não no Estado do Rio de Janeiro, que a criminalidade tem impedido o livre exercício da cidadania, bem como o direito de ir e vir. A comprovar, basta que sejam os noticiários diários (...).”.

94 Die Situation eingehend analysierend: *Sven Peterke*, Die gewalttätige organisierte Kriminalität in und um Rio de Janeiros Favelas aus interdisziplinärer Sicht, Zeitschrift für die Gesamte Strafrechtswissenschaft 129 (2017), S. 1125–1155.

zwischen dem Staat und diesen kriminellen Organisationen.”⁹⁵ Angesichts dieser Situation verließen die Unternehmen die Stadt, die hierdurch wichtige Arbeitsplätze verliere.

Nur einmal unternahm die Berichterstatterin den Versuch, auf konkrete Daten Bezug zu nehmen. Dabei handelte es just um die Daten des bereits erwähnten Anwenderprogramms für Mobiltelefone *Fogo Cruzado* sowie eines ähnlichen, ebenfalls von Privatpersonen betriebenen Programms, nämlich *Onde Tem Tiroteio* (frei übersetzt: Orte, an denen Schusswechsel stattfinden). Dieses hatte einen Anstieg dieser Vorfälle um über 100% ermittelt.⁹⁶ Darauf fragte die Berichterstatterin verzweifelt (frei übersetzt): “Weiß irgendjemand eine bessere Lösung als die einer Bundesintervention, damit die Staatsgewalten wieder in den Besitz und die Kontrolle der vom organisierten Verbrechen in Brand gesetzten Stadtteile Rio de Janeiros gelangen?”⁹⁷ Eine “Schockbehandlung” sei unumgänglich. *Carneiro* gab zwar zu, dass das Dekret nicht klar regelte, ob und inwieweit die Streitkräfte über polizeiliche Kompetenzen verfügten,⁹⁸ wollte dies aber nur als Hinweis und nicht als verfassungsrechtlichen Mangel verstanden wissen.

Keinerlei Reflektion, ja nicht einmal Erwähnung fand weiterhin die Tatsache, dass in Rio de Janeiro seit 2013 kontinuierlich mehr Menschen von der Polizei getötet wurden. 2017 waren es allein im offiziellen Stadtgebiet 527, im Vergleich zu 459 in 2016 und 307 in 2015.⁹⁹ Viele Spezialisten führen dies darauf zurück, dass im Vorfeld der Weltmeistermeisterschaft, der Olympischen Spiele und anderer Großveranstaltungen zu einem Sicherheitsmodell zurückgekehrt wurde, welches einer Kriegs- und Konfrontationslogik gehorcht, anstatt auf eine Reduzierung der letalen Gewalt hinzuwirken.¹⁰⁰ Erst im Juli 2017 hatte Präsident *Temer* per Dekret den (neuerlichen) Einsatz der Streitkräfte in Rio de Janeiro bis zum 31. Oktober 2018 im Rahmen einer sog. “Operation zur Garantie von Recht und Ordnung” (Garantia da Lei e da Ordem – GLO) formell angeordnet.¹⁰¹ Solche GLO-Operationen lassen indes die polizeilichen Kompetenzen unangetastet; den Streitkräften kommt insoweit eher eine Hilfs- bzw. Unterstützungsfunction zu. Als Folge dieses Militarisierungsprozesses hatte das Instituto de Segurança Pública zuletzt feststellen müssen,

95 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Fn. 88, S. 12: “É uma autêntica guerra entre quadrilhas e entre o Estado e essas organizações criminosas.”.

96 *Ibid.*, *id.*

97 *Ibid.*, S. 13: “Alguém teria uma solução melhor do que a intervenção federal para que os Poderes da República retomem a posse e o controle das zonas conflagradas pelo crime organizado no Rio de Janeiro?”.

98 *Ibid.*, S. 8 a.E.

99 Instituto de Segurança Pública, Taxas de letalidade violenta (1991–2017), S. 12, <http://www.ispda.dos.rj.gov.br/CrimesVida.html> (letzter Zugriff am 25. September 2018).

100 Vgl. *Felipe Grandin/Marco Antônio Marins*, Número de mortos por intervenção policial no RJ mais que dobra em cinco anos, <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/08/15/numero-de-mortes-por-intervencao-policial-no-rj-chega-a-895-em-2018.ghtml> (letzter Zugriff am 26. September 2018).

101 Decreto de 28 de julho de 2017, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14485.htm (letzter Zugriff am 26. September 2018).

dass allein im Januar 2018 157 Menschen durch Polizeigewalt getötet worden waren – seinerzeit eine Rekordzahl in der 20jährigen Geschichte der Datenerhebung dieser Vorfälle, die zumeist ohne strafrechtliche Folgen bleiben.¹⁰²

Schließlich dankte die Berichterstatterin dem Präsidenten der Abgeordnetenkammer, welcher Fragen zum Gutachten zurückwies.¹⁰³ In der nachfolgenden Abstimmung wurde mit großer Mehrheit für die Genehmigung der Bundesintervention gestimmt (340 Ja- gegen 72 Nein-Stimmen).¹⁰⁴

Aufgrund der mutmaßlichen Eilsituation wurde auch im Senat darauf verzichtet, die zuständigen Kommissionen zunächst beratschlagen zu lassen.¹⁰⁵ Vielmehr wurde auch hier der Entwurf des Legislativdecrets direkt dem Plenarum zugeleitet. Dort wurde zwar u.a. zur Kenntnis genommen, dass die Bundesanwaltschaft schwerwiegende Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Dekrets angemeldet hatte.¹⁰⁶ In einem zuvor veröffentlichten Dokument wurde u.a. der von Verteidigungsminister *Jungmann* und Justizminister *Torquato* erhobenen Forderung widersprochen, dass die Streitkräfte auch anonyme, lediglich auf bestimmte Straßen- oder Häuserzüge begrenzte Beschlagnahmen und Durchsuchungen anordnen können müssten.¹⁰⁷ Dennoch erteilte der Senat nach kurzer Debatte noch am 20. Februar seine Zustimmung (55 Ja- zu 13-Stimmen Stimmen).¹⁰⁸

102 Vgl. *Thais Silveira*, Mortes em operações policiais no Rio aumentaram 57% em janeiro, R7, 28. Februar 2018, <https://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/mortes-em-operacoes-policiais-no-rio-aumentaram-57-em-janeiro-28022018> (letzter Zugriff am 26. September 2018).

103 Câmara dos Deputados, Discursos e Notas Taquigráficas, 19. Februar 2018, Sessão 006.4.55.O, a.E.

104 Vgl. *Eduardo Piovesan/Carol Siqueira*, Câmara autoriza intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro, Câmara Notícias, 20. Februar 2018, <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/553483-CAMARA-AUTORIZA-INTERVENCAO-FEDERAL-NA-SEGURANCA-PUBLICA-DO-RIO-DE-JANEIRO.html> (letzter Zugriff am 12. September 2018).

105 *Gustavo Garcia/João Cláudio Netto*, Senado aprova intervenção federal na segurança pública do Rio, G1, 20. Februar 2018, <https://g1.globo.com/politica/noticia/senado-aprova-intervencao-federal-na-seguranca-publica-do-rio.ghtml> (letzter Zugriff am 12. September 2018).

106 Vgl. Ministério Pùblico Federal, Nota Técnica Conjunta No. 01/2018, PGR-00072549/2018, 20. Februar 2018, <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/temas-de-atuacao/direitos-humanos/atuacao-do-mpf/nota-tecnica-conjunta-pfdc-e-2a-ccr-1-2018> (letzter Zugriff am 12. September 2018).

107 *Guilherme Mazui*, Ministro da Defesa diz que operações no Rio vão precisar de mandados de busca e apreensão coletivos, G1, 19. Februar 2018, <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/ministro-da-defesa-diz-que-operacoes-no-rio-vao-precisar-de-mandados-de-busca-e-apreensao-coletivos.ghtml> (letzter Zugriff am 12. September 2018).

108 Senado Notícias, Senado aprova intervenção federal na segurança pública do RJ, <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2018/02/senado-aprova-intervencao-federal-na-seguranca-publica-do-rj>. (letzter Zugriff am 12. September 2018).

VI. Zum weiteren Verlauf der Intervention

Bereits am Folgetag zeigte die überregionale Zeitung *Folha de S. Paulo* Fotos von schwerbewaffneten Soldaten, die in einer Favela Schulmädchen körperlich durchsuchen und Schulranzen öffnen.¹⁰⁹ Noch am gleichen Tag forderte General *Eduardo Villas Bôas* von der Regierung “Garantien, um sich nicht dem Risiko einer neuen Wahrheitskommission” aussetzen zu müssen.¹¹⁰ Ähnlich der VN-Friedensmission in Haiti bedürften die Militärs eines Rechts zu erweiterten Zwangsmaßnahmen. Als unzureichend bezeichnete er ein erst kürzlich erlassenes Gesetz, welches Mitglieder der Streitkräfte, die bezichtigt werden, im Rahmen von GLO-Operationen Straftaten an Bürgern begangen zu haben, der ordentlichen Gerichtsbarkeit entzieht und der Militärjustiz unterstellt.¹¹¹

Am 23. Februar 2018 stellte General *Braga Netto* schließlich sein Interventionskabinett vor, dessen Schlüsselpositionen er mit gleichrangigen Kollegen bekleidete.¹¹² Auf Fragen zum Stand der Planungen der Intervention wollte er jedoch nicht eingehen.

Am 14. März 2018 reichte die PSOL Verfassungsbeschwerde gegen die Bundesintervention ein.¹¹³ Eine entsprechende Stellungnahme des STF lässt bislang auf sich warten (Stand: 22. April 2019). Am selben Tag wurde die für die PSOL im Stadtrat von Rio de Janeiro sitzende Afrobrasilianerin und Soziologin *Marielle Franco* zusammen mit dem Fahrer ihres Wagens erschossen.¹¹⁴ Sie hatte zuvor die willkürliche Hinrichtung von Jugendlichen aus den Armenvierteln durch die Militärpolizei kritisiert. Die Tat ist bis *dato* (Februar 2019) unaufgeklärt.

Am 27. März 2018 stellte Präsident *Temer* mittels einer Provisorischen Maßnahme (Medida Provisória) einen Kredit in Höhe von 1,2 Milliarden Reais (ca. 200 Millionen Eu-

109 Vgl. *Ana Luíza Basílio*, “A abordagem de crianças por forças militares é injustificável”, *Carta Capital*, 23. Februar 2018, <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/a-abordagem-de-criancas-por-forcas-militares-e-injustificavel> (letzter Zugriff am 12. September 2018).

110 Vgl. *Natália Lambert*, Exército quer direito de autodefesa e poder coercitivo ampliado no Rio, *Correio Braziliense*, 21. Februar 2018, https://www.correobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/02/21/interna_politica,661170/exercito-quer-direito-de-autodefesa-e-poder-coercitivo-ampliado.shtml (letzter Zugriff am 12. September 2018).

111 Lei 13.491/17 v. 13. Oktober 2017.

112 Felipe Frazão, Braga Netto cria Gabinete de Intervenção e indica general como chefe, *O Estado de S. Paulo*, 23. Februar 2018, <https://brasil.estadao.com.br/noticias/rio-de-janeiro,braga-netto-cria-gabinete-de-intervencao-e-indica-general-como-chefe,70002201585> (letzter Zugriff am 13. September 2018).

113 Supremo Tribunal Federal, Partido questiona decreto presidencial que determinou intervenção federal, <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=372283> (letzter Zugriff am 13. September 2018).

114 *Jens Glüsing*, Proteste nach Mord an Stadträtin in Brasilien: “Wir sind Marielle!”, *SpiegelOnline*, 16. März 2018, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/brasilien-proteste-nach-mord-an-marielle-franco-a-1198562.html> (letzter Zugriff am 20. September 2018).

ro) zur Finanzierung der Bundesintervention zur Verfügung.¹¹⁵ Nötig wurden hierfür Kürzungen im Haushalt diverser Ministerien. Dennoch billigte der Nationalkongress die Maßnahme am 11. Juli 2018. Bereits im Mai hatten die Volksvertreter der Schaffung von 231 außerplanmäßigen, kommissarischen Stellen für das Kabinett des Bundesinterventionisten zugestimmt.¹¹⁶ Das entsprechende Haushaltänderungsgesetz sah zur Finanzierung der hierzu benötigten 43 Millionen Reais (ca. 10 Millionen Euro) die Streichung von Stellen im Institut für Nationales Historisches und Künstlerisches Erbe (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN) vor.

Unterdessen lief am 31. Dezember 2018 das Mandat der Bundesintervention aus. Zwar wurde bei der offiziellen Feierlichkeit versucht, den Eindruck einer erfolgreich abgeschlossenen Mission zu erwecken. General *Braga Netto* erklärte gegenüber Justizminister *Torquato Jardim* sämtliche Ziele für erreicht.¹¹⁷ Die vom Instituto de Segurança Pública vorgelegten Zahlen zeichnen jedoch ein anderes Bild. So gab es einerseits keinerlei signifikante Änderungen im Hinblick auf Gewaltdelikte mit Todesfolgen.¹¹⁸ Andererseits stieg die Zahl der durch Sicherheitsbeamte getöteten Bürger sprunghaft um rund 40% auf einen neuen Allzeit-Höchstwert. Hatten sie bereits 2017 den Tod von 1.127 Personen verschuldet, stieg diese Zahl 2018 auf 1.532.¹¹⁹ Bei der ganz überwiegenden Mehrheit der Opfer handelt es sich freilich um Favela-Bewohner, und zwar zumeist junge Männer dunkler Hautfarbe. Das von Wissenschaftlern und Vertretern der Zivilgesellschaft errichtete Observatório da Intervenção beglitt über einen Zeitraum von zehn Monaten insgesamt 668 Operationen, bei denen trotz Einsatzes von rund 200.000 Sicherheitskräften lediglich 715 Waffen

115 *Heloisa Cristaldo*, Senado aprova verba e criação de cargos para intervenção federal no RJ, Agência Brasil, 11. Juli 2018, <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-07/senado-aprova-verba-e-criacao-de-cargos-para-intervencao-federal-no-rj> (letzter Zugriff am 25. September 2018).

116 *Romullo Baratto*, Congresso tira vagas no Iphan para criar 231 cargos para intervenção federal no Rio de Janeiro, ArchDaily, 17. Mai 2018, <https://www.archdaily.com.br/894685/congresso-tira-vagas-no-iphan-para-criar-231-cargos-para-intervencao-federal-no-rio-de-janeiro> (letzter Zugriff am 25. September 2018).

117 Vgl. *Raoni Alves*, Cerimônia marca fim da intervenção federal no RJ: 'Cumprimos a missão', diz general, G1 Rio, 27. Dezember 2018, <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/12/27/cerimonia-encerra-intervencao-federal-na-seguranca-do-rj.ghtml> (letzter Zugriff am 5. Februar 2019).

118 Im Vergleich zum Vorjahr fiel die Statistik von 40.0/100.000 Einwohner auf 39,3 bzw. von 6.749 auf 6.695 Delikte dieser Natur. Vgl. ISP, Séries históricas anuais de taxa de letalidade violenta no estado do Rio de Janeiro e grandes regiões, Janeiro 2019, S. 3, <http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/SeriesHistoricasLetalidadeViolenta.pdf> (letzter Zugriff am 5. Februar 2019).

119 *Ibid.*, S. 14.

sichergestellt werden konnten, jedoch 204 Menschen ums Leben kamen.¹²⁰ 53 Mal wurden drei oder mehr Personen in nur einer einzigen Operation getötet.¹²¹

Dennoch sollen sich laut einer Meinungsumfrage im September 2018 immer noch 72% der Einwohner des Bundesstaats für eine Verlängerung der Bundesintervention ausgesprochen haben.¹²² Weshalb sie der neue Präsident, der als Abgeordneter einer ihrer glühendsten Verfechter war, ablehnte, sei noch abschließend erläutert.

E. Abschließende Bemerkungen

Zunächst ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sich aus Platzgründen mit der Analyse ausgewählter Fakten und Begebenheiten begnügt werden musste. Gleiches gilt für die mit der Bundesintervention verbundenen Rechtsfragen. Es sei dem Leser daher das abschließende Urteil darüber überlassen, ob und inwieweit die eingangs aufgestellte These einer medialen Manipulation der Kontrollorgane schlüssig belegt werden konnte.

Trotzdem dürfte deutlich geworden sein, dass die Mediendemokratie à *brasileira* auf einem Zweckbündnis zwischen einer Handvoll mächtiger Medienunternehmer und Vertretern der politischen Klasse beruht, das grundsätzlich dem rechten Spektrum zuzuordnen ist. Erstere mutieren gerne zu „selbstlosen“ Politikern und scheuen dabei nicht vor dem Griff nach höchsten Ämtern und Würden zurück. Letztere suchen zumindest dann ihre Nähe, wenn die eigene Macht bzw. das jeweils verfolgte politische Projekt in Bedrängnis gerät. Sie wissen, dass es ihnen mit Hilfe der Massenmedien gelingen kann, eine meinungspolitische Drucklage zu erzeugen, der sich andere Volksvertreter nicht ohne Gefahr für ihr eigenes Mandat entgegenstemmen können. Bedenken im Hinblick auf die Verfassungsgemäßheit der beabsichtigten Maßnahmen spielen dabei eine untergeordnete Rolle. Vielmehr kommt es ihnen zuvörderst darauf an, entsprechende Vorwürfe unter Hinweis auf die Einhaltung der vorgeschriebenen Prozedere abwehren zu können.

Anhand des Lehrstücks des Bundesintervention lässt sich zudem zeigen, dass Brasiliens derzeitige Krise gerade auch politisch-institutioneller Natur ist. Obwohl es sich um eine tief ins föderale Gefüge eingreifende Ausnahmemaßnahme gehandelt hat, die einen historischen Präzedenzfall unter der Verfassung aus dem Jahr 1988 darstellte, haben letztlich alle drei Staatsgewalten – Exekutive, Legislative und Judikative – keine größeren Anstalten gemacht, sich kritisch mit ihr auseinanderzusetzen und dabei den verfassungsrechtlichen Vorgaben den ihnen gebührenden Respekt zu zollen.

120 Observatório da Intervenção/CESEC (Hrsg.), *A intervenção ababou. Quanto custou?* Informativo 09, 16. Dezember 2018, http://observatoriointervencao.com.br/wp-content/uploads/2018/12/Infografico09_observatorio_ARTEFINAL.pdf (letzter Zugriff am 5. Februar 2019).

121 *Ibid. id.*

122 Vgl. *Marina Estarque*, Datafolha: 72% dos moradores do Estado do Rio querem prorrogar intervenção federal, Folhapress, 8. September 2018, <https://www.bahianoticias.com.br/folha/noticia/10480-datafolha-72-dos-moradores-do-estado-do-rio-querem-prorrogar-intervencao-federal.html> (letzter Zugriff am 26. September 2018).

Freilich hat sich damit ein Erosionsprozess fortgesetzt, dessen Ursprünge weit zurückliegen und dessen Ursachen vielschichtig sind. Das Amtsenthebungsverfahren gegen die demokratisch gewählte Präsidentin *Dilma Rousseff* mag jedoch als eine Art “Dammbruch” angesehen werden: Ihr wurde letztlich ein politisches Klima zum Verhängnis, das ihre Regierung bzw. Partei – die Partido dos Trabalhadores (PT) – als Sündenbock allen Elends und nicht zuletzt der im Land seit jeher grassierenden Korruption erscheinen ließ. Dieses Klima war massenmedial beträchtlich verstärkt, wenn nicht sogar erzeugt worden.¹²³ Es wurde rücksichtslos von ihren politischen Rivalen ausgenutzt – nicht zuletzt vom damaligen Vizepräsidenten *Michel Temer*.

Nach der Amtsübernahme musste er aber feststellen, dass die Rentenreform als sein zentrales politisches Vorhaben im Wahljahr zum Scheitern verdammt war. Die Bundesintervention gab ihm die Gelegenheit, sich dieses Reizthemas zu entledigen und Handlungsfähigkeit zu beweisen. Mit einer medienwirksamen, weil militarisierten Law-and-Order-Politik glaubte *Temer* seine Unbeliebtheit im Volk überwinden zu können. Trotzdem musste er bald einsehen, dass seine Kandidatur bei den anstehenden Präsidentschaftswahlen aussichtslos sein würde. Wieso?

Brasiliens Bevölkerung sieht sich seit Jahren einer nicht enden wollenden Welle von Korruptionsskandalen gegenüber, der sie fassungslos und frustriert gegenübersteht. Sie hat auch vor der Regierung *Temer* nicht halt gemacht, gegen den nach wie vor persönlich ermittelt wird (Stand: 22. April 2019). So richtete sich der Volkszorn zunehmend gegen das gesamte politische Establishment und die mit ihnen verquickten etablierten Medien. Vieles deutet darauf hin, dass hierfür mitursächlich die von Richter *Sérgio Moro* gesteuerte Operation “Waschanlage” (“*Lava Jato*”) war, in deren Zuge zahlreiche Politiker verurteilt und ins Gefängnis gesteckt wurden – darunter auch Ex-Präsident “*Lula*”. Der ihm gemachte Prozess gibt zwar in vielerlei Hinsicht Anlass zu Zweifeln an der Einhaltung rechtsstaatlicher Standards,¹²⁴ hielt aber – entgegen der Forderung des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen¹²⁵ – zur Begründung der Nichtzulassung seiner Kandidatur her. In dieser Situation wusste *Trump*-Bewunderer *Bolsonaro* einen höchst effektiven Online-Wahlkampf über die sozialen Medien zu führen, zumal er nach Aussage seiner Ärzte aufgrund der erlittenen Messerattacke nicht an den üblichen Fernsehduellen mit seinen Rivalen teilnehmen konnte. Dabei präsentierte er sich als nicht korrumperbarer Ex-

123 Vgl. nur: *Glenn Greenwald/Andrew Fisher/David Miranda*, O Papel da mídia no golpe, por Glenn Greenwald, GGN, 22. März 2016, <https://jornalgnn.com.br/noticia/o-papel-da-midia-no-golpe-por-glenn-greenwald> (letzter Zugriff am 25. September 2018).

124 S. nur *Thomas Fischermann*, Wahlen in Brasilien: Aus der Zelle zurück an die Macht?, Zeit Online, 3. September 2018, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-09/wahlen-brasilien-lula-da-silva-gefaengnis-kandidatur> (letzter Zugriff am 5. Februar 2018).

125 Vgl. *Bruce Douglas/Samy Adghirni*, Brazil Slaps Down UN Human Rights Committee Request on Lula, Bloomberg, 17. August 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-17/brasil-slaps-down-un-human-rights-committee-request-on-lula> (letzter Zugriff am 5. Februar 2018).

Militär, der aufs Härteste gegen Gewalt, Drogenkriminalität und eben auch Korruption vorgehen würde. Wichtige Stimmen brachten ihm schließlich minderheitenfeindliche Diskurse, die sich u.a. gegen Homosexuelle, Indigene und "Kulturmarxisten" richteten.¹²⁶ Die brasilianische Wahlgerichtsbarkeit hat diesem Treiben trotz unzähliger Vorwürfe wegen Fake-News und Hetzpropaganda eher tatenlos zugesehen.¹²⁷

Da die Regierung *Bolsonaro* nur handlungsfähig sein wird, wenn sie rasch eine Rentenreform auf den Weg bringt, liegt es auf der Hand, dass der neugewählte Präsident von einer Verlängerung der Bundesintervention alsbald Abstand nahm. Dabei konnte er sich offenkundig der Rückendeckung der in seiner Regierung zu Ministern erhobenen (Ex-)Militärs sicher sein. In Rio de Janeiro ist ohnehin mit Gouverneur *Wilson Witzel* ein bekennender Unterstützer *Bolsonaros* an die Macht gelangt. Der ehemalige Richter verfolgt eine Sicherheitsstrategie, die weniger "Inkursionen" in die Favelas erforderlich machen soll – u.a. durch den Einsatz unbemannter Kampfdrohnen und von *Sniper*-Kommandos, die aus Helikoptern "bewaffnete Kriminelle" erschießen dürfen sollen. Noch ist dieses Vorhaben angesichts gravierender menschenrechtlicher Bedenken Zukunftsmusik, die jedoch in den Ohren vieler Wähler gut klang. *Witzel* hat sich bereits zusammen mit *Flávio Bolsonario*, dem in Rio de Janeiro zum Senator gewählten Präsidentensohn, in Israel nach entsprechenden Erfahrungen und Einsatzgeräten kundig gemacht, da er den Konflikt mit den Palästinensern für vergleichbar mit der Situation in seinem Bundesstaat hält.¹²⁸ Unterdessen hat *Sérgio Moro*, den *Bolsonaro* zum Superminister für Justiz und öffentliche Sicherheit gemacht hat und der bereits von *Silvio Santos* als dessen Nachfolger¹²⁹ ins Gespräch gebracht wurde, einen ersten Gesetzesentwurf zur Verbesserung der Kriminalitätsbekämpfung vorgelegt.¹³⁰ Er sieht u.a. ein erweitertes Selbstverteidigungsrecht für Polizisten und Sicherheitsbeamte vor. Sie sollen zukünftig bereits gerechtfertigt handeln, wenn sie "in einem bewaffneten Konflikt oder bei drohendem Risiko eines bewaffneten Konflikts einer unmittelbar bevorstehenden Aggression zuvorkommen."¹³¹ Auch *Moro* scheint wieder einmal eilig die Gunst der Stunde ergreifen zu wollen.

126 Vgl. *Boris Hermann*, Ein Ultrarechter verführt Brasilien, Die Süddeutsche Zeitung, 8. Oktober 2018.

127 Vgl. *Thomas Milz*, Brasilien: Die Wahl der Fake-News, Deutsche Welle, 17. Oktober 2018, <https://www.dw.com/de/brasilien-die-wahl-der-fake-news/a-45923518> (letzter Zugriff am 5. Februar 2018).

128 Vgl. *Berenice Seara*, Witzel e Flávio Bolsonaro vão a Israel comprar drone que faz disparos, O Globo Rio,,2. November 2018, (letzter Zugriff am 6. Februar 2019).

129 Vgl. *Aquiles Emir*, a.a.O. (Fn. 18).

130 Online abrufbar unter: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/02/04/projeto-de-lei-anticrime-veja-a-integra-da-proposta-de-sergio-moro.ghml> (letzter Zugriff am 6. Februar 2019).

131 *Ibid.* Im Wortlaut: "(...) considera-se em legítima defesa: I – o agente policial ou de segurança pública que, em conflito armado ou em risco iminente de conflito armado, previne injusta e iminente agressão a direito seu ou de outrem; (...).".