

## Brasiliens Herausforderung durch den Terror der Organisierten Kriminalität

### Nach der Anschlagserie von Rio: Kampf dem (Narco-)Terrorismus?

Von *Sven Peterke*, Brasília

#### I. Brasilien: Kampfansage an den Terrorismus

Seit Mitte der siebziger Jahre galt Brasilien als vom Übel terroristischer Vereinigungen verschont. Nun aber sagte der brasilianische Staatspräsident, Luiz Inácio Lula da Silva, dem Terrorismus den Kampf an. Dies geschah namentlich als Reaktion auf eine Anschlagserie, die in Rio de Janeiro im Morgengrauen des 28. Dezember 2006 begann und neben erheblichen Sach- und Personenschäden (mindestens) 19 Todesopfer zur Folge hatte. Am Tage des Antritts zu seiner zweiten Amtszeit, am 1. Januar 2007, vertrat der als besonnen geltende Lula vor laufenden Kameras die Meinung, dass die Vorkommnisse von Rio nicht länger als „gewöhnliche Kriminalität“ begriffen werden dürften, sondern „Terrorismus“ darstellten, dem mit „starker Hand“ begegnet werden müsse.<sup>1</sup> Allerdings war offenkundig, dass die Drogenmafia für die Schreckenstaten verantwortlich zeichnete – so wie schon vorher bei einer noch viel blutigeren Anschlagserie in São Paulo, in deren Verlauf im Mai 2006 über 100 Menschen ums Leben kamen.<sup>2</sup> Insoweit lag zunächst die Vermutung nahe, der Präsident habe lediglich einen politischen Kampfbegriff bemüht, indem er die Anschlagserie in Rio als Terrorismus geißelte.

Jedoch wurde am 4. Januar 2007 publik, dass das „Kabinett für institutionelle Sicherheit“ (Gabinete de Segurança Institucional, GSI) einen Gesetzesentwurf betreffend „terroristischer Akte“ vorbereitet, mittels dessen auch jener Typus von Taten verstärkt kriminalisiert werden soll, der jüngst Brasiliens Metropolen in Angst und Schrecken versetzt hat.<sup>3</sup> Seriö-

<sup>1</sup> Vgl. *Helayne Boaventura/Sandro Lima*, Rigor contra “terroristas” do Rio, *Correio Braziliense* v. 2. Januar 2007, S. 3. Sie zitieren u.a. aus der Rede Lulas: “Isso é terrorismo e tem que ser combatido com uma política forte e com uma mão forte do Estado brasileira. Aí extrapolou o banditismo convencional que nós conhecíamos.” “Essa barbaridade não pode ser tratada como crime comum.”

<sup>2</sup> Vgl. *Memória: Onda de terror no ano passado*, *Correio Braziliense* v. 8 Februar 2007, S. 12. Die Zahl der Todesopfer soll 162 betragen.

<sup>3</sup> *Andréa Michael*, Projeto definirá ataques como ato terrorista, *Folha de São Paulo* v. 4. Januar 2007, S. C 3. Zitiert wird, dass als terroristische Praktiken solche gelten sollen, welche die “finalidade de infundir estado de pânico ou insegurança na sociedade, para intimidar o Estado, organi-

sen Tageszeitungen zufolge sieht Artikel 1 des Gesetzesentwurfs vor, dass als terroristische Praktiken jene gelten sollen, welche das Ziel haben, einen Zustand der Panik und der Unsicherheit in der Bevölkerung hervorzurufen, um den Staat, eine internationale Organisation oder eine juristische Person, gleich ob national oder ausländisch, einzuschüchtern oder sie zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen.<sup>4</sup> Ein GSI-Mitglied äußerte sich dahingehend, man habe sich unter den Optionen, entweder zu definieren, was Terrorismus darstelle, oder aber einzelne Akte als terroristisch zu kriminalisieren, für die letztgenannte entschieden. Man wolle nämlich verhindern, dass den für diese Akte verantwortlichen Verbrecherorganisationen eine politische Prägung zuerkannt werde.<sup>5</sup>

Als Anfang März 2007 US-Präsident George W. Bush auf Staatsbesuch in São Paulo weilte und sich der brasilianische Präsident als tatkräftiger Partner im „Global War on Terror“ präsentieren wollte, wurden weitere Details des „Gesetzes gegen den Terrorismus und seine Finanzierung“ bekannt. Untergliedert in elf Kapitel, soll es, aufbauend auf obiger Definition, den Inhalt von 14 internationalen Anti-Terrorismusabkommen zusammenfassen und u.a. auch Nuklear- und Bioterrorismus adressieren.<sup>6</sup> Verfassungsrichter Marco Aurélio Mello nutzte die Gelegenheit, um darauf hinzuweisen, dass Terrorismus eine staatsfeindliche Ideologie voraussetze und das Gesetz daher im brasilianischen Kontext letztlich inadäquat sei.<sup>7</sup> Menschenrechtler gaben zu bedenken, dass die Terrorismus-Definition auch auf soziale Bewegungen wie z.B. die Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) angewendet werden könne.<sup>8</sup>

Kurzum: Obgleich Präsident Lula im Hinblick auf die Anschlagsserien von Rio und São Paulo derzeit den evasiven Begriff der „neuen Kriminalität“ bevorzugt,<sup>9</sup> und obgleich noch lange nicht ausgemacht ist, ob es tatsächlich zur Verabschiedung eines „Anti-Terrorismusgesetzes“ kommen wird, so wird doch immer deutlicher, dass die Kampfansage an den Terrorismus mehr als nur einmalige Rhetorik war und den innerstaatlichen Bezugspunkt die Gewalt(wellen) in Brasiliens größten Metropolen bilden. Vor diesem aktuellen Hintergrund erscheint angebracht, der Frage nachzugehen, welcher urbane Gewalt(akteur) Brasilien

zação internacional ou pessoa jurídica, nacional ou estrangeira, ou coagi-los a ação ou omissão” haben.

<sup>4</sup> Ibid. Vgl. auch *Claudio Dantas Sequeira*, Lei antiterror divide especialistas. Movimentos sociais prometem veto, *Correio Braziliense* v. 9. März 2007, S. 19.

<sup>5</sup> Ibid.: “Se você enquadra essas organizações como terroristas você dá um cunho político a elas, mas isso o governo não vai fazer. São um bando de criminosos.”

<sup>6</sup> Vgl. *Claudio Dantas Sequeira*, Lula contra o terror, *Correio Braziliense* v. 8. März 2007, S. 28.

<sup>7</sup> Ders., op. cit. (Fn. 4).

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Vgl. *Fernanda Guzzo/Helayne Boaventura*, Lula pede Justiça mais moderna, *Correio Braziliense* v. 2. Februar 2007, S. 13.

herausfordert. In diesem Fragehorizont können einige Besorgnis erregende Entwicklungen aufgezeigt werden, die auf eine weitere Gewalteskalation innerhalb und außerhalb der Elendsviertel Rios und auch São Paulos hindeuten.

## II. Sachverhalt

Den Ausgangspunkt soll eine Skizze der Geschehnisse von Rio bilden. Anschließend geht es um die Motive der Täter und ihrer Hintermänner. Da ein polizeilicher Abschlussbericht wohl noch lange Zeit auf sich warten lassen wird, können freilich nur vorläufige und fragmentarische Feststellungen getroffen werden. Sie beruhen im Wesentlichen auf dem, was bislang über die Presse publik wurde.

### 1. Die Anschlagsserie von Rio

In ihren Ausgaben vom 29. Dezember 2006 berichteten Brasiliens Tageszeitungen von einem bereits 24 Stunden andauernden Terror, einem „neuen Szenario eines Bürgerkriegs“,<sup>10</sup> das seit dem frühen Morgen des Vortags bereits 18 Todesopfer gefordert und 34 Verletzte zur Folge gehabt habe. Dem äußeren Erscheinungsbild nach handelte es sich um eine großflächig angelegte, scheinbar koordinierte, weil synchronisierte Aktion. 15 Einzelattacken wurden registriert. Sie richteten sich im Wesentlichen gegen zwei Ziele:

Unmittelbares Angriffsziel waren zum einen die staatlichen Sicherheitskräfte. Es wurden Polizeipatrouillen attackiert und kleinere Polizeiwachen invadiert, verwüstet und die Dienstwaffen geraubt. Verwendet wurden bei diesen Angriffen u.a. Maschinenpistolen, Gewehre und Handgranaten. Zwei Polizisten kamen ums Leben, einige wurden verletzt. Auf das Konto der Polizei geht wohl wiederum die Tötung von sieben, wie es hieß, „Verdächtigen“.<sup>11</sup>

Zum anderen zielten die Täter in den öffentlichen Raum: Mehrere vollbesetzte Busse wurden in Brand gesetzt; in einem Fall gelang es sieben Menschen nicht, ihr Leben vor den Flammen zu retten. Viele der Fahrgäste haben schwerste Verbrennungen davon getragen.

<sup>10</sup> S. z.B. *Ricardo Miranda*, Sob o domínio do terror, *Correio Braziliense* v. 29. Dezember 2006, S. 8. Vgl. auch *Jens Glüsing*, Drogenkrieg in Rio. Schießwütige Polizisten, rabiate Gangster, verschreckte Touristen, *Spiegel Online* v. 23. Januar 2007, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/0,1518,460934,00.html> (am 23. Januar 2007): „In Rio tobt ein blutiger Krieg: [...]“ „Jetzt hat die Mafia offenbar dem Staat den Krieg erklärt.“

<sup>11</sup> *Ibid.*

Bislang erlag eine der betroffenen Personen diesen Verletzungen.<sup>12</sup> Darüber hinaus starb in der Nähe eines Shopping-Centers eine 33jährige Mutter in einem Kugelhagel, ihr sechsjähriger Sohn konnte schwer verletzt wenigstens überleben.<sup>13</sup>

Auch Tage nach den Schreckenstaten des 28. Dezember wurde noch auf Polizisten geschossen, wurden Polizeiwachen ausgeraubt und Busse angezündet.<sup>14</sup> Wie schon nach der Anschlagsserie in São Paulo leitete die Polizei eine „Gegenoffensive“ ein, der weitere Menschen zum Opfer fielen.<sup>15</sup>

## 2. Zu den Motiven der Anschlagsserien und ihren Hintergründen

Ein eindeutiges Motiv für die Taten ist nicht bekannt worden. Jedenfalls geschahen sie auf Veranlassung einer bzw. mehrerer Drogenbanden.<sup>16</sup> Zwei miteinander verwobene Interpretationen bestimmen die öffentliche Diskussion:

### a) Aufforderung zum Unterlassen

So wird einerseits gemutmaßt, dass die Anschlagsserie eine Warnung an den neu gewählten Gouverneur der 14-Millionen-Metropole sein sollte, keine härtere sicherheitspolitische Gangart einzuschlagen.<sup>17</sup> Denn in der Mehrzahl der rund 750 Armenviertel der Stadt herrschen derzeit mehr oder minder ungestört sog. Drogenfraktionen über das Wohl und Wehe von Hunderttausenden von sozial Marginalisierten. Über eine Million Menschen lebt in den „favelas“, den „no go areas“ für Normalbürger der Stadt.<sup>18</sup> Die Militärpolizei kann letztlich nur mit hochgerüsteten Sondereinheiten (insbesondere dem „Batalhão de Operações Especiais“, BOPE) und speziellen Panzerwagen („caveirões“) in kriegsartigen Einsätzen in diese Viertel vordringen. Stets droht ihr Beschuss von Mitgliedern der Drogenban-

<sup>12</sup> Vgl. Uma guerra sem fim, Correio Braziliense v. 31. Dezember 2006, S. 12.

<sup>13</sup> Ricardo Miranda, op. cit., S. 8.

<sup>14</sup> S. nur: No 4º dia de ataques, delegacia é roubada, Folha de São Paulo v. 31. Dezember 2006, S. C6.

<sup>15</sup> Beispiel: Am 24. Januar startete die Polizei in einer Favela Rios eine Operation zur Festnahme von mutmaßlichen Tätern und Drahziehern der Gewaltwelle. Dabei wurden fünf bewaffneten Widerstand leistende Personen getötet, sechs weitere angeschossen, vgl. Mario Hugo Monken, Operação policial em favela em busca de autores de ataques no Rio deixa 5 mortos, Folha de São Paulo v. 25. Januar 2007, S. C3.

<sup>16</sup> Vgl. Ricardo Mirando, Ordem partiu dos presídios, Correio Braziliense v. 29. Dezember 2006, S. 8.

<sup>17</sup> So z.B. die Ansicht von Prof. Julita Lemgruber, vgl. Recado ao novo governo, Correio Braziliense v. 29. Dezember 2006, S. 10.

<sup>18</sup> Die Einwohner Rios nennen die „favelas“ überwiegend „morros“.

den.<sup>19</sup> Mehrere Tausend bewaffnete Personen sollen im Dienste der kriminellen Vereinigungen Rios stehen.<sup>20</sup> Darüber hinaus meiden auch die unbescholtenen Bewohner der Armenviertel den Kontakt mit den staatlichen Sicherheitskräften. Denn die Drogenbanden haben ihnen neben verteidigungsfähigen Orten zum Drogenumschlag auch einen „Verschwiegenheitsschwur“ abverlangt, dessen Verletzung tödliche Konsequenzen haben kann. Hinzu kommt, dass fast täglich bei den Repressionsaktionen unschuldige „favelados“ getötet werden. Oftmals werden die Bewohner der Elendsviertel nicht nur mit Abscheu behandelt von der Polizei und verängstigt, sondern sie werden auch von ihr gefoltert.<sup>21</sup> Dies alles geschieht zumeist straflos: Die Aufklärungsquote für Tötungsdelikte, welche in Brasilien die häufigste Todesursache darstellen,<sup>22</sup> liegt in Rio bei rund 3%.<sup>23</sup> Abgeschottete und zugleich unklare Zuständigkeiten und Korruption innerhalb des Sicherheitsapparates und der Justiz schützen die Amtsträger zusätzlich.<sup>24</sup>

Die einzelnen Elendsviertel Rios unterstehen verschiedenen, oftmals verfeindeten Drogenfraktionen. Die bekannteste dieser kriminellen Organisationen ist das „Rote Kommando“ („Comando Vermelho“, CV). Sie wurde in den Haftanstalten Rios gegründet – als eine Art von illegalen Geschäften lebendes „Selbsthilfenetzwerk“, das sich um die Familienangehörigen der Inhaftierten und um eine bessere Behandlung ihrer Mitglieder in den Haftanstalten „kümmert“. Den Ausgangspunkt ihrer Formation und Entwicklung stellen insoweit die bis heute vorherrschenden, oftmals menschenrechtsverletzenden und hoch gewaltsamen Zustände in den völlig überbelegten brasilianischen Gefängnissen dar. Später spalteten sich vom „Roten Kommando“ einige Fraktionen ab. Deren in Freiheit befindliche Mitglieder

<sup>19</sup> Beispiel: Bei der oben (Fn. 15) geschilderten Aktion vom 24. Januar, wurde eine Spezialbatallion von 250 Polizisten eingesetzt, unterstützt von Helikoptern. Die Polizei geriet sofort unter Beschuss, vgl. *Mario Hugo Monken*, op. cit., S. C3.

<sup>20</sup> *Luke Dowdney*, *Children of the Drug Trade. A Case Study of Children in Organised Armed Violence in Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro 2003, S. 51.

<sup>21</sup> Vgl. *Sigurd Jennerjahn*, „Wir sind hier, um eure Seelen zu holen“, ai-journal 06/06, S. 15 f.

<sup>22</sup> Vgl. *Loïc Wacquant*, *Zur Militarisierung städtischer Marginalität*. Lehrstücke aus Brasilien, *Das Argument* 263/2005, S. 131 (132f.). Amnesty International hält fest: „Mittlerweile werden im demokratischen Brasilien jährlich mehr Menschen durch staatliche Sicherheitskräfte exekutiert als während der Militärdiktatur von 1964 bis 1985. Vgl. *Sven Hilbig*, *Brasilien. Den Finger am Abzug*, *amnesty journal* v. Nov. 2005, abrufbar unter: <http://www.amnesty.de> (am 1. Februar 2007).

<sup>23</sup> Vgl. *Carl D. Goerdeler*, *Probleme der urbanen Gewalt in Brasilien: Mit Furcht gibt es keinen Frieden*, in: *Wissenschaft & Frieden* 2 (2006), abrufbar unter: <http://www.iwif.de/wf206-28.htm> (am 12. Januar 2007).

<sup>24</sup> Vgl. zu Einzelheiten den Bericht von *Philip Alston*, UN Special Rapporteur for Extrajudicial, Summary or arbitrary Executions, Civil and Political Rights, Including Questions of Disappearances and Summary Executions, UN doc. E/CN.4/2006/53/Add.1 v. 27. März 2006, S. 36-43, der mit dem Satz endet: „Police violence remains systematic and widespread, disproportionately affecting the most vulnerable parts of the population.“

bestechen heute in großem Stil die völlig unterbezahlten Angehörigen der Zivil- und Militärpolizei, um die Herrschaft über die Elendsviertel sicherzustellen.<sup>25</sup> Die Polizei „[...] greift praktisch nur ein, um ihre Bestechungsgelder zu erhöhen, oder wenn Kriege zwischen den verschiedenen kriminellen Fraktionen ein Eingreifen unvermeidlich machen.“<sup>26</sup> Viele Anführer dieser quasi militärunternehmerisch strukturierten Netzwerke sitzen zwar zumeist hinter Gittern, vermögen aber dennoch – u.a. mit Hilfe von Mobiltelefonen – mit ihren Bandenmitgliedern in Kontakt zu bleiben und so ihre bedeutsame Rolle innerhalb des Netzwerkes fortzuführen. Dies gelingt den Drogenfraktionen durch Bestechung und Bedrohung der Vollzugsbeamten. Der Machterhalt über die Insassen der Haftanstalten, die in Freiheit kaum eine andere Wahl haben als in den Dienst der Fraktionen zu treten, tritt als wichtiges Motiv dieser kriminellen Machenschaften hinzu. Unnachgiebige Leiter von Haftanstalten oder deren einfache Beamte werden regelmäßig exekutiert – trotz spezieller Sicherheitsvorkehrungen. Wird bekannt, dass sich an den „privilegierten“ Haftumständen etwas zum Nachteil der sog. Präsidenten der Drogenfraktionen ändern soll, setzt sich die Drogenbande in Bewegung, um dies zu verhindern – notfalls unter Anwendung von Terror und ohne Rücksicht auf das eigene Leben oder das Außenstehender. Eine anstehende Änderung der Haftbedingungen für einige der hochrangigen Mitglieder der Drogenmafia war offenkundig der Anlass für die Gewaltwelle in São Paulo.<sup>27</sup> Ein entsprechender „Hinweis“ kann auch in Rio ein entscheidender Aspekt der „Unterlassungsforderung“ der kriminellen Organisationen an den Staat gewesen sein.

#### b) Aufforderung zum Einschreiten

Eine andere Deutung stellt das Phänomen der zunehmenden Verbreitung sog. Milizen („milícias“) in den Vordergrund.<sup>28</sup> Diese bewaffneten Einheiten entreißen derzeit immer mehr Armenviertel der Herrschaft der Drogenclans und unterstellen sie ihrem „Schutz“ – gegen eine monatliche „Sicherheitssteuer“.<sup>29</sup> Die Milizen setzen sich im Wesentlichen aus aktiven oder aus dem Dienst ausgeschiedenen Militär- und Zivilpolizisten sowie Soldaten zusammen. Circa 60 Ortschaften sollen sie bereits kontrollieren. Mehrere Millionen Reais

<sup>25</sup> Ein einfacher brasilianischer Polizist verdient kaum mehr als 400 Euro im Monat. Damit kann man auch in Brasilien kaum eine Familie durchbringen.

<sup>26</sup> *Christina Otten*, Brasilien. Mit Gewalt und Korruption arrangiert, Handelsblatt v. 18. Mai 2006, abrufbar unter: <http://www.handelsblatt.com> (am 13. Januar 2007).

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> U.a. Rio de Janeiro’s „Direitor de presídios“ sowie NGOs sind dieser Auffassung. Vgl. *Mario Hugo Monken*, PM apóiam milícias em ataques, diz ONG, Folha de São Paulo, S. C. 3; Recado ao novo governo, Correio Braziliense v. 29. Dezember 2006, S. 10.

<sup>29</sup> Zu ihren Ursprüngen sowie mit einer Einzelfallbeschreibung ihres Vorgehens: *Sergio Torres*, Milícia de policiais assedia área nobre do Rio, Folha Online v. 12. Dezember 2006, abrufbar unter: <http://www.folha.uol.com.br> (am 7. Januar 2007).

sollen monatlich in die Taschen ihrer Mitglieder fließen – ein willkommenes, aber lebensgefährliches Zubrot.<sup>30</sup> Es ist zwar bislang noch nicht zweifelsfrei nachgewiesen, dennoch aber wahrscheinlich, dass die Milizen, die wohl z.T. ohne Zögern die Drogenhändler bzw. als solche verdächtige und andere „unliebsame“ Personen hinrichten bzw. „verschwinden lassen“,<sup>31</sup> von der Militärpolizei nicht nur geduldet, sondern teilweise aktiv darin unterstützt werden, Elendsviertel unter ihre Kontrolle zu bringen.<sup>32</sup> Einige der Milizen scheinen sich dementsprechend als Todesschwadronen zu gerieren. Sie lassen sich mithin unter den Begriff der „death squads“ subsumieren, deren „Sozialcleansing“ die ehemalige UN Sonderberichterstatterin über außergerichtliche, summarische und willkürliche Hinrichtungen, Asma Jahangir, in ihrem Missionsbericht aus dem Jahre 2004 anprangert.<sup>33</sup>

Vor diesem Hintergrund wird die Anschlagsserie in Rio als Signal der Drogenfraktionen gedeutet, dass der Staat für den Rückzug der Milizen aus den „favelas“ sorgen solle. Die Anordnung, evtl. sogar die Planung der Attacken, ist freilich auch nach dieser Variante im Wesentlichen aus den Zellen jener Haftanstalten erfolgt, in denen die mächtigen „Präsidenten“ der Drogenclans gewöhnlich untergebracht sind. Diese Lesart der „Signale“ wird derzeit favorisiert. Denn es wurden gerade in den Bezirken Rios Polizeistationen angegriffen, in denen sich die Milizen ausgebreitet haben.<sup>34</sup>

Angemerkt sei schließlich noch, dass der Anschlagsserie in der 20-Millionen-Metropole São Paulo, bei der rund 250 Einzelaktionen registriert und in deren Verlauf über 80 Busse in Brand gesteckt wurden,<sup>35</sup> ein ähnliches Muster und wohl auch ähnliche Motive zugrunde

<sup>30</sup> Offiziellen Schätzungen zufolge erwirtschaften die Milizen in 35 dieser Ortschaften mindestens fünf Millionen Reais pro Monat (ca. zwei Millionen Euro) m vgl. Rio: milicias fatuariam mais de R\$ 5 mi por mês, abrufbar unter: <http://www.noticias.terra.com.br> (am 16. März 2007).

<sup>31</sup> S. den Report of the Special Rapporteur, *Asma Jahangir*, Civil and Political Rights, Including the Question of Disappearances and Summary Executions, Addendum. Mission to Brazil, UN doc. E/CN.4/2004/Add.3 v. 28 Januar 2004, S. 13 f.

<sup>32</sup> Dies wirft freilich Fragen nach der Zurechenbarkeit dieser Taten und der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit des brasilianischen Staates auf. Diesen Fragen kann vorliegend nicht nachgegangen werden. *Jens Glüsing*, op. cit., bezeichnet die Milizen übrigens als „paramilitärische Todesschwadronen“ und geht davon aus, dass sie mittlerweile sogar 97 Armenviertel beherrschen.

<sup>33</sup> Report of the Special Rapporteur, *Asma Jahangir*, Civil and Political Rights, Including the Question of Disappearances and Summary Executions, Addendum. Mission to Brazil UN doc. E/CN.4/2004/Add.3 v. 28 Januar 2004, S. 13 f.

<sup>34</sup> Vgl. *Gláucio Ary Dillon Soares*, Milícias e violência no Rio de Janeiro, *Correio Braziliense* v. 9. Januar 2007, S. 17.

<sup>35</sup> Vgl. *Petra Steinberger*, „Wir befinden uns in einem Krieg“, *Süddeutsche Zeitung* v. 18. Mai 2006, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/panorama/artikel/110/76034/pinrt.html>.

lagen.<sup>36</sup> Hier herrschen allerdings andere Drogenbanden als in Rio de Janeiro. Deren mächtigste ist das „Erste Hauptstadtkommando“ („Primeiro Comando da Capital“, PCC).

### III. Analyse

Die „neue“ Kriminalität, durch die Brasilien herausgefordert wird, ist mithin nicht nur wegen ihrer Gewaltdimension und –organisation beängstigend, sondern auch wegen eines gesellschaftshistorischen und –politischen Hintergrundes, dessen Tragik vorliegend nur angedeutet werden kann.<sup>37</sup> Es geht in diesem Kontext zweifelsohne nicht nur um eine signifikante Abwesenheit effektiver (rechts)staatlicher Kontrolle über Hoheitsgebetsauschnitte und Haftanstalten, aber doch zu einem guten Teil. In Brasilien hat eine „passive“ Sicherheitsprivatisierung<sup>38</sup> eines in der Ersten Welt unbekanntem Ausmaßes stattgefunden. An Orten oftmals unsäglichen Elends, an denen der Staat stillschweigend seine (niemals ernstlich wahrgenommene) Verantwortung aufgegeben hat, beanspruchen kriminelle Vereinigungen mehr oder minder unverhohlen das faktische Gewaltmonopol, um hieraus Profit zu schlagen. Das Resultat ist, dass die Organisierte Kriminalität diesen Anspruch nunmehr in neuer Deutlichkeit gegenüber der Politik artikuliert, indem sie zum Mittel des Terrors greift. Reicht dieser Umstand aber aus, um die Taten als Terrorismus einzuordnen?

#### 1. Rechtliche Einordnung als Terrorismus

Wählt man zunächst eine juristische Sichtweise, so gilt es festzustellen: Nach brasilianischem Recht stellen die geschilderten Taten *de lege lata* bislang keinen Terrorismus dar. Allerdings steht es jedem Staat weitgehend frei zu bestimmen, wer als Terrorist gelten soll. In der berühmten Resolution 1373 (2001)<sup>39</sup> hat zwar der UN-Sicherheitsrat die Staaten zu einer Vielzahl von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung verpflichtet. Doch hat er es

<sup>36</sup> Vgl. Erika Klingl, *Reação ficou no discurso*, *Correio Braziliense* v. 1. Januar 2007, S. 15; André Luís Woloszyn, *Guerrilha, guerra civil ou terrorismo criminal?*, *Folha de São Paulo* v. 5. Januar 2007, S. A3.

<sup>37</sup> S. hierzu und für Vertiefungsliteratur: Loïc Wacquant, *op. cit.*, S. 131ff.

<sup>38</sup> Beispiele: Der Nichtregierungsorganisation *Contas Abertas* zufolge sind allein in die letzten sechs Jahren die jährlichen „echten“ Investitionen in den Bereich der öffentlichen Sicherheit von 1,1 Milliarden Reais auf 540,8 Millionen zurückgegangen. Freilich ist umstritten, ob höhere Ausgaben mehr Sicherheit ergeben, vgl. *Paloma Oliveto/Renata Mariz*, *Dinheiro pela metade*, *Correio Braziliense* v. 21. Januar 2001, S. 10. Weiteres Beispiel: Die „gated communities“ sind heute das vorherrschende Wohnmuster der Mittelklasse, die notfalls selbst, aus Angst vor der Armut der Nachbarn, meterhohe Mauern errichtet, s. nur *Léo Gerchmann*, *No RS, moradores erguem muro para se proteger de vizinhos pobres*, *Folha de São Paulo* v. 25. Januar 2007, S. C1.

<sup>39</sup> UN doc. S/Res/1373 (2001) v. 28. September 2001.

diesen (auch danach noch) überlassen zu definieren, welche illegalen Gewaltpraktiken als terroristisch gelten sollen – ein Vorgang, der wohl das Unterfangen, sich auf einen einheitlichen, völkerrechtlich verbindlichen Begriff des Terrorismus zu einigen, für die nächsten Jahre vereitelt, jedenfalls aber erschwert hat.<sup>40</sup>

Ins Blickfeld rückt aus völkerrechtlicher Sicht aber die Frage, ob nicht vor dem Hintergrund der bestehenden internationalen Anti-Terrorismuskonventionen von terroristischen Anschlägen gesprochen werden kann. Bekanntlich ist auf der internationalen Ebene bislang der Weg beschritten worden, einzelne Akte als terroristisch zu kriminalisieren, ohne allerdings "Terrorismus" zu definieren. Was auf internationaler Ebene als terroristischer Akt gilt, kann folglich grundsätzlich auch auf nationaler Ebene als Terrorismus angesehen werden. Dies gilt umso mehr, als diese Abkommen oftmals konkrete Tatbestände enthalten, die es in nationales Recht umzusetzen gilt. Vorliegend interessiert namentlich das Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge von 1997,<sup>41</sup> dem Brasilien seit September 2002 als Vertragspartei angehört.<sup>42</sup> Das Abkommen bezweckt den Schutz kritischer Infrastruktur, öffentlicher Einrichtungen und Verkehrssysteme vor terroristischen Sprengsatz- und Brandanschlägen.

Gemäß seinem Artikel 2 Abs.1 begeht eine terroristische Straftat, wer

- „widerrechtlich und vorsätzlich einen Sprengsatz oder eine andere tödliche Vorrichtung zu einem öffentlichen Ort, einer staatlichen oder öffentlichen Einrichtung, einem öffentlichen Verkehrssystem oder einer Versorgungseinrichtung befördert oder dort beziehungsweise gegen einen solchen Ort, eine solche Einrichtung oder ein solches System in Anschlag bringt, auslöst oder zur Explosion bringt in der Absicht,
- a) den Tod oder schwere Körperverletzungen zu verursachen, oder
  - b) eine weitgehende Zerstörung des Ortes, der Einrichtung oder des Systems zu verursachen, sofern diese Zerstörung zu einem erheblichen wirtschaftlichen Schaden führt oder führen kann.

Gemäß Art. 2 Abs. 2 und 3 des Abkommens sollen Versuch und Teilnahme strafbar sein; explizit werden auch die Organisation und die Anweisung der Taten erfasst. In Artikel 1 wird u.a. genauer definiert, was unter den Begriffen „staatliche oder öffentliche Einrich-

<sup>40</sup> Vgl. *Ben Saul*, Definition of "Terrorism" in the UN Security Council: 1985-2004, *Chinese Journal of International Law* (2005), Vol. 4, S. 141 (157f.); *Hans-Joachim Heintze*, Das Völkerrecht wird unterschätzt: internationale Antworten auf den internationalen Terrorismus, *Internationale Politik und Gesellschaft* 3/2004, S. 38 (51).

<sup>41</sup> Einen Überblick über das Vertragswerk gibt: *Samuel M. Witten*, The International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, *American Journal of International Law* 92 (1998), S. 744ff.

<sup>42</sup> S. die Datenbank des brasilianischen Außenministeriums unter: <http://www2.mre.gov.br/dai/terrorismo.htm> (am 5. Januar 2007).

tung“, „öffentlicher Ort“ und „öffentliches Verkehrssystem“ zu verstehen ist. Gemäß Art. 1 Abs. 3

„[...] bedeutet «Sprengsatz oder andere tödliche Vorrichtung» Waffen oder Vorrichtungen, bei denen Spreng- oder Brandmittel verwendet werden und die dazu bestimmt sind, den Tod, schwere Körperverletzungen oder großen Sachschaden zu verursachen, [...].“

Unter Art. 2 kann freilich nicht subsumiert werden, solange die einzelnen Sachverhalte nicht ausermittelt sind. Es muss der Nachweis geführt werden, ob bzw. welche „tödlichen Vorrichtungen“ gegen die Polizeiwachen in Anschlag gebracht bzw. auf welche Art und Weise die Busse angezündet wurden. Es ist jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass sich Straftaten im Sinne dieses Anti-Terrorismusabkommens ereignet haben. Wäre dem so, könnten mehrere der Attacken von Rio legitimerweise als terroristisch eingestuft werden. Daran änderte dann im Kern auch nichts, dass das Abkommen gemäß Artikel 3 nur Anwendung findet, wenn die Taten internationale Dimension aufweisen. Denn erstens fielen den Taten eher zufällig keine Ausländer zum Opfer. Und zweitens erklärt Artikel 3 auch ohne Auslandsbezug die Artikel 10 bis 14 für anwendbar. Dies weist auf die Legitimität des Unterfangens hin, Taten ohne Auslandsbezug, die sich unter Art. 2 des Abkommens subsumieren lassen, ebenfalls als terroristisch einzustufen.

Indes darf die Kritik am Abkommen nicht übersehen, dass dieses nicht klar trennt zwischen terroristischen Anschlägen und solchen, die eben keinen terroristischen Hintergrund hätten.<sup>43</sup> Tatsächlich stellt nicht jeder Bombenanschlag oder jede Drohung hiermit sogleich Terrorismus dar.

## 2. *Soziologische Einordnung als Terrorismus*

Die Frage, ob man es mit Terrorismus bzw. terroristischen Vereinigungen zu tun hat, ist also komplexer. Die Kriminalisierung einzelner Akte als terroristisch vermeidet nur scheinbar die Auseinandersetzung, mit welcher Gewaltform bzw. welchem Gewaltakteur die Konfrontation stattfindet. Mithin erscheint es zweckmäßig, auf die Erkenntnisse der (sozialwissenschaftlich orientierten) Terrorismusforschung zurückzugreifen, um klären zu können, ob mittlerweile im brasilianischen Kontext von Terrorismus bzw. sogar von terroristischen Vereinigungen gesprochen werden kann.

<sup>43</sup> Vgl. Kerstin Wolny, Die völkerrechtliche Kriminalisierung von modernen Akten des internationalen Terrorismus – unter besonderer Berücksichtigung des IStGH-Statuts, Bamberg 2006, S. 61.

a) *Terrorismus als politisch motivierte Gewalt*

Die Terrorismusforschung ist sich im wesentlichen einig darüber, dass Terrorismus eine besondere Form illegaler Gewalt mit im weitesten Sinne politischer Zielsetzung darstellt.<sup>44</sup> Es ist nicht (nur) die Kampfweise als solche, sondern die dahinter stehende politische Motivation, die für Terrorismus charakteristisch ist und sie insbesondere von der („gewöhnlichen“) Organisierten Kriminalität abgrenzt – ein subjektives Element also, das oft auch eine moralische Wertung beansprucht.<sup>45</sup> Nach Begründungen und Ausprägungen wird vor diesem Hintergrund herkömmlich differenziert zwischen „Multiple-Issue-Terrorism“ und „Single-Issue-Terrorism“.<sup>46</sup> Zu erstgenannter Gruppe werden beispielsweise ideologischer, ethno-politischer, nationalistischer sowie Staats- und Glaubenterrorismus gezählt; zu letztgenannter Gruppe terroristische Aktivitäten im Zusammenhang mit Tierschutz, Umweltverschmutzung etc.<sup>47</sup>

Im brasilianischen Kontext fragt sich, ob es den Drogenbanden um mehr geht als um Profit und Dominanz auf illegalen Absatzmärkten, nämlich ob sie gar eine Art politisches Programm verfolgen. Denn zu konventionellen terroristischen Durchführungsformen sind diese Organisationen offenkundig in der Lage und auch willens, obgleich schwerlich eine Zuordnung zu den oben aufgeführten Fallgruppen möglich erscheint.

Vieles spricht dafür, dass es den Drogenfraktionen nach wie vor maßgeblich darauf ankommt, ihre illegalen Geldquellen und Geschäftspraktiken abzusichern.<sup>48</sup> Die Gründer des „Roten Kommandos“ wurden zwar während ihrer Gefängnisaufenthalte von den Ideen der politischen Gefangenen der Militärdiktatur inspiriert. Doch sind Name und Slogan („Frieden, Gerechtigkeit und Freiheit“) dieser kriminellen Vereinigung trügerisch. Freilich hegen auch ihre heutigen Mitglieder politische Vorstellungen und betreiben auch Politik. Dies geschieht namentlich mittels eines substaatlichen Herrschaftssystems, das auch als Narcokratie bzw. Narco-Diktatur bezeichnet wird, und welches tatsächlich die Dimensionen „gewöhnlicher“ Mafiakriminalität sprengt.<sup>49</sup> Um ihre Territorialherrschaft über die

<sup>44</sup> Vgl. *Kai Hirschmann*, Terrorismus in neuen Dimensionen, Hintergründe und Schlussfolgerungen, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 51/2001, S. 7 (7); *Peter Waldmann*, op. cit., S. 12; *Ulrich Schneekener*, *Transnationaler Terrorismus*, 1. Aufl., Baden-Baden 2006, S. 7.

<sup>45</sup> Vgl. *David J. Whittaker*, *Terrorismo. Um Retrato*, Rio de Janeiro 2005, S. 25; *Gabe Mythes/Sandra Walklate*, *Criminology and Terrorism. Which Thesis? Risk Society or Governmentality?*, *British Journal of Criminology* 46 (2006), S. 379 (381).

<sup>46</sup> Die Formen des „neuen“, „transnationalen“ Terrorismus, insbesondere des Massenwaffenvernichtungs- und Cyberterrorismus, können vorliegend vernachlässigt werden.

<sup>47</sup> Vgl. *Kai Hirschmann*, op. cit., S. 7 (8).

<sup>48</sup> *Luke Dowdney*, op. cit., S. 193.

<sup>49</sup> *Ibid.*, S. 54.

„favelas“ abzusichern, haben die Drogenbanden nicht nur ein Justizsystem errichtet, das denjenigen grausam abstrafte, der gegen den Willen oder die Interessen der eigenen Organisation handelt, sondern auch ein Schutz- und Sozialsystem, das den (größtenteils unfreiwillig) kooperierenden „favelados“ auch Respekt entgegenbringt, wirtschaftliche Vorteile verschafft und ein Minimum an sozialer Ordnung etabliert. Es werden sogar Freizeitaktivitäten und Benefizveranstaltungen für die Bewohner der Elendsviertel organisiert. Doch ist eben die dahinter stehende Motivation stets eine eigen- bzw. gruppennützige und deshalb letztlich tyrannischer Natur. Mithin fällt es schwer, den Drogenbanden die Verfolgung eines genuin politischen, „systemfeindlichen“ Programms zu unterstellen, wie es für Terrorismus grundsätzlich charakteristisch ist. Der Staat ist solange nicht ihr Angriffsziel, wie er sie gewähren lässt. Er soll auch nicht per se ersetzt werden.<sup>50</sup> Somit lässt sich im brasilianischen Kontext nicht von Terrorismus zu sprechen.

#### b) *Mischformen und Übergänge*

Die Grenze zwischen Organisierter Kriminalität und Terrorismus ist fließend. „Politisch-ideologisch ausgerichtete Gruppen können sich in profitorientierte, mafiaähnliche Organisationen verwandeln; es kann aber auch umgekehrt der Fall eintreten, dass illegale Geschäftspraktiken phasenweise durch ein politisches Engagement ersetzt oder ergänzt werden.“<sup>51</sup> Unverkennbar ist eine gewisse äußere Konvergenz beider Phänomene. Häufig gibt es auch Mischformen, gerade in Lateinamerika. Eine kritische Schnittstelle liegt sicherlich vor, wenn die Verbreitung von Terror darauf abzielt, den Gegner in seinem politischen Verhalten zu beeinflussen. Denn üblicherweise ist für Organisierte Kriminalität zwar ebenfalls die Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel charakteristisch. Sie dient ihr oft auch dazu, um auf Politik, Medien, Justiz und Wirtschaft Einfluss zu nehmen. Doch sind die Mittel herkömmlich andere, z.B. Bestechung und nicht-öffentliche Erpressung.

Da die Drogenfraktionen entweder vor einer Repressionspolitik warnen oder aber den Staat auffordern wollten, gegen die Milizen vorzugehen, ist ein hybrider bzw. Mischcharakter dieser kriminellen Vereinigungen durchaus erkennbar: Um ihren Erfolg im Bereich der Organisierten Kriminalität zu sichern, formulieren sie durch den Einsatz terroristischer Mittel und Methoden gegenüber dem Staat ihren Machtanspruch über Elendsviertel und Haftanstalten, gleichzeitig ihren „Brüdern“ und deren Clans Schutz und Unterstützung signalisierend. Indes wird eher die terroristische Kommunikationsstrategie instrumentalisiert als tatsächlich eine politische Gegenkonzeption artikuliert, welche die Staatmacht

<sup>50</sup> Ibid., S. 192.

<sup>51</sup> Peter Waldmann, *Terrorismus und Bürgerkrieg*, München 2003, S. 22.

provizieren und bei einer gewissen Klientel Sympathie und Unterstützung erzeugen soll.<sup>52</sup> Vielmehr geht es den Drogenfraktionen um die Beibehaltung bzw. die Rückkehr zu einem status quo. Freilich sollte durch die Anschlagsserien ebenfalls eine das Vertrauen in den Staat und seine Fähigkeit, Ordnung zu gewährleisten, untergraben werden. Adressaten der Gewaltbotschaft sind zwar einerseits die Politik und andererseits wohl auch – neben den zahlreichen inhaftierten Bandenmitgliedern und deren Angehörigen – die Bewohner der Elendsviertel, deren Quartiere zum Drogenumschlag und zum Unterschlupf benötigt werden. Doch ist diese Unterstützung erzwungen, obwohl die „favelados“ häufig ein positiveres Bild von der Narco-Diktatur haben als vom Staat und seinen Sicherheitsdiensten, welche ihnen als noch gewalttätiger und korrupt gelten – und eben tatsächlich oftmals mit der Drogenmafia zusammenarbeiten.<sup>53</sup> Den brasilianischen Staat kennen sie kaum als Rechts- und Sozial-, sondern fast ausschließlich als Repressionsstaat. Nach Auffassung von Loïc Walquant haben die „[...] unternehmensartig organisierten Banden eine Führungsrolle bei der Festigung der zunehmend dichteren kulturellen und sozialen Beziehungen inne, welche die städtischen Müllcontainer und die staatlichen Gefängnislagerhallen [...] heute verkoppeln.“

### 3. *Kann im brasilianischen Kontext von Narcoterrorismus gesprochen werden?*

Möglicherweise hat es Brasilien mit einem Phänomen zu tun, das sich mit dem Begriff des Narcoterrorismus umschreiben lässt. Man kann mit diesem Begriff eine unheilvolle Verbindung und Vermischung von Drogenhandel, Organisierter Kriminalität und der Bereitschaft kennzeichnen, zu terroristischen Mitteln zu greifen, um Ziele zu erreichen, die weder genuin politischer noch genuin materieller Natur sind. Unter dieser Prämisse scheint der Begriff insoweit adäquat, als die Zuordnung dieser Kriminalität zum Bereich der „gewöhnlichen“ Organisierten Kriminalität mitunter verharmlosend und in gewisser Weise euphemistisch wirkt – obgleich der brasilianische Staat eine hohe Mitverantwortung für die Eskalation der urbanen Gewalt trägt.<sup>54</sup> Zudem werden terroristische Mittel und Taktiken eingesetzt. Allerdings ist große Vorsicht bei der Verwendung des Begriffs des Narcoterrorismus angebracht. Dies aus mehreren Gründen:

<sup>52</sup> Eingehend zum terroristischen Kalkül: *Peter Waldmann*, *Terrorismus. Provokation der Macht*, op. cit., S. 33ff.

<sup>53</sup> *Jens Glüsing*, op. cit., berichtet: „Viele Bewohner haben mehr Angst vor schießwütigen Polizisten als vor den Drogengangstern. Zu Weihnachten verteilten die Banditen Schokoladen-Weihnachtsmänner, die mit Kokain gefüllt waren, zum „Tag der Kinder“ gab es Spielzeug für die Kleinen. Favela und Drogenhändler leben in einer Art Symbiose: Das Häuserlabyrinth der Elendsviertel gewährte den Gangstern Unterschlupf, die Bewohner profitierten vom „Schutz“ der Banditen.“

<sup>54</sup> Vgl. *Luke Dowdney*, op. cit., S. 195: „However, due to the sheer scale, the number of deaths, quasi-political community domination, the high levels of armed violence and war-grade-weapons involved, the situation must surely go beyond traditional notions of ‘crime’ and ‘organized crime’.“

Ob Narcoterrorismus als Terrorform angesehen werden kann, ist bislang umstritten und wird ganz überwiegend abgelehnt.<sup>55</sup> Zudem wird dieser Begriff hauptsächlich im Zusammenhang mit der Situation in Kolumbien<sup>56</sup> verwandt<sup>57</sup> und dort gewissermaßen unter umgekehrten Vorzeichen: Hier dienen primär illegale Gelder aus der Drogenkriminalität der Finanzierung des Kampfes der Guerilla (bzw. anderer Gewaltakteure) – und weniger Terrorakte der Sicherung von Drogenkriminalität.<sup>58</sup> Vor diesem Hintergrund ist mit dem Begriff des Narcoterrorismus regelmäßig ein „dark network“ zwischen den jeweils involvierten illegalen Organisationen bezeichnet.<sup>59</sup> Keineswegs darf auch die Tatsache verkannt werden, dass aus völkerrechtlicher Sicht in Kolumbien (u.a.<sup>60</sup>) ein Kampf zwischen Guerillatruppen<sup>61</sup> und der Regierung in Form eines innerstaatlichen bewaffneten Konfliktes stattfindet, bei dem letztgenannte die Guerillakämpfer in Terroristen umzubenennen versucht hat.<sup>62</sup>

Und schließlich gilt es auch zu beachten, dass eine äußere Konvergenz von Terrorismus und Organisierter Kriminalität – z.B. Ähnlichkeiten in Struktur und Vorgehensweise – nicht auf eine innere Konvergenz schließen lassen muss.<sup>63</sup> Wie gezeigt, stellen Terrorismus und Organisierte Kriminalität in theoretischer Hinsicht zwei distinkte Phänomene dar: Die Organisierte Kriminalität kann sich als „violent entrepreneur“ gerieren, der zu terroristischen Mitteln greift – dies jedoch zur Profitmaximierung und ohne ein politisch(-ideologi-

<sup>55</sup> Vgl. Kerstin Wolny, op. cit., S. 13.

<sup>56</sup> Vgl. Katrin Broering, Die brasilianische Außenpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses zu den USA, Fn. 10: „Unter Narcoterrorismus wird das Geflecht von organisierter Kriminalität, Drogenanbau und –handel und der kolumbianischen Aufstandsbewegung bezeichnet.“ Abrufbar unter: <http://www.weltpolitik.net> (am 8. Januar 2006).

<sup>57</sup> Verbindungen zum Drogenhandel werden freilich auch bei Al-Qaida (Afghanistan), dem Leuchtenden Pfad (Peru), der Hisbolla, der PKK, der ETA etc. vermutet, vgl. Nina Fleck, Die dunklen Netzwerke schließen sich zusammen, Das Parlament, Ausgabe 36 (2006), abrufbar unter: <http://www.das-parlament.de/2006/36/index.html> (am 10. Januar 2007).

<sup>58</sup> Vgl. Harvey L. Kline, Colombia: Lawlessness, Drug Trafficking, and Carving Up the State, in: Robert I. Rotberg (ed.), State Failure and State Weakness in a Time of Terror, S. 161 (168 f.).

<sup>59</sup> S. nur Nina Fleck, op. cit.

<sup>60</sup> Vgl. zu den verschiedenen Gewaltakteuren Kolumbiens: Peter Waldmann, Terrorismus und Bürgerkrieg, op. cit., S. 141ff.

<sup>61</sup> Angemerkt sei, dass die Zusatzprotokolle von 1977 zu den Genfer Konventionen den Kombattanten- und Kriegsgefangenenstatus auf Guerillakämpfer ausdehnen, welche während des Kampfes und bei seiner Vorbereitung die Waffen offen zu tragen haben, vgl. Art. 43 – 47 GK ZP I sowie statt vieler: Peter Fischer/Heribert Franz Köck, Allgemeines Völkerrecht, 5. Aufl. (2000), S. 341.

<sup>62</sup> Vgl. Mirko Sossai, The Internal Conflict in Colombia and the Fight against Terrorism, Journal of International Criminal Justice 3 (2005), 253 ff.

<sup>63</sup> Vgl. Michael Soiné, Aufklärung der Organisierten Kriminalität durch den Bundesnachrichtendienst, Vortrag v. 27. Oktober 2004, S. 9ff. Abrufbar unter: <http://www.das-parlament.de> (am 8. Januar 2007).

sches) Endziel zu verfolgen. Ob daher im brasilianischen Kontext von Narcoterrorismus gesprochen werden kann, hängt ab nicht nur von einer noch viel tiefer greifenden Analyse, sondern auch von einer noch differenzierteren analytischen Sprache für ein Phänomen, das nach vorherrschender Sichtweise Organisierte Kriminalität darstellt.

#### IV. Das Szenario einer dauerhaften, quasi-militärischen Auseinandersetzung

Wenngleich die Medien von einer neuen Form von Bürgerkrieg sprachen und sonstige Kriegsmetaphern verwandten, die auch gerne von den brasilianischen Sicherheitskräften aufgegriffen werden: Aus juristischer Sicht geht es fehl, in kriegsrechtlichen Kategorien zu denken. Denn für einen bewaffneten Konflikt im Sinne des Völkerrechts spricht derzeit nicht genug. Noch liegt keine Auseinandersetzung militärischer Dimension vor, die von einer gewissen Dauerhaftigkeit geprägt ist. Allerdings zeichnet sich eine noch unheilvollere Entwicklung ab.

Wie skizziert, gibt es fast täglich in den Elendsvierteln tödliche Schusswechsel zwischen den Drogenbanden und Spezialeinheiten der Polizei. In den Jahren 2005 und 2006 wurden im Bundesstaat Rio de Janeiro 137<sup>64</sup> bzw. 144<sup>65</sup> Militärpolizisten erschossen. Mehr als 1000 „Zivilisten“ werden jährlich von der Polizei getötet.<sup>66</sup> Dieser Gewaltkomplex kann sich durchaus zu einem Szenario mit kriegsvölkerrechtlich bedeutsamer Dimension verschärfen. Eine Entwicklung in diese Richtung kann eingeleitet werden, wenn auf der einen Seite die Streitkräfte aktiv und direkt gegen die bewaffneten Einheiten der Kriminellen zum Einsatz gelangen und dies eine heftige Gegenwehr seitens der Organisierten Kriminalität zeitigt, die nicht nur kurzfristiger Natur ist. Denn zu erkennen ist: Die kriminellen Organisationen führen bereits faktisch ein Heer von Tausenden (freilich nicht uniformierter) Bewaffneter.<sup>67</sup> Sie werden als „Soldaten“ („soldados“) bezeichnet, verdienen mindestens doppelt soviel wie die Polizeikräfte und haben die Aufgabe, die Elendsviertel gegen staatliche Invasion bzw. gegen die verfeindeten Drogenbanden oder Milizen zu verteidigen.

<sup>64</sup> Vgl. Mortes de Policias, Correio Braziliense v. 16. Februar 2007, S.9.

<sup>65</sup> Vgl. Mais Cinco Mortes, Correio Braziliense v. 10. März 2007, S. 7.

<sup>66</sup> Wie viele Personen täglich in Rio er- oder angeschossen werden, kann auf der NGO-Website „Rio – Bodycount“ unter <http://riobodycount.com.br> nachvollzogen werden. Die NGO Justiça Global berichtet von 1195 polizeilichen Todesopfern im Jahre 2003, vgl. Justiça Global, Menschenrechte in Brasilien, Berlin/Rio de Janeiro 2004, Kap.1.

<sup>67</sup> Vgl. *Daniel Fledes/Jérôme Cholet*, Zur Lage der Inneren Sicherheit in Brasilien, Brennpunkt Lateinamerika Nr.14 (2004), S. 149 (150): „Organisierte Banden verfügen über eine große Anzahl mit automatischen Waffen ausgestatteter Kämpfer, die permanent in den kontrollierten Gemeinden präsent sind.“

gen.<sup>68</sup> In größeren Bezirken sind es bis zu 500 „Soldaten“, die mit Maschinengewehren o.ä. ausgestattet Patrouille fahren. Nicht selten sind Kinder und Jugendliche dabei.<sup>69</sup> Es bestehen erschreckende Parallelen zum Schicksal von Kindersoldaten.<sup>70</sup> Belegt scheint auch, dass die Drogenbanden ehemalige Soldaten angeheuert haben, „[...] to train faction soldados in guerilla warfare tactics, and defend against BOPE.“<sup>71</sup> Die Elendsviertel bieten mithin ein geradezu ideales Schlachtfeld für einen wahrhaften „urban warfare“. Vor dem Hintergrund dieses Szenarios hat das Internationale Komite vom Roten Kreuz ein verstärktes Engagement zur Konflikteindämmung angekündigt – obgleich es einerseits keinen bewaffneten Konflikt im Sinne des Völkerrechts unterstellt, andererseits weder vorhat noch in der Lage wäre, direkt mit den „Konfliktparteien“ zu verhandeln.<sup>72</sup>

Der brasilianische Staat hat operativ auf die Anschlagsserie mit dem Einsatz der Nationalen Sicherheitskräfte („Força Nacional de Segurança Pública“) reagiert. Sie sollen helfen sicherzustellen, dass in Rio wieder Ruhe und Ordnung einkehren.<sup>73</sup> Es handelt sich hierbei um eine fast 8.000 Mann starke Sondereinheit des Bundes, die sich aus Mitgliedern des staatlichen Sicherheitsapparates zusammensetzt und die letztlich ähnlich ausgerüstet sind wie Angehörige der Streitkräfte. Sie tragen Tarnanzüge und verfügen u.a. über moderne Maschinenwaffen und Kommunikationsinstrumente. Erstmals in ihrer Geschichte sind Teile der „Força Nacional“ innerhalb der Elendsviertel aktiv geworden. Als die Militärpolizei Mitte Februar eine „favela“ zu okkupieren versuchte und die Drogenbanden zur Verteidigung Barrikaden errichtet hatten, wurde eine Einheit der „Força Nacional“ zur Unterstützung herangezogen. Bei der zwei Tage dauernden Schlacht, bei der auch Handgranaten eingesetzt wurden, kamen mindestens sechs Menschen ums Leben, freilich auch Unbeteiligte.<sup>74</sup> Ein gepanzerter Polizeihubschrauber entging nur knapp dem Abschuss.

Neben einem verstärkten Einsatz der „Força Nacional“ wird erörtert, welche Beiträge das Militär zur Sicherung Rios leisten kann. Noch bestehen verfassungsrechtliche Bedenken

<sup>68</sup> Luke Downey, op. cit., S. 48.

<sup>69</sup> *Daniel Flandes/Jérôme Cholet*, op. cit., S. 151: “Schon unter den 6-12-Jährigen rekrutiert die organisierte Kriminalität ihren Nachwuchs. Die Kinder beginnen als Träger, Kuriere oder Spione und können sich auf der kriminellen Karriereleiter hocharbeiten. Bereits 12-Jährige können für die Verteidigung ihrer Drogenverkaufsstellen verantwortlich sein, werdem mit Kleinwaffen ausgestattet und verdienen meist besser als der brasilianische Durchschnitt.” Vgl. auch *Jens Glüsing*, *Der Kinderkrieg von Rio*, *Der Spiegel* 9/2007, S. 148f.

<sup>70</sup> Eingehend und illustrativ: *Luke Downey*, op.cit., S. 118ff.

<sup>71</sup> Vgl. *ibid.*, S. 189 m.N.

<sup>72</sup> *Mariana Mainenti*, *Ajuda internacional*, *Correio Braziliense* v. 3. März 2007, S. 10.

<sup>73</sup> Sinn und Zweck ihres Einsatzes wird von Fachleuten kritisch beurteilt, vgl. *Renata Mariz/Paloma Oliveto*, *Críticas à Força*, *Correio Braziliense* v. 21. Januar 2007, S. 10.

<sup>74</sup> Vgl. *Tensão No Complexo Do Alemão*, *Correio Braziliense* v. 16. Februar 2007, S. 9.

gegen den Einsatz der Streitkräfte,<sup>75</sup> für den führende Militärs mit der Erfahrung aus UN-Friedensmissionen werben.<sup>76</sup> Unterdessen forderte die medizinische Einheit der Spezialtruppe der Militärpolizei – mit Maschinenpistolen ausgestattete Ärzte in schwarzen Tarnanzügen – gepanzerte Krankenwagen, die sie besser vor Beschuss schützen.<sup>77</sup>

All diese Eindrücke geben Anlass zur Sorge, dass die Anschlagsserien von Rio und São Paulo nicht das Ende, sondern erst der Anfang einer noch intensiveren gewaltsamen Auseinandersetzung zwischen Staat und Organisierter Kriminalität sind.<sup>78</sup> Möglicherweise haben die kriminellen Vereinigungen bereits mit dem Nachrüsten begonnen, um dem Staat gegenüber wehrhafter zu sein, sollte dieser sich „anmaßen“, dauerhaft mit Militärgewalt die „favelas“ von der Drogenkriminalität befreien zu wollen. Die Beschaffung auch schwerer Waffen dürfte mit Hilfe der Guerilla oder anderer Gewaltakteure Kolumbiens kein größeres Problem darstellen.<sup>79</sup> Denn im Dreiländereck Brasilien-Argentinien-Paraguay können die Organisationen eine rege Interaktion entfalten.<sup>80</sup>

Tritt die skizzierte weitere Eskalation auch nur in Teilen ein, wird sich aller Voraussicht nach auch der Charakter der Organisierten Kriminalität weiter verändern und anderen Gewaltakteuren noch ähnlicher werden. Mangels echten politischen Programms werden sich die Drogenbanden freilich weniger in Richtung einer „urban guerilla“<sup>81</sup> entwickeln,

<sup>75</sup> In der Regierung herrschte in den Januarwochen noch Unklarheit darüber, welche Aufgaben das Militär übernehmen darf und soll, vgl. Lula determina que Exército ajude o Rio, Folha de São Paulo v. 5 Januar 2007, S. C.3; *Eliane Cantanhêde*, Soldados ficarão de prontidão, diz ministro, Folha de São Paulo v. 6 Januar 2007, S. C.5.

<sup>76</sup> Vgl. *Sandro Lima*, General defende tropa nas ruas, Correio Braziliense v. 9 März 2007, S. 9.

<sup>77</sup> Vgl. *Raphael Gomide*, Armados `médicos de preto` atuam em ações da PM no Rio, , Folha de São Paulo v. 4. Februar 2007, S. C.6.

<sup>78</sup> *Jens Gülsing*, op. cit.: „Inhaftierte Bosse des „Comando Vermelho“, Rios größter Verbrecherorganisation, hatten die Anschläge von ihren Zellen aus befohlen. Sie waren vermutlich nur ein Vorgeschmack auf den Krieg, der Rio in den nächsten Monaten bevorsteht...“

<sup>79</sup> US-amerikanische Sicherheitsanalysten warnen vor einer dynamischen Instabilisierung der Region Lateinamerikas, die vom kolumbianischen Narcoterrorismus ausgeht, vgl. *R. Evan Ellis*, The Impact of Instability in Latin and South América, in: IEEE Engineering in Medicine and Biology Magazine, Jan./Febr. 2004, S. 187ff.

<sup>80</sup> US-amerikanische Sicherheitsanalysten sehen in dieser Region, in der viele Muslime beheimatet sind, jedoch primär einen eigenständigen Hort der Unterstützung für den internationalen Terrorismus, vgl. *Tenente-Coronel Philip K. Abbot*, A Ameça Terrorista na Área da Tríplice Fronteira: Mito ou Realidade, Military Review, Jan./Febr. 2005, S. 18 ff. Er stellt aber fest: „Além disso, com a cumplicidade de autoridades locais corruptas, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) pagaram aos grupos criminosos organizados do Brasil e do Paraguai para compra de armas e equipamentos em troca pro cocaína.“ (S. 19).

<sup>81</sup> Diesem Begriff soll hier nicht weiter auf den Grund gegangen werden. *André Luís Woloszyn* versteht darunter einen bewaffneten Kampf von irregulären Kombattanten oder Aufständigen gegen bewaffnete Einheiten des Staates, vgl. *Guerrilha, guerra civil ou terrorismo criminal?*, Folha

gleichwohl sie Gebiets Herrschaft anstreben. Denn um die Befreiung sozialer Schichten geht es dem „Roten Kommando“ gewiss nicht. Kriminelle, die ihre etablierten Macht- und Geschäftspositionen nicht aufgeben wollen und daher zu psychischer Gewalt greifen und auch handfeste Gebietsansprüche formulieren, mutieren mithin eher in Richtung der Extremfigur des „warlord“. Dieser kontrolliert als Gewaltunternehmer bestimmte Konfliktterritorien, um den persönlichen Vorteil unter Zuhilfenahme von Privatarmeen abzusichern und die Macht über bestimmte Ressourcen und Märkte zu erhalten.

## V. Weitere Anmerkungen

Die Regierung Lula ist trotz Anti-Terrorismus-Rhetorik bislang keinem übertriebenen Repressionsaktionismus verfallen, um der Mehrheit der Bevölkerung eine rasche Problemlösung vorzugaukeln. Dennoch ist festzustellen, dass in politischer Hinsicht – neben einem verstärkten Einsatz von Força Nacional und Militär – vor allem drastischere Strafsanktionen erörtert werden, insbesondere gegenüber jugendlichen Tätern.<sup>82</sup>

Nach zutreffender Einschätzung des Verfassungsrichters Marco Aurélio Mello (und vieler anderer) wird aber eine Gesetzgebung zur verschärften Abstrafung der Täter das Gewaltproblem nicht lösen,<sup>83</sup> zumal dem Staat hierzu bereits ein umfassendes Instrumentarium zur Verfügung steht. Mittlerweile wird dieses auch verstärkt angewendet: So sind u.a. zwölf der als Drahtzieher geltenden inhaftierten Mafiamitglieder in ein modernes Hochsicherheitsgefängnis des Bundes überführt worden, in dem sie für mindestens 120 Tage dem sog. „Regime Disciplinar Diferenciado“, d.h. Isolationshaft unterliegen.<sup>84</sup> Diese Maßnahme als solche ist keine Langzeitlösung, aber angesichts der Tatsache notwendig gewesen, dass sie in ihren bisherigen Zellen ihr kriminelles Handwerk weiter betreiben konnten. Naiv wäre es, zu glauben, der Staat könne vollständig auf Repression verzichten. Geradezu töricht wäre es aber, zu glauben, dass allein mit einer Repressionspolitik Brasiliens Gewalt- und Kriminalitätsproblem gelöst werden könnte. Für eine umfassende Präventionspolitik, die auch die soziale Inklusion der Unterprivilegierten und das historische Projekt der „Verstaatlichung der öffentlichen Sicherheit“ zum Inhalt hat, bedarf es allerdings umsichtiger langfristiger Konzepte – und freilich auch entsprechender finanzieller Mittel. Insbesondere

de São Paulo v. 5. Januar 2007, S. A3. Das klassische Konzept der Stadtguerilla, nämlich als Vorhut für eine Landguerilla, hat im Übrigen der Brasilianer Carlos Marighela durch sein „Handbook of Urban Guerilla Warfare“ aus dem Jahre 1969 entscheidend mitgeprägt, vgl. *Ulrich Schneckener*, op. cit., S. 32.

<sup>82</sup> S. nur *Renata Matiz*, op. cit., S. 11.

<sup>83</sup> Vgl. *Correio Braziliense* v. 4. Januar 2007, S. 10, die u.a. zitiert: “O endurecimento da legislação não resolve nada.”

<sup>84</sup> Vgl. nur *Talita Figueiredo*, *Chefes do tráfico do Rio são isolados no Paraná*, *Folha de São Paulo* v. 6. Januar 2007, C. 4.

wären die Sicherheitskräfte zu reformieren,<sup>85</sup> der Straflosigkeit, Korruption und den menschenrechtsverletzenden Haftbedingungen entgegenzutreten, aber auch der regionalen Dimension der Kriminalitätsbekämpfung Rechnung zu tragen werden. Die hierzu zweckdienlichen, detaillierten und umfangreichen Empfehlungen der ehemaligen UN-Sonderberichterstatterin über außergerichtliche, summarische und willkürliche Hinrichtungen, Asma Jahangir, sind allerdings bis heute nur ansatzweise umgesetzt worden.<sup>86</sup> So werden vermutlich einmal mehr die eigentlich Bestraften die stigmatisierten „favelados“ sein, obwohl schätzungsweise nur 1% von ihnen direkt in die kriminellen Machenschaften der Drogenbanden involviert ist.<sup>87</sup>

<sup>85</sup> Dies ist z.B. die Einschätzung des Präsidenten der Brasilianischen Instituts Giovanni Falcone, Wálter Maierovitch, vgl. *Paloma Oliveto/Renata Mariz*, Dinheiro pela metade, *Correio Brasileiro* v. 21. Januar 2001, S. 10. Instruktiv auch: *Kai Ambos*, Straftäter und Polizist – einerlei? In *Lateinamerika ist die Polizei noch weit von rechtsstaatlichen Standards entfernt*, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit* 2 (2002), S. 51 ff.

<sup>86</sup> Vgl. die Kritik des derzeitigen Sonderberichtstatters *Philip Alston*: *Civil and Political Rights, Including Questions of Disappearances and Summary Executions*, UN doc. E/CN.4/2006/53/Add.1 v. 27. März 2006, S. 19ff.

<sup>87</sup> *Luke Dowdney*, op. cit., S. 51.

had a strong appeal also in Latin America during the 20 th century. Several states established mixed forms of government, even closer to parliamentarism than in the 19th century. This is the case of *Uruguay* and the system of “colegiado integral” and “ejecutivo bicéfalo” (1917) as a hinderance against abuses. Another example is *Kuba* and his constitution of 1940, with a president as “poder moderador”.

### **The Darfur Crisis in Sudan and the International Law: A Challenge to the United Nations (UN) and the International Criminal Court (ICC)**

By *Hatem Elliesie*, Berlin

The state of Sudan has known little peace since gaining independence in 1956. As opposed to the wording of the 2005 signed “Comprehensive Peace Agreement”, the country hasn’t been repacified in a ‘comprehensive’ manner, thus far. The State of Sudan is still remains at a crossroads. The atrocities in the western parts of Sudan represents a supreme humanitarian emergency and is therefore not only a test case of international commitment to an emerging norm of humanitarian intervention; but also that of deep concern jeopardizing the achievements in the search of a new constitutional formula suitable to Sudan’s distinctive needs. Following his article in this journal (VRÜ 2005/3), the author provides an overview of Darfur’s crisis and argues aspects of relevant international law regulations bounded to the protagonists. The international community’s feeble response, mainly acting through the United Nations bodies, is also addressed, along with the issues of the ICC-referral and its principle of complementary as well as past, current, and upcoming crucial constitutional and national concerns in this context.

### **Brazil’s challenge through the terror of organized crime. After the wave of attacks in Rio: Fight against (narco-)terrorism?**

By *Sven Peterke*, Brasilia

In late December 2006, Rio de Janeiro was shaken by a wave of brutal attacks that was organized by the city’s powerful drug factions. Many people died or were injured. In response to these extremely violent events, Brazil’s President Lula spoke of terrorism, because the deeds had exceeded the understanding of „ordinary criminality“. The article at hand examines, from different angles of view, whether and how far Rio’s drug factions

committed true terrorist acts and whether it is possible to observe a process of transformation into terrorist organizations. After a brief description of the wave of attacks and a more detailed analysis of the purposes and motifs behind it, these problems are first tackled from a legal point of view. It is demonstrated, that there is no clear-cut answer in this respect. Therefore, a more sociological perspective to highlight the differences and similarities of Brazil's organized crime to terrorists groups and their tactics is required. Finally, the question is raised whether the term narcoterrorism is appropriate for addressing the outlined phenomenon. Last but not least, the article focusses on the measures envisaged by the State of Brazil to fight Rio's drug criminality and points out the risk of a further escalation of the violent conflict already taking place. Unfortunately, the political options that are currently discussed mainly appear to be of a merely repressive nature.