Wo liegen die Grenzen von Einschränkungen der Bürgerrechte im Namen der öffentlichen Sicherheit?

Version 1.1 · Revised 24 November 2026 (First published 18 November 2026)

Canonical URL: https://freechina.live/china-news-updates/democracy-civil-society/de-cce-022-public-safety-limits-on-civil-rights/ (latest version at this URL)

© 1998-2026 Free China Movement

Contact: contact@freechina.live · https://freechina.live

Einführung

Die öffentliche Sicherheit gehört zu den Pflichten des Staates. Bei Gewaltandrohungen, schweren Infektionskrankheiten oder Katastrophen kann auch staatliche Untätigkeit Leben, körperliche Unversehrtheit und Eigentum gefährden. Doch „öffentliche Sicherheit“ ist zugleich eine Begründung, die sich allzu weit ausdehnen lässt: Sobald eine Meinungsäußerung, Versammlung oder gesellschaftliche Tätigkeit als „destabilisierend“ gilt, kann die Forderung aufkommen, sie zunächst zu verbieten und erst später eine Erklärung zu liefern. Die Frage lautet nicht, ob man sich zwischen Sicherheit und Freiheit entscheiden muss. Sie lautet, wie der Staat die Notwendigkeit einer Beschränkung belegt und verhindert, dass vorübergehende Befugnisse dauerhaft werden.

Zur Beurteilung einer Beschränkung sind mindestens sechs Fragen nötig: Auf welches öffentlich zugängliche Gesetz stützt sie sich? Welche konkrete Gefahr soll sie abwehren? Welche belastbaren Belege liegen vor? Gibt es weniger eingriffsintensive Alternativen? Wie lange gilt die Maßnahme? Können Betroffene eine unabhängige Überprüfung und wirksamen Rechtsschutz erhalten? Diese Fragen behindern staatliche Schutzpflichten nicht, sondern können das Vertrauen in Sicherheitspolitik stärken.

Ausgangspunkt der Debatte

Das öffentliche Leben braucht Ordnung. Bei großen Konzerten sind Fluchtwege erforderlich; bei Sportveranstaltungen muss Gedränge verhindert werden; bei Demonstrationen ist die Durchfahrt von Rettungswagen zu berücksichtigen; Online-Plattformen müssen mit tatsächlichen Gewaltandrohungen umgehen. Nicht jede Regel verletzt die Freiheit. Umgekehrt wird eine Tätigkeit nicht schon deshalb zur Gefahr für die öffentliche Sicherheit, weil sie Behörden unbequem ist.

Angenommen, eine Stadt erhält eine glaubhafte Gewaltandrohung gegen eine friedliche Versammlung. Die Polizei muss die Quelle der Drohung untersuchen, Teilnehmende und Passanten schützen, sichere Wege organisieren und nötigenfalls gefährdete Orte vorübergehend beschränken. Eine andere Reaktion wäre, sämtliche öffentlichen Versammlungen in der Stadt ohne Erklärung des Gefahrenumfangs und ohne Bedingungen für die Wiederzulassung auszusetzen. Beide Reaktionen könnten sich auf Sicherheit berufen, unterscheiden sich jedoch grundlegend hinsichtlich Belegen, Kosten für die Rechte und Rechenschaftspflicht.

Die schwierigsten Entscheidungen fallen häufig unter Zeitdruck und bei unvollständigen Informationen, nicht zwischen den Extremen „vollständige Sicherheit“ und „vollständige Freiheit“. Gute Regeln ermöglichen deshalb notwendige schnelle Reaktionen, verhindern aber, dass bloße Risikoprognosen als ungeprüfte Rechtfertigung dienen.

Häufige Positionen und ursprüngliche Argumente

Nach einer verbreiteten Auffassung hat der Schutz des Lebens Vorrang, weshalb Regierungen vorbeugend handeln müssen, bevor eine Gefahr eintritt. Dafür gibt es reale Gründe: Im Gesundheitswesen und bei Großveranstaltungen kann man nicht warten, bis Schäden entstehen. Prävention ist nicht von vornherein rechtswidrig. Entscheidend ist, ob die Prognose nachvollziehbar begründet und die Maßnahme dem Risiko angemessen ist.

Eine andere Position betont: Rechte, die jederzeit mit dem Satz „aus Sicherheitsgründen“ aufgehoben werden können, schützen Minderheiten und Andersdenkende nicht mehr. Gerade bei heftigen öffentlichen Meinungsverschiedenheiten können Meinungsfreiheit, friedliche Versammlung und Vereinigungsfreiheit Regierungen unter Druck setzen. Druck ist aber keine Gewalt, und Kritik keine Sicherheitsbedrohung. Verwaltungskomfort darf die Prüfung tatsächlicher Gefahren nicht ersetzen.

Internationale Menschenrechtsnormen verlangen nicht, jede Tätigkeit jederzeit, überall und in jeder Form zuzulassen. Artikel 19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) betrifft die Meinungsfreiheit und bestimmte Einschränkungen; Artikel 21 schützt friedliche Versammlungen und erlaubt Beschränkungen unter strengen Voraussetzungen; Artikel 22 betrifft die Vereinigungsfreiheit. Wortlaut und zulässige Beschränkungsgründe unterscheiden sich. Die Maßstäbe eines Artikels dürfen nicht ungeprüft auf einen anderen übertragen werden. Bei einzelnen Staaten sind außerdem Unterzeichnung, Ratifikation, Vorbehalte und innerstaatliche Anwendung zu unterscheiden: Nicht alle Staaten unterliegen identischen vertraglichen Verpflichtungen.

Faktenprüfung

Erstens: den Gegenstand der Beschränkung bestimmen. Gegen tatsächlich begangene oder glaubhaft belegte Gewalt vorzugehen, ist etwas anderes, als friedliche Menschen zu beschränken, die daran nicht beteiligt sind. Bei einzelnen Drohenden muss die Regierung erklären, weshalb sie nicht gezielt gegen diese vorgehen kann, sondern eine größere Gruppe einschränken muss. Ebenso sind anstößige, scharfe oder falsche Meinungen nicht automatisch Drohungen, die unmittelbar Gewalt verursachen.

Zweitens: die gesetzliche Ermächtigung feststellen. Öffentliche Stellen erhalten nicht allein durch „Anweisungen von oben“, eine „besondere Lage“ oder unveröffentlichte interne Mitteilungen die Befugnis, Grundrechte einzuschränken. Das Gesetz sollte möglichst klar festlegen, wann Beschränkungen zulässig sind, welche Stelle entscheidet, welche Mittel erlaubt sind und welche Aufsicht besteht. Auch eine vorhandene Ermächtigung muss in ihren Grenzen angewandt werden; sie rechtfertigt nicht jede Einzelmaßnahme.

Drittens: den legitimen Zweck prüfen. Lebensschutz, Verhütung wirklicher Gewalt und öffentliche Gesundheit können legitime Ziele sein. „Das Ansehen wahren“, „Kritik vermeiden“ oder „Beschwerden reduzieren“ sind dagegen nicht dasselbe wie öffentliche Sicherheit. Der Staat muss den Bezug einer konkreten Tätigkeit zu einer rechtlich relevanten Gefahr erläutern, statt alle unliebsamen Aktivitäten pauschal als gefährlich einzuordnen.

Viertens: die Erforderlichkeit prüfen. Eine Maßnahme kann Risiken mindern, ohne erforderlich zu sein. Ein Verbot sämtlicher Versammlungen mag manche Risiken großer Menschenansammlungen reduzieren; verstärkte Sicherheitskräfte, eine geänderte Route, gestaffelter Zugang oder begrenzte Sperrzonen um besonders gefährdete Anlagen könnten dasselbe Ziel mit weniger Freiheitsverlust erreichen. Erforderlichkeit verlangt einen Vergleich von Alternativen, nicht bloß die Aussage, Verbote seien am einfachsten zu verwalten.

Fünftens: die Verhältnismäßigkeit beurteilen. Je schwerer, umfassender und länger ein Eingriff, desto stärker muss seine Begründung sein. Eine Straße mit nachgewiesener Gefahr kurzzeitig zu sperren, kostet die Betroffenen offensichtlich weniger Rechte als ein langfristiges Verbot aller öffentlichen Debatten in einer Stadt. Zu berücksichtigen sind auch die Betroffenen: Wer Anliegen nur durch Versammlungen öffentlich machen kann und kaum andere Kanäle hat, kann von einem Verbot besonders schwer getroffen werden.

Sechstens: Befristung und Ausstiegskriterien festlegen. Eine vorübergehende Maßnahme darf nicht allein wegen ihrer anfänglichen Genehmigung unbegrenzt verlängert werden. Es ist festzuhalten, wann und von wem die Gefahr erneut bewertet wird, welche Indikatoren zur Aufhebung führen und wie Fehlentscheidungen korrigiert werden. Besteht die Gefahr nicht mehr, benötigt eine fortgesetzte Beschränkung eine neue eigenständige Rechtfertigung; die ursprüngliche Notfallbegründung reicht nicht aus.

Siebtens: unterschiedliche Auswirkungen untersuchen. Eine formal für alle geltende Regel kann einzelne Gruppen stärker belasten. Beschäftigte, die nur am Wochenende demonstrieren können, Menschen mit eingeschränkter Mobilität oder Personen ohne Zugang zu digitalen Kommunikationswegen können die angebotenen Alternativen kaum nutzen. Werden vergleichbare Veranstaltungen wegen der Ansichten ihrer Teilnehmenden unterschiedlich behandelt, ist möglicher diskriminierender Vollzug zu untersuchen.

Achtens: Beschwerde und Rechtsschutz gewährleisten. Betroffene müssen Gründe erfahren, verständlich informiert werden und in geeigneten Verfahren Einwände erheben können. Im akuten Notfall mag für eine vorherige Anhörung keine Zeit sein; das rechtfertigt jedoch nicht die dauerhafte Abschaffung nachträglicher Kontrolle und von Ansprüchen auf Wiedergutmachung. Unabhängige Prüfung schützt Rechte und deckt zugleich Fehler bei Risikoeinschätzung, Informationsweitergabe oder Vollzug auf.

Vergleichende Forschung

Gewöhnliche Beschränkungen von Rechten sind von der förmlichen Abweichung von bestimmten Vertragspflichten (Derogation) während eines öffentlichen Notstands zu unterscheiden. Erstere richten sich gegebenenfalls nach den Beschränkungsklauseln des jeweiligen Rechts; letztere nach dem besonderen System des Artikels 4 IPbpR. Artikel 4 ist keine allgemeine Erlaubnis, bei üblichen Problemen der öffentlichen Ordnung Rechte beliebig auszusetzen. Er setzt einen öffentlichen Notstand voraus, der das Leben der Nation bedroht, und weitere strenge Bedingungen; bestimmte Rechte bleiben unabdingbar. Beide Systeme dürfen nicht vermischt werden.

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 29 des UN-Menschenrechtsausschusses von 2001 zu Artikel 4 betont den Ausnahmecharakter und die zeitliche Begrenzung von Derogationen. Sie behandelt unter anderem die förmliche Bekanntmachung, das Maß der strikten Erforderlichkeit und nicht derogierbare Verpflichtungen. Allgemeine Bemerkungen sind Auslegungshilfen eines Vertragsüberwachungsorgans, keine neuen völkerrechtlichen Verträge. Sie verdeutlichen: Eine Krise beseitigt nicht sämtliche Menschenrechtsgarantien.

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 37 desselben Ausschusses von 2020 zum Recht auf friedliche Versammlung behandelt dessen Bedeutung für das öffentliche Leben sowie Rechtmäßigkeit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit von Beschränkungen. Friedliche Versammlungen können Verkehr und Alltag beeinträchtigen; nicht jede Unannehmlichkeit rechtfertigt ein Verbot. Die Anwendung hängt weiterhin von den Tatsachen, der Rechtsordnung und den Verpflichtungen des betreffenden Staates ab.

Auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zeigt, dass Sicherheitsbegründungen im Einzelfall zu prüfen sind. In *Bączkowski und andere gegen Polen* (2007) ging es um Beschränkungen öffentlicher Versammlungen in Warschau. Der Gerichtshof untersuchte im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention Fragen der Versammlungsfreiheit und wirksamer

Rechtsbehelfe. Das Urteil bindet nicht automatisch alle Staaten weltweit. Es zeigt aber, dass ein Rechtsbehelf, über den erst nach dem vorgesehenen Versammlungstermin entschieden wird, ein formal bestehendes Recht praktisch wertlos machen kann.

Erfahrungen aus dem öffentlichen Gesundheitswesen zeigen ebenfalls: Einschränkungen können nötig sein, ihre Wirksamkeit muss aber fortlaufend überprüft werden. Bei Infektionskrankheiten können Menschenansammlungen, Quarantäne, Schulbetrieb und die Verteilung medizinischer Ressourcen betroffen sein. Wirksamkeit und gesellschaftliche Kosten ändern sich mit Übertragungswegen, Versorgungskapazitäten, Impfstoffen und Therapien. Was in einer Phase vernünftig war, ist nicht zwangsläufig zu jeder Zeit und an jedem Ort angemessen. Mit neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen müssen auch rechtliche Einschränkungen überprüft werden.

Vergleiche sollten nicht aus einer einzigen erfolgreichen oder überzogenen Polizeimaßnahme auf ein ganzes politisches System schließen. Aussagekräftiger sind Transparenz der Entscheidungen, Reichweite und Dauer der Beschränkungen, Geschwindigkeit unabhängiger Überprüfung, Umsetzung gerichtlicher Entscheidungen und Auswirkungen auf verschiedene Gruppen. Statistische Definitionen sind zu prüfen: Kriminalitätsraten, Protestzahlen oder Gesundheitsdaten unterschiedlicher Länder sind kein einzelner Maßstab für die Qualität eines Systems.

Einordnung

Sicherheit und Freiheit sind kein Nullsummenspiel. Wo der Staat Menschen nicht vor Gewalt schützt, schweigen sie womöglich aus Angst. Wo er Meinungsäußerungen beliebig unter Berufung auf Sicherheit unterdrückt, verliert die Gesellschaft wichtige Möglichkeiten, Gefahren aufzudecken und Fehler zu korrigieren. Dass Menschen Risiken melden, Medien politische Maßnahmen prüfen und Fachleute abweichende Einschätzungen äußern können, gehört selbst zu guter Sicherheitspolitik.

Das Vorsorgeprinzip bedeutet nicht „im Zweifel alles verbieten“. Sie muss sowohl die Gefahren der Untätigkeit als auch die Schäden staatlichen Handelns abwägen. Bei sehr glaubhaften Bedrohungen mit schweren Folgen können kurzfristig strengere Maßnahmen leichter zu rechtfertigen sein. Bei schwachen Belegen, unklaren Folgen oder besonders weitreichenden Einschränkungen muss die Regierung umso genauer begründen und überprüfen. Dass ein Restrisiko nie vollständig verschwindet, ist keine Grundlage für unbegrenzte Machtausweitung.

Öffentliche Ordnung ist nicht mit dem Schutz der Regierung vor Kritik gleichzusetzen. Eine Veranstaltung kann Regierende in Verlegenheit bringen oder Verkehrsplanung erschweren, ohne deshalb eine grundrechtsrelevante Gefahr darzustellen. Friedliche Teilnehmende dürfen ihre Ausdrucksmöglichkeiten nicht allein wegen der Feindseligkeit oder möglicher Straftaten Dritter verlieren. Gerade die Fähigkeit des Staates, gegen echte Gewaltandrohungen vorzugehen, kann friedliche Veranstaltungen erst sicher ermöglichen.

Unabhängige Aufsicht ist keine pauschale Misstrauenserklärung gegenüber Verwaltungsbediensteten, sondern erkennt an, dass alle Entscheidungen unter Informationsmangel und möglichen Fehleinschätzungen stehen. Polizei kann Gefahren überschätzen, Veranstalter können Risiken unterschätzen, Medien Falschmeldungen verbreiten und Gerichte sich verspäten. Öffentliche Gründe, dokumentierte Entscheidungen, Überprüfung und Korrektur verringern die Folgen von Fehlern aller Beteiligten.

Die rechtliche Rechtfertigung einer Maßnahme ist außerdem von ihrer politischen Wirksamkeit zu trennen. Eine rechtmäßig beschlossene Einschränkung ist nicht automatisch wirksam. Dass eine Maßnahme kurzfristig Unfälle reduziert, beweist umgekehrt nicht ihre Rechtmäßigkeit. Forschung muss getrennt fragen: Ist das Risiko tatsächlich gesunken? War gerade diese Einschränkung dafür ursächlich? Gab es mildere Mittel? Wer trug die Kosten? Erhielten zu Unrecht Beschränkte eine Entschädigung?

In einer Zeit schneller Informationsverbreitung braucht Sicherheitspolitik glaubwürdige Kommunikation. Unklare, widersprüchliche oder nicht hinterfragbare Anordnungen können die Bereitschaft zur Befolgung

untergraben. Belege zu erläutern, Unsicherheiten einzugestehen und Überprüfungstermine zu veröffentlichen, bedeutet keinen Autoritätsverzicht, sondern schafft Voraussetzungen für Zusammenarbeit. Auch die Öffentlichkeit muss belegte Kritik von unbestätigten Gerüchten unterscheiden, damit Debatten nicht in faktenlosen Parolen enden.

Zu fragen ist ferner, ob die für Einschränkungen zuständigen Stellen über ausreichende Fachkenntnisse verfügen. Bei Großveranstaltungen zählen Personendichte, Evakuierungskapazität, Wetter, medizinische Hilfe und Kommunikation vor Ort. Bei Infektionskrankheiten braucht es Expertise im öffentlichen Gesundheitswesen, aktuelle Daten und Rücksicht auf vulnerable Gruppen. Wer alles auf „erlauben“ oder „verbieten“ reduziert, übersieht technische Einzelheiten, die Risiken maßgeblich bestimmen. Es muss klar sein, wer Belege sammelt, wer Maßnahmen ändern darf und wer für Fehler verantwortlich ist.

Besondere Aufmerksamkeit verdienen indirekte Kosten. Das Absagen friedlicher Versammlungen kann lokalen Problemen die öffentliche Stimme nehmen; übermäßige Informationsbeschränkungen können fachliche Warnungen verzögern; intransparente Verfahren können Gerüchte und Misstrauen fördern. Diese Folgen beweisen nicht, dass jede Einschränkung falsch ist. Sie verlangen aber, vorhersehbare Nebenwirkungen mitzuberechnen, statt nur unmittelbare Verwaltungserleichterungen zu zählen.

Eine gute Sicherheitspolitik muss schließlich angeben, welche Belege ihre Einschränkungen widerlegen oder beenden würden. Wird ein Ort wegen Überfüllung geschlossen, sollte feststehen, bei welcher Besucherzahl oder nach welchen zusätzlichen Fluchtwegen er wieder öffnen kann. Beruht eine Einschränkung auf konkreten Gewaltinformationen, braucht es Verfahren zur Neubewertung und zum Ablauf ihrer Gültigkeit. Ohne Ausstiegskriterien werden Maßnahmen gegen bestimmte Risiken leicht zu dauerhaftem, ungeprüftem Verwaltungsalltag.

Schluss

Öffentliche Sicherheit kann ein legitimes Ziel für Beschränkungen bestimmter Rechte sein, ist aber kein automatisch gültiger Freibrief. Rechtmäßige Beschränkungen benötigen öffentlich zugängliche Gesetze, konkrete Risiken, überprüfbare Belege, Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit, klare Fristen und wirksamen Rechtsschutz. Entscheidend ist nicht die bloße Versicherung der Regierung, Sicherheit ernst zu nehmen, sondern ob Menschen Gründe hinterfragen, Fakten prüfen, Alternativen vorschlagen und Fehlentscheidungen korrigieren lassen können.

Je schwerer die Sicherheitsmaßnahme, desto genauer müssen ihre Grenzen erklärt werden. Je dringlicher die Krise, desto wichtiger sind nachvollziehbare und überprüfbare Aufzeichnungen. Der Schutz der öffentlichen Sicherheit und der Bürgerrechte muss innerhalb derselben rechenschaftspflichtigen Ordnung gelingen.

Quellen

1. Vereinte Nationen: *Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte*, insbesondere Artikel 4, 19, 21 und 22. https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights
2. UN-Menschenrechtsausschuss: *Allgemeine Bemerkung Nr. 29: Notstand (Artikel 4)*, 2001. https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-29-states-emergency-article-4
3. UN-Menschenrechtsausschuss: *Allgemeine Bemerkung Nr. 37: Recht auf friedliche Versammlung (Artikel 21)*, 2020. https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-37-article-21-right-peaceful-assembly
4. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: *Bączkowski and Others v. Poland*, Beschwerde Nr. 1543/06, Urteil vom 3. Mai 2007; über die HUDOC-Datenbank anhand der Beschwerde-Nummer auffindbar. https://hudoc.echr.coe.int/

Dieser Artikel ist auch auf Chinesisch (vereinfacht), Chinesisch (traditionell), Französisch, Deutsch, Spanisch verfügbar.

Auch verfügbar auf: 简体中文 · 繁體中文 · English · Français · Español