

Zugang zu Information, Bibliotheken und Völkerrecht

Erfolgreiche IFLA-Lobbyarbeit bei der UNO: Was darf davon erwartet werden?

Hans Ulrich Locher

Der internationale Bibliotheksverband hat sich erfolgreich positioniert: Das Entwicklungsprogramm der UNO hält den Zugang zu Information als Entwicklungsziel fest. Das ist maßgeblich auf die Arbeit des Verbandes mit der „Lyon Declaration“ zurückzuführen. Doch was bedeutet das?

Die „Lyon Declaration“ ist 2014 anlässlich des Weltkongresses der International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA) in Lyon lanciert und von fast 600 Institutionen und Organisationen unterzeichnet worden. Im Kern geht es generell um den Zugang zu Informationen und insbesondere zum Internet. Ziel war, dieses Anliegen im Entwicklungsprogramm der UNO für die Jahre bis 2030 zu verankern. Die Generalversammlung der UNO hat im September 2015 dieses Programm mit dem Namen Agenda 2030 verabschiedet. Der Zugang zu Information ist eines von 179 Zielen, nämlich Nummer 10 im Bereich 16: „Den öffentlichen Zugang zu Informationen sicherstellen ... in Übereinstimmung mit der nationalen Gesetzgebung und internationalen Übereinkommen.“¹

Der rechtliche Rahmen

Wieso ist der öffentliche Zugang zu Informationen wichtig? Es soll damit eine Basis der Meinungsäußerungsfreiheit sichergestellt werden; nämlich die Möglichkeit, sich überhaupt Informationen zu beschaffen, um sich gestützt darauf eine Meinung bilden zu können. Ideell verankert ist das in der Menschenrechtserklärung von 1948 in Art. 19² und rechtlich verbindlich geregelt im Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte³ und der dort verankerten „Freiheit, ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut jeder Art in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere Mittel eigener Wahl sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben“. Nun darf man diesen Aspekt der Menschenrechte nicht verabsolutieren und nicht verkennen, dass die Menschenrechte als Instrument gegen eine unkontrollierte und unbeschränkte staatliche Macht

geschaffen worden sind. Konkret bedeutet der freie Zugang zur Information vor allem ein Verbot staatlicher Zensur. Auf diese Aspekte, welche das Recht auf freien Zugang zu Informationen relativieren, ist nachfolgend separat einzugehen.

Einschränkung und zulässige Motive

Der freie Zugang zu Informationen ist kein absolutes Recht; Einschränkungen sind sogar explizit vorgesehen. Der Internationale Pakt erlaubt den unterzeichnenden Staaten, dass sie den Zugang einschränken dürfen. Dazu ist eine gesetzliche Grundlage erforderlich, also ein formal definierter Akt. Die Einschränkung muss zweitens begründet sein und als Gründe sind die folgenden vier zulässig: Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit (Art. 19, Abs. 3, Bst. b). Generell gilt bei Einschränkungen der Menschenrechte, dass diese verhältnismäßig erfolgen sollen: Die Einschränkung muss so gering als möglich sein, um den verfolgten Zweck – wie beispielsweise der nationalen Sicherheit – zu erreichen. Alle vier in Bezug auf die Informationsfreiheit genannten Gründe sind aber ohne weiteres als relativ offene Begriffe erkennbar. Sie sind mithin interpretationsbedürftig und öffnen der (staatlichen) Willkür Tür und Tor. Wer beurteilt beispielsweise, wann durch was die nationale Sicherheit gefährdet ist? Das Ausländergesetz der Schweiz sieht beispielsweise vor, dass Ausländern die Einreise in die Schweiz für eine Rede verweigert werden kann, weil deren Auftritt die öffentliche Sicherheit gefährdet (Art. 67, Abs. 2, Bst. a)⁴, was regelmäßig vorkommt⁵. In jüngster Zeit haben verschiedentlich Staaten (Türkei, Iran, China)⁶ den Zugang zu bestimmten Internetseiten untersagt

und bei Internetbetreibern entsprechende Sperren verfügt. Ob die Begründung für diese „Zensur“ die völkerrechtlichen Voraussetzungen erfüllt, kann hier dahingestellt bleiben.

Schutz vor Staatsgewalt

Damit sind wir beim zentralen Kern des Problems, bei dem sich die Katze in den Schwanz beißt. Die historische Entwicklung hat zur Forderung nach Menschenrechten geführt, gerade weil staatliche Repression und Gewalt insbesondere während des zweiten Weltkrieges unsägliches Leid über große Teile der Weltbevölkerung gebracht hat⁷. Im Rahmen der UNO-Gründung spielte die Entwicklung und Garantie der Menschenrechte in der heute rechtlich verbindlichen Form eine wichtige Rolle. Die Staatengemeinschaft benötigte dafür einen jahrzehntelangen Prozess, der in Bezug auf internationale Einklagbarkeit noch nicht beendet ist: Es fehlen entsprechende Gerichtshöfe. Kernidee war immer, dass die Menschenrechte dem Einzelnen die Möglichkeit geben, sich gegen staatliche Eingriffe, Willkür und Verletzungen dieser Rechte mit rechtlichen Mitteln zur Wehr zu setzen. Die Stoßrichtung war: Schutz des Einzelnen vor dem Staat. Schutz von ganz spezifischen Rechten, die für die

Würde und das Menschsein unabdingbar sind – wie etwa das Recht auf körperliche Unversehrtheit oder wie in unserem Bereich die Informationsfreiheit. Die staatliche Gewalt soll durch die Menschenrechte beschränkt werden, wobei andererseits diese Rechte dem Einzelnen keinen absoluten Anspruch geben.

Staat als Garant vor Staatsgewalt?

Die Idee der Menschenrechte war derart erfolgreich, dass sie sich immer mehr zu einer Forderung entwickelt hat, der Staat müsse aktiv dazu beitragen, diese Rechte zu verwirklichen: kein passives Unterlassen also, sondern ein aktives Leisten. Ob dies mit der Grundkonzeption der Menschenrechte zu vereinbaren ist, bleibt eine ungeklärte Frage. Jedenfalls widerspricht sie der historischen Entstehung und der historischen Erfahrung mit staatlicher Gewalt. Es sollte sich zumindest jeder die Frage stellen, ob von Menschen ausgeübte staatliche Macht geeignet ist, den Machtmissbrauch durch staatliche Organe zu verhindern. Wird hier der Bock zum Gärtner gemacht? Kann der Staat Rechte garantieren, die sich in erster Linie gegen ihn selbst und sein Gewaltmonopol richten? Verträgt sich das Konzept der Menschenrechte als Beschränkung mit einer positiven Leistungspflicht?

BIS-C 2015

4th. generation

Archiv- und Bibliotheks-Informationssystem



DABIS.eu - alle Aufgaben - ein Team

Synergien: WB-Qualität und ÖB-Kompetenz
Regelkonform . RAK . RSWK . Marc21 . MAB
Modell: FRBR . FRAD . RDA Szenario 1 + 2
Web . SSL . Integration & Benutzeraccount
Verbundaufbau und Outsourcing-Betrieb

Software - State of the art - flexible

26 Jahre Erfahrung Wissen Kompetenz
Leistung Sicherheit
Standards Individualität Offenheit
Stabilität Verlässlichkeit
Generierung Adaptierung
Service Erfahrungheit
Outsourcing Cloud Support
Dienstleistungen Zufriedenheit
GUI-Web-Wap-XML-Z39.50-OAI-METS

Archiv Bibliothek Dokumentation

singleUser	System	multiUser
Lokalsystem	und	Verbund
multiDatenbank		multiServer
multiProcessing		multiThreading
skalierbar		stufenlos
Unicode		multiLingual
Normdaten	GND RVK	redundanzfrei
multiMedia	JSON	Integration

Portale mit weit über 17 Mio Beständen

http://Landesbibliothek.eu	http://bmlf.at
http://OeNDV.org	http://VThK.eu
http://VolksLiedWerk.org	http://bmwfw.at
http://Behoerdenweb.net	http://wkweb.at

DABIS GmbH

Heiligenstädter Straße 213, 1190 Wien, Austria
 Tel. +43-1-318 9777-10 * Fax +43-1-318 9777-15
 eMail: office@dabis.eu * <http://www.dabis.eu>

Zweigstellen: 61350 - Bad Homburg vdH, Germany / 1147 - Budapest, Hungary / 39042 - Brixen, Italy

Ihr Partner für Archiv-, Bibliotheks- und DokumentationsSysteme

Qualität als Zensur

Zurück zu den ganz konkreten Fragen, die sich dadurch im Zusammenhang mit Bibliotheken stellen. Die Mehrheit der Bibliotheken ist Teil der öffentlichen Administration, mithin sind sie als hoheitliche Einrichtungen Teil der staatlichen Gewalt. Sie erlassen daher auch einseitig Reglemente, beispielsweise wie den Nutzenden diese öffentliche Einrichtung zur Verfügung steht und wie sie sich dort zu verhalten haben etc. Der freie Informationszugang gibt darum kein Anrecht, dass die Bibliothek auch nachts oder sonntags zugänglich sein muss. Sie haben auch einen staatlich festgelegten Auftrag, was sie tun und eventuell auch unterlassen sollen. Eine Landesbibliothek hat typischerweise den Auftrag, eine Mediensammlung zum eigenen Land aufzubauen, zu pflegen und zu sichern. Ein im Land wohnhafter Ausländer kann deshalb nicht verlangen, dass diese Landesbibliothek auch Medien über seine Heimat sammelt und zur Verfügung stellt. Das mag selbstverständlich erscheinen, kann aber das Recht und Bedürfnis des Ausländers tangieren, sich Informationen über seine Heimat zu beschaffen, was er individuell als Widerspruch zum freien Informationszugang oder gar als Zensur interpretieren kann.

Qualitätsurteil kein völkerrechtliches Motiv

Ganz generell sind Bibliotheken aufgrund ihres Auftrages und der finanziellen und technischen Möglichkeiten gezwungen, eine Auswahl zu treffen, wobei sie dabei darauf verweisen, dass sie in erste Linie danach streben, dabei die Qualität der Informationen als Maßstab anzuwenden sowie die Bedürfnisse der Region oder Institution möglichst zu befriedigen. Diese Beurteilung kann systematisch erfolgen oder auf persönlicher Einschätzung der Erwerbungsverantwortlichen. Sie führt aber immer zu einer Entscheidung, gewisse Medien zuzulassen, andere nicht anzuschaffen, und somit nicht öffentlich und frei zugänglich zu machen. Diese qualitativ begründete Entscheidung kann als staatliche Zensur interpretiert werden, denn sie wird von staatlichen Organen ausgeübt und lässt sich in der Mehrheit der Fälle nicht durch die Motive begründen, wie sie das Völkerrecht für die Einschränkung der Meinungsfreiheit definiert.

Zugang zu Bibliotheken

Wenn wir von dieser abstrakten Ebene auf ganz konkrete Fragen kommen, wird wohl deutlicher, dass die Rolle der Bibliotheken beim freien Zugang zur Information eine differenzierte Betrachtung erfordert. Diese soll dafür sensibilisieren, dass sie nicht einfach die „weißen Ritter“ sind, die den Informationszugang

als Basis der Meinungsfreiheit bedingungslos garantieren können. In historischer Perspektive sei darauf verwiesen, dass im nationalsozialistischen Deutschland „verbotene Bücher“ von Bibliotheken aus ihren Sammlungen entfernt wurden; eine Tatsache, deren Aufarbeitung erst Ende des letzten Jahrhunderts begonnen hat. Juden wurde als eine der ersten Einschränkungen der Zugang zu Bibliotheken verwehrt. Welchen Eingriff die dunkelste Zeit Deutschlands für einen Wissenschaftler bedeutete, hat einer der wenigen überlebenden Chronisten dokumentiert⁸. Sein Tagebuch ist ein Mahnmal nicht zu vergessen, dass staatliche Bibliotheken in der Regel das tun, was ihnen von der Staatsgewalt – repräsentiert durch die vorgesetzte Behörde – aufgetragen wird. Können wir so sicher sein, dass Bibliotheken dazu auch in Zukunft nicht Hand bieten? Sind die vor allem als Reaktion auf nationalsozialistische Verbrechen kodifizierten Menschenrechte eine Sicherheit, dass solches nie wieder geschieht? Man denke an elementarste Menschenrechtsverletzungen in der UdSSR, Kambodscha, Jugoslawien oder Ruanda nach dem Zweiten Weltkrieg und nach Abschluss völkerrechtlicher Abkommen zur Garantie der Menschenrechte. Beim IFLA-Kongress in Kapstadt berichtete Rocky Ralebipi-Simela, Direktorin der südafrikanischen Nationalbibliothek, über die wenige Jahre zurückliegende Zeit der Apartheid. Schwarzen wurde der Zugang zu Bibliotheken bewusst verwehrt, um sie von Bildung und Wissen fernzuhalten, was ihr Bewusstsein über die Unterdrückung zweifellos gefördert und ihren Widerstand gestärkt hätte.

Bescheidenheit statt Euphorie

Der freie Zugang zu Informationen ist eine elementare Voraussetzung für die Meinungsbildung und die Meinungsfreiheit. Ihre Verankerung in der Agenda 2030 der UNO darf als Erfolg für die Lobbyarbeit des internationalen Bibliotheksverbandes gewertet werden. Gleichzeitig ist es aber auch ein Hinweis darauf, dass die von der UNO initiierten Grundlagen (Menschenrechtserklärung und darauf basierende Abkommen) bezüglich der Meinungsäußerungsfreiheit offenbar (noch) nicht ausreichend waren, um dieses Menschenrecht zu garantieren. Die Millenniumsziele der UNO als Vorläuferdokument sind in den Augen des damaligen UNO-Generalsekretärs⁹ ebenfalls kein Hinweis darauf, dass derartige Papiere selbst in grundlegenderen Fragen wie Hungerbekämpfung erfolgversprechend sind. Ihre breite Akzeptanz beruht im Gegenteil gerade darauf, dass ihnen keine Verbindlichkeit zukommt¹⁰. Darum scheint etwas Bescheidenheit über die Bedeutung der Kampagne angemessen und

Reflexion über die eigenen Möglichkeiten von Bibliotheken im Spannungsfeld von Informationszugang, völkerrechtlicher Regelung, staatlicher Macht/Zensur und eigener Unabhängigkeit angezeigt. **I**

- 1 <http://www.IFLA.org/node/9726>
- 2 <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=ger>
- 3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a19>
- 4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20020232/index.html>
- 5 https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/aktuell/news/2012/ref_2012-06-29.html
- 6 <http://www.wiwo.de/technologie/digitale-welt/ueberwachungsstaat-diese-laender-zensieren-das-internet/7177422.html>
- 7 Hans Ulrich Locher: Menschenrechte: Kommunikation und Lebendes Recht, Berlin 2011
- 8 Viktor Klemperer: Ich will Zeugnis ablegen bis zum letzten, Tagebücher 1933–1945, Berlin 1995
- 9 Kofi Annan mit Nader Mousavizadeh: Ein Leben in Krieg und Frieden, München 2013
- 10 Markus Hofmann: Helvetisch gefärbte UNO-Ziele, NZZ 25. September 2015, S. 13



Dr. iur. Hans Ulrich Locher
Geschäftsführer der Schweizer
Bibliotheksverbände BIS/SAB
halo.locher@bis.ch

FILMOLUX® BOOKCOVER



1, 2, 3 ...

AUS TASCHENBUCH WIRD HARDCOVER

Was ist ein Taschenbuch gegen ein wertiges, stabiles Hardcoverbuch? Mit unserem neuen Bookcover wird jetzt in drei einfachen Schritten jedes Taschenbuch zum Hardcoverbuch. Zusätzlich zur Verstärkung des Buchumschlages bietet das Bookcover auch noch einen optimalen Schutz für das Buch. Die passenden Zuschnitte ermöglichen ein zeitsparendes und einfaches Verarbeiten per Hand.

NESCHEN AG

Hans-Neschen-Straße 1
31675 Bückeberg
T +49 5722 207-0
E info@neschen.de

**SOFORT
GRATISMUSTER
BESTELLEN!**

NESCHEN

WWW.NESCHEN.DE