

Antrag

der Abgeordneten Joana Cotar, Dr. Christian Wirth, Barbara Lenk, Eugen Schmidt, Beatrix von Storch, Martin Hess, Dr. Gottfried Curio, Edgar Naujok und der Fraktion der AfD

Meinungsfreiheit schützen – Keine Zensur von Telegram

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der im Jahr 2013 in Russland gegründete Messengerdienst Telegram hat nach eigenen Angaben gegenwärtig etwa 500 Millionen monatlich aktive Nutzer weltweit, in Deutschland wird der Dienst von 24 % der Instant-Messenger-Nutzer verwendet (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1032143/umfrage/nutzung-von-messengern-in-deutschland/>). Telegram erlaubt den Austausch von Sprach-, Bild- und Audionachrichten unter Freunden, weiter kann in offenen wie auch geheimen Gruppen mit bis zu theoretisch 200.000 Mitgliedern kommuniziert werden, zudem können Kanäle mit unbegrenzter Abonnentenzahl angelegt werden. Der Dienst kann synchron über mehrere Endgeräte genutzt werden, die Inhalte können vom individuellen Nutzer wahlweise auf dem eigenen Gerät oder in der Cloud gespeichert werden (<https://telegram.org/faq#f-wie-unterscheidet-sich-telegram-von-whatapp>).

Der Messenger ist für seine Nutzer gratis, Entwicklung und Betrieb werden bislang aus dem Privatvermögen des Gründers Pavel Durov finanziert. Der Verkauf von Nutzerdaten gehört ebenso wenig zum Geschäftsmodell wie das Streben nach Profit. Zum Konzept des Dienstes gehört neben einer hohen Datensicherheit über eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung für Sprachnachrichten auch eine weitgehend abwesende Moderation der veröffentlichten Inhalte, sei es in der individuellen als auch der Gruppenkommunikation. Diese Kommunikationsinhalte betrachtet der Telegram-Messenger als Privatsache seiner erwachsenen Nutzer.

Diese freiheitliche Haltung hält Telegram auch gegenüber Behörden und Staaten aufrecht, die die Herausgabe einzelner Daten fordern und dabei auch vor einem Verbot der App, wie etwa der Iran, nicht zurückschrecken (<https://www.heise.de/newsticker/meldung/Messenger-Iranische-Justiz-verbietet-Telegram-4038074.html>). Die hohen Verschlüsselungsstandards machen den Dienst für Journalisten, Dissidenten in autoritär regierten Ländern und Whistleblower im Einzelfall überlebenswichtig. Telegram hat solchen Ansinnen auf Offenlegung oder Herausgabe von Kommunikationsdaten daher bislang nie entsprochen.

In Deutschland hat Telegram in der jüngeren Zeit die Aufmerksamkeit von Politik und Strafverfolgung auf sich gezogen, weil darauf Aufrufe zur Gewalt gegen einzelne Po-

litiker veröffentlicht wurden. Gegen Telegram sind zwei Bußgeldverfahren des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) anhängig. Im ersten Verfahren geht es um den fehlenden „leicht erkennbaren und unmittelbaren Meldeweg für strafbare Inhalte“, im zweiten um die „Nichtbenennung eines Zustellungsbevollmächtigten für Ersuchen von deutschen Gerichten“ (<https://netzpolitik.org/2021/bussgeldverfahren-telegram-soll-sich-an-das-netzdg-halten/>). Nach mehreren vergeblichen Versuchen ist es der Bundesregierung nach eigenen Angaben unlängst gelungen, einen ersten Kontakt zur Leitungsebene von Telegram herzustellen (<https://www.welt.de/politik/deutschland/article236685887/Telegram-Bundesregierung-erstmals-in-Kontakt-mit-Betreibern-des-Messengerdienstes.html>). Ein erstes Ergebnis dieses Gespräches ist offenbar die Sperrung von insgesamt 64 Kanälen des Messengerdienstes (<https://www.sueddeutsche.de/politik/telegram-kanaele-sperrung-1.5527255>). Die Bundesministerin des Innern und für Heimat spricht davon, den Druck auf den Messengerdienst hochhalten zu wollen.

Die Bundesregierung hat mehrfach angekündigt, den Dienst Telegram regulieren und seine Nutzung erschweren zu wollen. Der Bundesminister der Justiz will das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG), das zur Regulierung von Social Media-Plattformen verabschiedet wurde und nach Auffassung der Antragsteller ohnehin als verfassungswidrig angesehen werden muss (vgl. die Initiativen der AfD-Fraktion, z. B. auf Bundestagsdrucksachen 19/81 oder 19/30972), nun auch zur Regulierung des Messengerdienstes Telegram anwenden (<https://t3n.de/news/telegram-netzdg-drohungenkontrolle-1442856/>).

Das erweiterte NetzDG verpflichtet ab dem 1. Februar 2022 Anbieter sozialer Netzwerke, strafbare Inhalte wie etwa Morddrohungen nicht nur umgehend für die Nutzer zu löschen, sondern diese dem Bundeskriminalamt zu melden (<https://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/netzdg-bka-rechnet-durch-kampf-gegen-hass-im-netz-mit-150-000-zusaetzlichen-straftverfahren-a-b4d35117-9d98-4e8a-9fc5-f22ce30a3824>). Gegen dieses Vorgehen haben die großen Anbieter Google und Facebook bereits geklagt, weil sie es für unverhältnismäßig halten, verpflichtet zu werden, alle veröffentlichten Beiträge selbst auf eine Strafbarkeit hin zu prüfen (<https://www.rnd.de/politik/meldung-straftbarer-inhalte-an-bundeskriminalamt-facebook-google-und-co-wehren-sich-4SS726EDKRC6THE7WB7DRQHGIE.html>).

Das Verwaltungsgericht Köln hat dieser Klage stattgegeben mit der Begründung, dass zentrale Vorschriften des novellierten Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG) wegen Verstoßes gegen unionsrechtliche Vorschriften unanwendbar sind. Das Gericht befand, dass Teile des NetzDG insbesondere gegen das Herkunftslandprinzip der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr (ECRL) verstoßen würden (https://www.justiz.nrw/JM/Presse/presse_weitere/PresseOVG/01_03_2022/_index.php).

Über diese unrechtmäßige Anwendung des NetzDG hinaus, will die Bundesministerin des Innern ein „Abschalten“ von Telegram als Ultima Ratio nicht ausschließen (DIE ZEIT, 13.01.2022, S. 4). Weiter hat sie die App-Store-Betreiber Apple und Google dazu aufgefordert, die Telegram-App aus ihren Angeboten herauszunehmen (<https://www.welt.de/politik/deutschland/article236349733/Faeser-will-Telegram-von-Apple-und-Google-verbannen-lassen.html>).

Die angekündigten Maßnahmen der Bundesregierung gegenüber einem Messengerdienst zur privaten Kommunikation sind nach Ansicht der Antragsteller rechtswidrig und unverhältnismäßig, da sie mit ungeeigneten Instrumenten wie dem NetzDG in die Praxis umgesetzt werden sollen. Sie diskreditieren die übergroße Mehrheit der Telegram-Nutzer, die ihn wegen seines Komforts, seiner Sicherheit, seiner Stabilität und seiner Geschwindigkeit für die vernetzte Kommunikation auf ihren mobilen Endgeräten nutzen. Die angekündigten Maßnahmen der Bundesregierung widersprechen ferner einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, nach dem pau-

schale politische Blockaden von Webseiten und Internetdiensten gegen die Meinungsfreiheit verstoßen (<https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22%3A%22003-6729158-8971586%22%7D>).

Eine mögliche Sperrung des Dienstes würde knapp 11 Millionen deutsche Nutzer der Möglichkeit berauben, Textnachrichten, Sprachnachrichten, Videos und Fotos via Telegram auszutauschen (09/2021: 83,2 Millionen Menschen lebten in Deutschland; https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/_inhalt.html; 13 % von 83,2 Millionen = 10816000 Menschen). Eine Reduzierung von Kommunikationsmöglichkeiten der deutschen Bevölkerung würde einen weiteren Schritt in Richtung staatliche Kontrolle, Überwachung, Einschränkung von Freiheitsrechten und damit eklatante Einschränkung von Grundrechten insbesondere der Ausübung der Meinungsfreiheit gemäß Artikel 5 des Grundgesetzes (GG) bedeuten. § 28 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) regelt unterschiedliche Schutzmaßnahmen zur Seuchenbekämpfung. Diese schränken u. a. Freiheit der Person, die Versammlungsfreiheit und die Unverletzlichkeit der Wohnung ein.

Schon heute hat der Staat die Möglichkeit, mit polizeilichen Mitteln zu reagieren, wenn etwa auf Telegram Beiträge veröffentlicht werden, die gegen einschlägige Paragraphen des Strafgesetzbuches (StGB) verstoßen. Hierfür müssen die Strafverfolgungsbehörden personell, technisch und finanziell besser ausgestattet werden, um gegen Verfehlungen Einzelner vorgehen zu können, ohne dabei die komplette Kommunikation über den Dienst unter einen ungerechtfertigten Generalverdacht zu stellen.

In der Vergangenheit planten islamistische Terroristen ihre Anschläge auch in Deutschland tatsächlich über Telegram. Bei der Detektion dieser Terrorplanungen waren die Sicherheitsbehörden immer wieder auf Hinweise ausländischer Nachrichtendienste angewiesen. Dennoch hat die Bundesregierung keine Initiative ergriffen, um den islamistischen Terrorismus auf Telegram effektiv zu bekämpfen. Die angekündigten Maßnahmen der Bundesregierung sind nicht dazu geeignet, dieser realen Terrorgefahr zu begegnen. Die Sicherheitsbehörden in Stand zu setzen, islamistische Terroristen zu detektieren, zu beobachten und ggf. an ihren Anschlägen zu hindern, ist eine Aufgabe, die vor allem durch Änderung der Polizeigesetze der Länder zu erreichen wäre.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- von jeglichen Aktivitäten Abstand zu nehmen, die das Ziel haben, den Messengerdienst Telegram in Deutschland zu verbieten beziehungsweise ihn im Zuge einer Netzsperrung für deutsche Nutzer un erreichbar zu machen;
- davon Abstand zu nehmen, Telegram über das deutsche NetzDG regulieren zu wollen, da der Dienst die wesentlichen Kriterien zu dessen Anwendung nicht erfüllt;
- den Ausgang der Bußgeldverfahren des BMJ gegen Telegram abzuwarten;
- in Stellungnahmen zu Telegram nicht länger die Position zu vertreten, bei den Nutzern des Messengerdienstes handle es sich überwiegend um Extremisten und Kriminelle, die sich digital vernetzen, um das Begehen von Straftaten zu planen, vorzubereiten und durchzuführen;
- die Mittel des Rechtsstaates zwecks Umsetzung der vorbenannten Forderung zu verbessern, speziell dafür zu sorgen, dass mehr Polizisten und Staatsanwälte eingestellt und auf der Basis eines festen antitotalitären Wertfundaments gesondert geschult werden, um einschlägige Diskussionsgruppen auf Telegram und anderen Messengerdiensten genauer beobachten und im Bedarfsfall dagegen vorgehen zu können;

- auf der nächsten Innenministerkonferenz anzuregen, dass die Länder geeignete Schritte ergreifen, um islamistische Terroristen auf Telegram eigenständig detektieren, beobachten und ergreifen zu können;
- künftig davon abzusehen, Plattformunternehmen wie Google und Apple dazu aufzufordern, legale Software-Anwendungen wie die Telegram-App aus ihren Online-Läden zu nehmen;
- davon Abstand zu nehmen, mit Drohungen einer wie auch immer durchzusetzenden Netzsperrung des Dienstes Telegram ein politisch korrektes Verhalten erzwingen zu wollen;
- das von der Verfassung garantierte Recht auf freie Meinungsäußerung auch im Internet und auch auf Messengerdiensten zu wahren und zu schützen;
- auf Äußerungen zu verzichten, nach denen es einen kausalen Zusammenhang zwischen grenzwertigen und rechtsstaatlich nicht zu akzeptierenden Beiträgen auf Messengerdiensten und Social Media Plattformen sowie strafbaren Handlungen im realen Leben („Hassverbrechen“) gebe, um auf diese Weise eine Regulierung einzelner Dienste bis hin zur Zensur politisch zu legitimieren.

Berlin, den 15. Februar 2022

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

Begründung

Der Messengerdienst Telegram dient laut Aussage seines Gründers dem freien Austausch seiner Nutzer weltweit. Telegram setzt für die private Nachrichtenübermittlung eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung ein, die es den Betreibern des Dienstes bewusst nicht erlaubt, Nachrichten unter den Nutzern mitzulesen, zu löschen oder weiterzugeben. Die Telegram-Server stehen in mehreren Ländern um den Globus verteilt, um sich möglichen staatlichen Eingriffen in ihren Geschäftsbetrieb entziehen zu können. Telegram spricht davon, bis heute keinerlei Nutzerdaten an Dritte weitergegeben zu haben, auch nicht an Regierungen oder ihre Nachrichtendienste (<https://telegram.org/faq#f-reagiert-ihr-auf-datenanfragen>). Diese Linie hat Telegram auch gegenüber den russischen Behörden an den Tag gelegt: So hat sich der Dienst geweigert, im Zuge der Maidan-Proteste in der Ukraine 2014 Nutzerdaten dem Inlandsgeheimdienst FSB zur Verfügung zu stellen. Als Konsequenz dieser Beharrlichkeit hat das Entwicklerteam von Telegram Russland vor Jahren verlassen und agiert mittlerweile wahrscheinlich von Dubai in den Vereinigten Arabischen Emiraten aus (<https://www.republik.ch/2018/05/11/russlands-staatsfeindnummer-eins>).

Das deutsche NetzDG kommt nach Auffassung der Antragsteller bei einer möglichen Regulierung von Telegram nicht zur Anwendung, weil es sich hierbei um einen Messengerdienst und nicht um eine Social-Media-Plattform handelt. Individualkommunikation bei OTT-Messengerdiensten – zu denen etwa WhatsApp, Signal, Threema und eben Telegram zählen – fällt nach Auffassung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages nicht zwingend unter das NetzDG (https://www.bundestag.btg/Wissen/Dossiers/Ablage/9676/Ausarbeitung_9676_24.pdf, S. 14). Außerdem gilt das NetzDG für „Telemediendiensteanbieter, die mit Gewinnerzielungsabsicht (Hervorhebung Antragsteller) Plattformen im Internet betreiben, die es Nutzern ermöglichen, beliebige Inhalte mit anderen Nutzern auszutauschen, zu teilen oder der Öffentlichkeit zugänglich zu machen“ (<https://www.gesetze-im-internet.de/netzdg/BJNR335210017.html>, § 1). Eine solche „Gewinnerzielungsabsicht“ wird von den Verantwortlichen bei Telegram bestritten: „Telegram wird 2021 mit der Monetarisierung starten, um die Infrastruktur und die Gehälter der Entwickler finanzieren zu können. Das Erzielen von Gewinnen wird jedoch nie das Endziel von Telegram sein.“ (<https://telegram.org/faq#f-wie-wird-telegram-geld-verdienen>).

Telegram ist ein digitales Werkzeug der privaten Nachrichtenübermittlung, das einen Schwerpunkt auf die Abwesenheit eigener wie staatlicher Kontrolle legt. Auswüchse in der Kommunikation auf diesem Messengerdienst sollen und müssen mit aller Entschiedenheit des Rechtsstaates verfolgt werden, aber ohne in das grundgesetzlich garantierte Recht auf freie Meinungsäußerung einzugreifen. Das angedachte „Abschalten“ des Dienstes in Deutschland wäre ein unvertretbarer Eingriff in eben jenes Grundrecht. Eine flächendeckende Sperrung einzelner Internetdienste, die wahllos auch legale Inhalte trifft, ist nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte mit dem Verbot einer Zeitung oder eines Fernsehsenders zu vergleichen und als grundrechtswidrig auszuschließen (<https://www.heise.de/meinung/Edit-Policy-Telegram-sperren-Warum-es-keine-technische-Loesung-gegen-Hass-gibt-6298929.html?seite=all>).

Die aufwändige Verschlüsselung der Nachrichten auf Telegram macht die Nutzung des Dienstes gerade für Journalisten, Oppositionelle und Dissidenten in autoritär regierten Ländern wie etwa dem Iran, Weißrussland oder jüngst Kasachstan attraktiv. Nicht umsonst stammen die Versuche des Zwangs zur Herausgabe von Daten gerade aus Ländern, die von der Bundesregierung routiniert kritisiert werden für ihre Haltung in Fragen der Meinungs-, der Presse- und der Versammlungsfreiheit. Ein mögliches Abschalten von Telegram in Deutschland, wie es gegenwärtig von einzelnen Regierungsmitgliedern angedacht wird, löst kein einziges Problem bei der Bildung und Artikulation differenter Meinungen im digitalen Raum. Vielmehr entsteht bei diesem Vorhaben der Bundesregierung der Eindruck, ihr sei vor allem bange vor der Artikulations-, Organisations- und Vernetzungsfähigkeit mündiger Bürger (Neue Zürcher Zeitung, 14.01.2022, S. 20).

