

Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM)

(Einzelplan 04)

26 Rekonstruktion zerrissener Stasi-Unterlagen bislang gescheitert: Hohe Kosten und seit fast drei Jahrzehnten kein Fortschritt

(Kapitel 0453)

Zusammenfassung

In 28 Jahren rekonstruierte das Stasi-Unterlagen-Archiv (Archiv) lediglich 3,2 % der zerrissenen Schriftstücke. Ein 17 Mio. Euro teurer Versuch, die Unterlagen digital zusammenzusetzen, scheiterte.

Das Archiv bewahrt Millionen zerrissener Schriftstücke auf, die die Stasi noch vor der Wiedervereinigung beseitigen wollte. Die Schriftstücke füllen 16 000 Säcke. Sie sollen wieder zusammengesetzt werden, um den Betroffenen die über sie gesammelten Daten zugänglich zu machen. Im Geschäftsbereich der BKM waren dafür zunächst der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU) und später das Bundesarchiv verantwortlich. Ab dem Jahr 1995 begannen Mitarbeitende des BStU, die Schriftstücke per Hand zu rekonstruieren. Auf diese Weise setzten sie bislang Unterlagen aus etwa 500 Säcken zusammen (3,1 % des Gesamtbestands). Im Jahr 2007 beauftragte der BStU ein Forschungsinstitut, um die Rekonstruktion der Unterlagen mithilfe eines IT-Verfahrens zu beschleunigen. Das auf zwei Jahre angelegte Pilotprojekt sollte nachweisen, ob der Gesamtbestand innerhalb von fünf Jahren zu wirtschaftlich vertretbaren Kosten virtuell rekonstruierbar sei. Im Laufe des Projekts zeigte sich, dass die Scanner-Technik noch zu unausgereift war. Trotzdem verlängerte der BStU das Projekt. Im Herbst 2013 gab das Forschungsinstitut bekannt, dass es die Unterlagen nicht in der vorgegebenen Zeit rekonstruieren könne. Die Projektausgaben betrugen seit dem Jahr 2007 insgesamt rund 17 Mio. Euro. Das Forschungsinstitut konnte in dieser Zeit lediglich 23 Säcke rekonstruieren (0,1 % des Gesamtbestands). Es scannte seit Anfang 2014 keine Unterlagen mehr ein. Seitdem verhandeln der BStU und das Forschungsinstitut ergebnislos über eine Neuausrichtung des Projekts.

Das Ziel des Projekts nachzuweisen, wie die zerrissenen Stasi-Unterlagen innerhalb von fünf Jahren virtuell rekonstruiert werden können, ist klar gescheitert. Die für das Archiv

verantwortliche BKM kennt und begleitet den mangelnden Fortschritt seit fast einem Jahrzehnt und blieb trotz Hinweisen des Bundesrechnungshofes untätig. Der Bundesrechnungshof fordert von der BKM, die Rekonstruktion zerrissener Unterlagen umgehend neu auszurichten.

26.1 Prüfungsfeststellungen

Im Herbst 1989 begann die Stasi damit, in großem Umfang Unterlagen zu vernichten. Sie lagerte das von Hand zerrissene Material in etwa 16 000 Säcken.

Nach der Wiedervereinigung war zunächst der BStU dafür zuständig, die Stasi-Unterlagen zu erschließen, zu sichern und zu rekonstruieren. Der BStU gehörte zum Geschäftsbereich der BKM. Die Mitarbeitenden des BStU begannen ab 1995, die zerrissenen Unterlagen manuell zu rekonstruieren. Bei diesem Verfahren setzten sie die „Schnipsel“ händisch zusammen, vergleichbar mit einem Puzzle. Abhängig von der Größe der Säcke ließen sich aus einem Sack durchschnittlich 3 000 bis 3 500 Blätter rekonstruieren. Manuell stellte der BStU bislang etwa 1,67 Millionen Blätter aus etwa 500 Säcken wieder her (3,1 % des Gesamtbestands).

Im Jahr 2003 beauftragte der BStU eine Machbarkeitsstudie mit dem Ziel, die zerrissenen Unterlagen zu digitalisieren und mithilfe einer „Puzzle-Software“ zusammenzusetzen. Die Studie kam zu dem Ergebnis, dass eine virtuelle Rekonstruktion der Unterlagen in fünf Jahren möglich sei. Im Jahr 2007 beauftragte der BStU ein Forschungsinstitut, um in einem Pilotprojekt beispielhaft 400 Säcke zerrissener Unterlagen IT-gestützt (virtuell) zu rekonstruieren. Im Bundeshaushalt waren dafür Haushaltsmittel von 6 Mio. Euro vorgesehen. Das Forschungsinstitut sollte nachweisen, ob eine virtuelle Rekonstruktion des Gesamtbestands in einem Zeitraum von fünf Jahren technisch durchführbar und wirtschaftlich vertretbar sei. Der BStU und das Forschungsinstitut vereinbarten einen Zeitplan, der ein Projektende im Jahr 2009 vorsah. Im Laufe des Projekts zeigte sich, dass die zur Verfügung stehende Scanner-Technik die speziellen Anforderungen an die Bildqualität und die zu verarbeitenden Mengen nicht erfüllen konnte. Im Jahr 2010 verlängerte der BStU das Projekt deshalb bis Ende 2012. Auch diesen Zeitplan hielt das Forschungsinstitut nicht ein. Im Herbst 2013 informierte das Forschungsinstitut den BStU darüber, dass es den vereinbarten Inhalt von 400 Säcken nicht in der vorgegebenen Zeit rekonstruieren könne. Das Forschungsinstitut setzte seit Projektbeginn im Jahr 2007 lediglich Dokumente aus 23 Säcken zusammen (0,1 % des Gesamtbestands). Seit 2014 scannte es keine Unterlagen mehr ein. Seither verhandeln die Beteiligten ergebnislos über eine Neuausrichtung des Projekts.

Die Ausgaben für die virtuelle Rekonstruktion zerrissener Stasi-Unterlagen betrugen seit 2007 etwa 17 Mio. Euro.

Der Deutsche Bundestag beschloss im Jahr 2016, den BStU in das Bundesarchiv einzugliedern. Das Bundesarchiv gehört wie der BStU zum Geschäftsbereich der BKM. Die gesetzlichen Grundlagen zur Eingliederung traten im Juni 2021 in Kraft. Anders als zuvor ist die Rekonstruktion von zerrissenen Unterlagen der Stasi seit diesem Zeitpunkt eine ausdrückliche gesetzliche Aufgabe des Bundesarchivs.

Der Bundesrechnungshof begleitet die virtuelle Rekonstruktion der Stasi-Unterlagen seit deren Beginn im Jahr 2007. Im Jahr 2015 forderte er, das Projekt neu zu konzipieren. Bei einer erneuten Prüfung im Jahr 2017 stellte der Bundesrechnungshof ein unverändertes Bild fest. Zuletzt forderte er die BKM im Jahr 2021 auf, das Pilotprojekt neu auszurichten.

Die BKM legte im Jahr 2021 dar, sie prüfe und bewerte die Möglichkeiten einer weiteren Zusammenarbeit mit dem Forschungsinstitut. Dieses sei aufgrund der langjährigen Arbeit an dem Projekt in besonderer Weise mit den spezifischen Anforderungen des Vorhabens vertraut. Das Bundesarchiv werde in einem Interessenbekundungsverfahren klären, inwieweit alternative Anbieter die Aufgabe technisch realisieren könnten. Im Oktober 2022 hat die BKM im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) auf Nachfrage geäußert, sie wolle das Projekt wieder aufgreifen.

26.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht das Projekt zur virtuellen Rekonstruktion zerrissener Unterlagen als vollständig gescheitert an. 28 Jahre nach Beginn der Rekonstruktion sind nur 3,2 % des Bestandes wieder zusammengesetzt. Selbst die zeitintensive, manuelle Rekonstruktion zeigte größere Erfolge als das IT-gestützte Verfahren. Der lange Projektzeitraum und die nicht erreichten Ziele belegen, dass das Forschungsinstitut offensichtlich nicht in der Lage ist, die Unterlagen zu rekonstruieren. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die BKM und das Bundesarchiv an der Zusammenarbeit mit dem Forschungsinstitut weiter festhalten wollen.

Dem gesetzlichen Auftrag wird diese Vorgehensweise nicht gerecht. Bei diesem Arbeitstempo wären die Unterlagen erst in rund 847 Jahren wiederhergestellt. Die verantwortliche BKM nimmt dadurch in Kauf, dass sich Betroffene keinen Zugang zu den über sie gesammelten Daten verschaffen können. Zudem verfehlt das Bundesarchiv damit die Aufgabe, generell die Stasi-Tätigkeit aufzuarbeiten.

Die virtuelle Rekonstruktion der Unterlagen schreitet seit fast einem Jahrzehnt nicht voran. Die BKM blieb dennoch nahezu untätig, anstatt die Ursachen dafür aufzuklären und schnellstmöglich zu evaluieren, weshalb das Projekt seine Ziele verfehlte und erhebliche Ausgaben verursachte.

Die BKM sollte die Rekonstruktion zerrissener Unterlagen neu ausrichten und den Haushaltsausschuss über ihr Ergebnis informieren. Dazu sollte sie den zu verfolgenden technischen Ansatz, dessen voraussichtliche jährliche Leistungsfähigkeit, das zeitliche Ziel sowie die zu erwartenden Kosten umfassend darstellen. Nach dieser Neuausrichtung erwartet der Bundesrechnungshof, dass das Bundesarchiv seinen gesetzlichen Auftrag künftig erfüllt.

26.3 Stellungnahme

Die BKM sieht das Projekt der virtuellen Rekonstruktion zerrissener Stasi-Unterlagen nicht als gescheitert an. Das Pilotprojekt sei lediglich zu einem negativen Ergebnis gekommen. Das Forschungsinstitut habe die beispielhafte Rekonstruktion von 400 Säcken mit zerrissenen Unterlagen nicht realisieren können. Dieses Risiko sei einem Forschungsauftrag immanent. Der BStU habe am Forschungsinstitut als Vertragspartner festgehalten, da er davon ausging, dass kein anderes Verfahren existiere, das den Gesamtbestand der Unterlagen rekonstruieren könne. Er habe auch ein Interesse daran gehabt, für die bereits investierten Haushaltsmittel eine für sich nutzbare Gegenleistung zu erhalten. Der BStU habe seit 2017 versucht, einen neuen Vertrag mit dem Forschungsinstitut abzuschließen, damit das Forschungsinstitut die Scan-Technik anpasst und die Puzzle-Software verbessert. Auf die Vorschläge des BStU bzw. des Bundesarchivs sei das Forschungsinstitut jedoch nicht eingegangen.

Die Wertung, das Bundesarchiv werde seinem gesetzlichen Auftrag nicht gerecht, hat die BKM zurückgewiesen. Der bis zum Jahr 2021 zuständige BStU habe sein Amt unabhängig ausgeübt. Die BKM habe sich daher bis zur Eingliederung des BStU in das Bundesarchiv im Jahr 2021 auf die Begleitung der virtuellen Rekonstruktion beschränkt. Das erst seit dem Jahr 2021 für die Stasi-Unterlagen zuständige Bundesarchiv habe versucht, eine einvernehmliche Lösung mit dem Forschungsinstitut zu finden, im Ergebnis aber festgestellt, dass das Projekt so nicht durchführbar sei. Es strebe keine weitere Zusammenarbeit mit dem Forschungsinstitut mehr an und werde den Vertrag kündigen. Danach werde das Bundesarchiv die Anforderungen an die virtuelle Rekonstruktion zerrissener Stasi-Unterlagen prüfen. Dies sei Grundlage für eine Markterkundung und die Suche nach alternativen Anbietern, die das Projekt technisch realisieren könnten. Das Bundesarchiv habe auch schon das Historische Archiv der Stadt Köln besichtigt, das ein System zur Rekonstruktion von Unterlagen einsetzt.

Die BKM werde den Deutschen Bundestag im Rahmen des jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahrens informieren.

26.4 Abschließende Würdigung

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass der virtuellen Rekonstruktion von 0,1 % des Gesamtbestands eine Projektlaufzeit von 16 Jahren und Ausgaben in Höhe von 17 Mio. Euro gegenübersteht. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist das Projekt damit klar gescheitert. Die BKM kann sich nicht darauf zurückziehen, das Forschungsinstitut habe sich einer einvernehmlichen Lösung verweigert. Spätestens nach dessen Mitteilung im Jahr 2013, die vereinbarte Menge von 400 Säcken nicht in der vorgegebenen Zeit rekonstruieren zu können, hätten der damals zuständige BStU und die BKM das Projekt evaluieren und ggf. beenden müssen. Die reine Annahme, es gäbe kein alternatives Verfahren, rechtfertigt nicht, weitere 10 Jahre an der Vertragsbeziehung festzuhalten, ohne Alternativen zu prüfen. Auch der Hinweis der BKM, sie habe sich auf eine Begleitung des Projekts beschränkt, dokumentiert lediglich, dass die BKM den jahrelangen Stillstand in ihrem Geschäftsbereich geduldet hat. Obwohl der fehlende Fortschritt offenkundig war, ließ die BKM zu, dass das Bundesarchiv an

einer einvernehmlichen Lösung mit dem Forschungsinstitut festhielt und das Projekt nicht neu ausrichtete. Das Bundesarchiv hätte jedoch bereits seit dem Jahr 2021 die technischen Defizite evaluieren und eine Markterkundung beginnen müssen. Die bloße Besichtigung einer Einrichtung mit einem vergleichbaren Rekonstruktionssystem reicht hingegen nicht aus. So stellt die BKM nicht sicher, dass das Bundesarchiv seinen gesetzlichen Auftrag in einem vertretbaren Zeitraum erfüllt.

Der Bundesrechnungshof bewertet es zwar positiv, dass die BKM und das Bundesarchiv die Zusammenarbeit mit dem Forschungsinstitut beenden wollen. Er nimmt die wiederholt zugesagte Suche nach alternativen Anbietern zur Kenntnis. Diese Zusage hatte die BKM jedoch schon im Jahr 2021 geäußert. Hinter dem gesetzlichen Auftrag steht die Vorstellung, dass die Auskunftsberechtigten die Unterlagen noch zu Lebzeiten einsehen können. Dazu muss die BKM jetzt sicherstellen, dass das Bundesarchiv seinen gesetzlichen Auftrag erfüllt und die Rekonstruktion schnellstmöglich abschließt.

Der Bundesrechnungshof hält es zudem nicht für ausreichend, das Parlament ausschließlich im Haushaltsaufstellungsverfahren über den weiteren Fortgang des Projekts zu unterrichten. Vor dem Hintergrund des ausdrücklichen Willens des Gesetzgebers, die zerrissenen Stasi-Unterlagen zu rekonstruieren, sollte die BKM das Parlament auch über die Neuausrichtung informieren.