

Unterrichtung

Hannover, den 07.12.2023

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2020

Materialprüfung weiterhin unwirtschaftlich

Beschluss des Landtages vom 22.09.2022 - Drs. 18/11763 Nr. 27

Beschluss des Landtages vom 11.10.2023 - Drs. 19/2564 II Nr. 6 k - nachfolgend abgedruckt:

Der Landtag bestätigt die bestehende Frist und erwartet den Bericht der Landesregierung bis zum 31.12.2023.

Antwort der Landesregierung vom 06.12.2023

Die Materialprüfanstalt Braunschweig (MPA BS) und die Materialprüfanstalt Hannover (MPA H) werden als zwei Landesbetriebe gemäß § 26 Landeshaushaltsordnung (LHO) geführt. Anlässlich der Prüfung des Landesrechnungshofes (LRH) hat das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung (MW) auch geprüft, ob die Voraussetzungen für die Fortführung der Verwaltungseinheit als Landesbetrieb nach Art oder Umfang weiterhin gegeben sind und ob die Aufgaben der Materialprüfanstalt durch eine Dienststelle des Landes betrieben werden sollten.

Die MPA BS und die MPA H wurden von der obersten Bauaufsicht als Prüf-, Überwachungs- und Zertifizierungsstellen (PÜZ-Stellen) nach § 24 Niedersächsische Bauordnung (NBauO) anerkannt, um nichtgeregelte Bauprodukte zu prüfen und zu überwachen sowie Hersteller nichtgeregelter Bauprodukte zu überwachen und zu zertifizieren. Sie sind in Niedersachsen die einzigen PÜZ-Stellen, die sich in hoheitlicher Hand befinden.

Die Tätigkeiten als PÜZ-Stelle, insbesondere die hoheitliche Tätigkeit zur Ausstellung allgemeiner bauaufsichtlicher Prüfzeugnisse, muss die Prüfstelle unabhängig und ohne das Risiko einer möglichen Befangenhheit ausüben können. Beste Voraussetzungen dafür bietet die ausschließliche Überwachung dieser Stellen durch die öffentliche Hand. Für den Erhalt der Sicherheit von Bauprodukten und als Zugriffsebene hoheitlicher Stellen, wie die Bauaufsichten und das Deutsche Institut für Bautechnik (DIBt), ist es wichtig, dass die Materialprüfanstalten (MPAen) dem Land Niedersachsen als hoheitliche Institutionen erhalten bleiben.

Hinzu kommt, dass die MPAen aufgrund ihres ausgeprägten Fachwissens in wichtigen Gremien vertreten sind und sich im Landesinteresse an der Gestaltung technischer Regelwerke im Bereich der nationalen und internationalen Normung im Bauwesen beteiligen. Angesichts steigender und neuer Anforderungen an Baustoffe und Bauweisen z. B. hinsichtlich Langlebigkeit, Klimagerechtigkeit und Ressourcenschutz ist der Stellenwert einer unabhängigen PÜZ-Stelle im Baubereich besonders zu unterstreichen. Wichtiger Bestandteil der Voraussetzungen für die Anerkennung als PÜZ-Stelle ist ein besonderes Maß an Berufserfahrung, das durch die kontinuierliche Durchführung von Fachprüfungen im Rahmen der erwerbswirtschaftlichen Prüftätigkeit der MPAen zu erwerben und aufrechtzuerhalten ist.

Eine Privatisierung der MPAen hätte zudem haushalterisch keine Vorteile. Bei Verzicht auf die Einnahmen aus der Materialprüfung infolge einer Privatisierung könnten die verbleibenden Personalaufwendungen nicht mehr refinanziert werden, da trotz Fachkräftemangel nicht davon ausgegangen werden kann, dass alle Beschäftigten in anderen Einrichtungen weiter beschäftigt oder in andere Verwaltungen vermittelt werden können. Auch ist nicht mit nennenswerten Veräußerungserlösen zu rechnen.

Aus Sicht der Landesregierung sind dies gute Gründe, an der niedersächsischen Materialprüfung als Landesbetrieb festzuhalten.

Anfang 2022 hat die Fachaufsicht im MW mit den Vorständen beider MPAen einen Dialogprozess mit dem Ziel eingeleitet, die MPAen unter Berücksichtigung der Prüfungsmittelteilung des LRH wirtschaftlich zukunftsfähig aufzustellen. Für diesen Prozess hat MW wegen der Komplexität der Aufgabe und im Interesse der konstruktiven Mitarbeit aller Beteiligten ein zweistufiges Verfahren gewählt. Zunächst ging es darum, jede MPA für sich durch geeignete Maßnahmen zu konsolidieren. In einem zweiten Schritt wurden anschließend weitere Synergien durch eine Stärkung der Kooperation geprüft.

Begonnen wurde mit einer Aufgabenkritik, bei der nach einer Bestandsaufnahme zunächst die defizitären und wirtschaftlich erfolgreichen Produkte/Kostenstellen der jeweiligen MPA identifiziert wurden. Hierfür haben die MPAen sämtliche Produkte, die von ihnen angeboten werden, katalogisiert, deren Wirtschaftlichkeit anhand der Ergebnisse der Kosten-Leistungs-Rechnung der vergangenen fünf Jahre (2017 bis 2021) abgebildet und zudem den Personalaufwand für die Aufgabenerledigung dargestellt. Ebenso floss die Bedeutung der angebotenen Leistung für die jeweilige MPA oder hinsichtlich des Wirtschaftsstandortes Niedersachsen in die Aufgabenkritik ein. Auf der Grundlage dieser Daten haben beide MPAen nach Aufforderung durch die Fachaufsicht organisatorische und personalwirtschaftliche Anpassungsmaßnahmen entwickelt, mit dem Ziel, die jeweilige MPA wirtschaftlich zukunftsfähig aufzustellen. Diese Maßnahmen wurden in einem Zukunfts- und Reformkonzept dargestellt und ausführlich mit der Fachaufsicht erörtert.

Im Ergebnis werden folgende Maßnahmen umgesetzt:

MPA Braunschweig

Als Ergebnis der Aufgabenkritik hat die MPA BS die Arbeitsfelder „Analytik und Simulation“ sowie „Schallschutz“ bereits aufgegeben und wird das Arbeitsfeld „Datensicherungstechnik“ mit Renteneintritt des Mitarbeiters einstellen. Weiterhin werden das derzeitige Leistungsspektrum gestrafft sowie Kompetenzen im Bereich Brandschutz durch Zusammenlegung zweier Fachgruppen gebündelt. Zertifizierungs- und Überwachungsleistungen werden zu Leistungspaketen zusammengefasst, um Wirtschaftlichkeit und Kundenzufriedenheit zu steigern. Dazu wird die Zertifizierungsstelle durch eigenes Personal (aus dem vorhandenen Personalstamm) und Bündelung der Überwachungstätigkeiten dort gestärkt.

Die MPA BS wird das absehbare altersbedingte Ausscheiden von Mitarbeitenden, deren Aufgaben wegfallen oder durch interne Umsetzungen von anderen Stellen übernommen werden können, nutzen, um nicht ausgelastete Kapazitäten abzubauen. Auf diese Weise kann und wird der Personalstamm von 104 VZE (2022) bis zum Jahr 2026 auf ca. 96 VZE reduziert werden. Bei außerplanmäßigen Personalabgängen wird die Möglichkeit weiterer Personalreduzierungen geprüft.

Mit einer Reihe von Maßnahmen werden Planung, Steuerung und Kontrolle aller Fachbereiche gestärkt. Das Controlling wird durch Einführung einer monatlichen Vorausplanung der zu bearbeitenden Aufträge und des geplanten Umsatzes sowie eines monatlichen Abgleichs von Plan- und Sollzahlen weiterentwickelt. Die Führungskompetenzen insbesondere zukünftiger Führungskräfte werden durch unterstützende Personalentwicklungsmaßnahmen zielgerichtet gestärkt. Durch fachliche Fortbildungen und Etablierung eines bereichsübergreifenden Traineeprogramms für neue Mitarbeitende soll das Personal zukünftig flexibler und auch bereichsübergreifend eingesetzt werden und so Anpassungen an Personalausfälle und Nachfrage- bzw. Auslastungsschwankungen besser als bisher möglich sein.

Mit der bereits eingeleiteten Digitalisierung der Geschäftsprozesse werden die internen Abläufe weiter optimiert.

Durch zielgerichtete Investitionen ist beabsichtigt, insbesondere die Prüfgebiete im Bereich Brandschutz der Fachgruppen 2.1 (Bauwerke und Bauteile im Brandschutz) und 2.4 (Gebäudetechnik) als Zukunftsfelder zu stärken. Ziel ist, dass die MPA BS für weitere technische Entwicklungen gerüstet ist und in die Lage versetzt wird, neue Prüfaufträge zu generieren. Durch gezielte Ansprache von Neu- und ehemaligen Kunden sowie weitere vertriebliche Maßnahmen soll die Erfolgsquote bei der Akquise von Prüfaufträgen erhöht werden.

MPA Hannover

Das Zukunfts- und Reformkonzept der MPA H sieht eine Verkleinerung des Standortes Garbsen vor. Seit der Untersuchung durch den LRH wurde der Personalstamm hier durch Umsetzungen und altersbedingte Personalabgänge bereits um fünf Personen reduziert. In 2024 werden altersbedingt zwei weitere Beschäftigte ausscheiden, ohne dass eine Nachbesetzung erfolgt, sodass der Personalstamm in Garbsen seit der Untersuchung durch den LRH von 17,9 VZE auf 11,5 VZE im Mai 2024 zurückgehen wird.

Die Fachgruppe V (Produktionstechnik) wird Ende 2023 aufgelöst. In diesem Zusammenhang sind unter Berücksichtigung von vertraglichen Verpflichtungen die Prüffelder Kennzeichenprüfung, Härtevergleichsplatten, Kalibrierung, mechanisch-technologische Prüfungen, Metallprofile, Rohr- und Anlagenbau sowie schwerer Korrosionsschutz aufgegeben worden bzw. aufzugeben. Um Synergien zu nutzen, wurden Teile des Bereiches Kunststoffe in die Fachgruppe I (Mechanisch-technologische Prüfungen von Baustoffen) verlagert. Weitere Synergien werden im Bereich der chemischen Prüfung durch eine Zusammenführung der Labore in Garbsen und in Hannover am Standort Hannover angestrebt. In diesem Zuge wird eine Verlagerung des Aufgabenfeldes Kontrollkörper und Eindringmittel (zerstörungsfreie Prüfung) an den Standort Hannover (Fachgruppe II, Chemie) geprüft werden. Ob dieses umsetzbar und wirtschaftlich sinnvoll ist, hängt u. a. von den Ergebnissen der aktuell laufenden Verhandlungen mit der Leibniz Universität Hannover ab.

Die in der Fachgruppe V verbliebenen Aufgabenfelder Vor-Ort-Untersuchungen sowie Schleifkörperprüfungen werden in die Fachgruppe VI (Technische Abnahme) verlagert. Das den verlagerten Arbeitsbereichen zugeordnete Personal folgt seinen Aufgaben. Außerdem werden in diesem Zusammenhang weitere nicht mehr genutzte Raumflächen aufgegeben.

Eine räumliche Verlagerung des für die Schleifscheibenprüfungen erforderlichen, fest fundamentierten Prüfstandes ist wegen Größe und Gewicht des Prüfstandes unwirtschaftlich, zumal am Standort Hannover dafür keine geeigneten Flächen zur Verfügung stehen. Gleichzeitig war und ist dieses Prüfgebiet in den letzten Jahren und aktuell wirtschaftlich erfolgreich, sodass das Prüfgebiet Schleifscheibenprüfungen auch aus haushalterischen Gründen bis auf weiteres fortgeführt werden soll. Aus diesen Gründen hält die Landesregierung aktuell an Garbsen als MPA-Standort fest.

Am Standort Hannover sind die wirtschaftlich erfolgreichen Fachgruppen I (Mechanisch-Technologische Prüfungen von Baustoffen) und IV (Dämmstoffe und Brandverhalten von Baustoffen, Bauphysik) bei einer sehr guten Auftragsituation und Marktlage aufgrund von Engpässen bei Personal und Flächen mit einem Auftragsstau konfrontiert.

In diesen Fachgruppen gilt es, die Leistungsfähigkeit zu erhalten und zu stärken. Hierfür ist beabsichtigt, die Personalausstattung anzupassen und die Prüfeinrichtungen durch zielgerichtete Beschaffungen von abgängigen bzw. zusätzlichen Prüfgeräten zu optimieren. Daneben bedarf es mittelfristig weiterer Raumanpassungen, damit Arbeitsabläufe optimiert werden können. Ziel ist, mit diesen Maßnahmen, den Auftragsstau abzubauen, das Potenzial dieser Fachgruppen zu verbessern und das bestehende gute Auftragsvolumen weiter auszuweiten.

Auch in der MPA H sollen Planung, Steuerung und Kontrolle aller Fachbereiche gestärkt werden. Zur Optimierung der Prozesse werden im Bereich der zentralen Verwaltung interne Strukturen angepasst sowie eine moderate Verstärkung der Fachexpertise vorgenommen. Ein erster Schritt zu einem wirksameren Controlling wurde mit der Einführung einer auftragsbezogenen Stundenaufschreibung zum 01.01.2023 getan, weitere sollen im Zuge der Ertüchtigung der Informationstechnologien folgen.

Im Bereich IT strebt die Fachaufsicht eine Optimierung insbesondere für den wesentlichen IT-unterstützten Geschäftsprozess „Prüfung“ an, der die IT-gestützte Vorgangsbearbeitung von der Angebotserstellung über die Prüfungen bis zum Prüfbericht und der Rechnungserstellung umfasst. Eine vollständige Zentralisierung auf eine der beiden MPAen oder einen Dritten erscheint nicht zielführend, weil wegen der Integration der Messtechnik in das IT-System an beiden MPAen umfangreicher IT-Sachverstand vor Ort benötigt wird. Um aber mögliche Potenziale einer engeren Zusammenarbeit beider MPAen zu heben, soll im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung geprüft werden, ob das derzeit bei der MPA BS in Einführung befindliche ERP-System so angepasst werden kann, dass es auch für die MPA H nutzbar ist. Die gemeinsame Nutzung sollte redundant ausgestaltet werden,

damit bei Störungen oder Personalengpässen in Braunschweig oder Hannover die IT bzw. das Personal am anderen Standort zur Verfügung stünde bzw. unterstützen könnte.

Am Standort Hannover wird der Personalstamm im Zuge der Stärkung der Fachgruppen I und IV sowie der Verwaltung um drei Personen (3,17 VZE) leicht anwachsen. Im Ergebnis wird der Personalstamm der MPA von 62 (2022) bis Mai 2024 auf 59 VZE reduziert werden.

Mit der Umsetzung dieser Maßnahmen haben die Materialprüfanstalten teilweise bereits begonnen und werden diese kontinuierlich fortsetzen. Um den Erfolg dieser Maßnahmen zu beobachten und im Bedarfsfall Nachsteuerungen vornehmen zu können, wird das MW die Aufgabenkritik bei der niedersächsischen Materialprüfung verstetigen.

Über die eingeleiteten Maßnahmen zur Konsolidierung beider MPAen hinaus soll eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der niedersächsischen Materialprüfung zukünftig auch durch eine stärkere Kooperation beider Einrichtungen erzielt werden. Um diesen Prozess einzuleiten, hat die Fachaufsicht mit den Vorständen beider MPAen Ende Oktober 2023 einen extern moderierten Workshop durchgeführt.

Folgende Felder für mögliche Kooperationen wurden dabei identifiziert:

- Prüfbereiche Wärmedämmung/Brand, mechanisch-technische Untersuchungen und Analytik
Die Fachgruppen beider MPAen werden gemeinsam und systematisch Kooperationsmöglichkeiten in den genannten Prüffeldern ausloten. Dazu tauschen sie sich zu ihren Kompetenzen, Ressourcen, Prozessen sowie ihrer Auslastung aus. Ziel ist es, mögliche Kooperationen offenzulegen, damit zukünftig kein Auftrag abgelehnt werden muss und somit eine stärkere Kundenbindung erzielt werden kann und Einnahmemöglichkeiten verbessert werden können.
- Zertifizierungsstellen
Die Zertifizierungsstellen der MPA BS und der MPA H sollen perspektivisch zu einer Zertifizierungsstelle zusammengeführt werden.
- Controlling
Zur Verbesserung des Controllings soll der Austausch zwischen den Standorten verbessert werden.

Einrichtungsübergreifende Arbeitsgruppen auf Fachebene werden Kooperationsmöglichkeiten in den einzelnen Tätigkeitsfeldern konkret und praxisgerecht ausarbeiten. Die Fachaufsicht wird diesen Prozess begleiten. Die Arbeitsgruppenergebnisse sollen der Fachaufsicht in einem gemeinsamen Abschlussworkshop voraussichtlich im zweiten Quartal 2024 vorgestellt werden. Außerdem sollen in dem Termin verbindliche Verabredungen zur Zusammenarbeit getroffen werden.

Die dargestellten Maßnahmen bieten das Potenzial, die Vielfalt in den niedersächsischen Materialprüfanstalten zu erhalten und gleichzeitig ihre Kräfte zu bündeln. Die herausfordernden konjunkturellen und weltpolitischen Entwicklungen belasten die Bauwirtschaft und damit die wichtigste Kundengruppe der niedersächsischen MPAen in besonderem Maße. Dies beeinträchtigt die Wirtschaftlichkeit der niedersächsischen Materialprüfung, ohne dass die Landesbetriebe oder das Land darauf Einfluss haben.

Die Materialprüfung ist ein gewachsenes und bewährtes Instrument des Technologietransfers. Als Bindeglied zwischen wissenschaftlicher Forschung an den Instituten der Universitäten und praktischer Anwendung begleiten die niedersächsischen MPAen den gesamten Produktentwicklungs- und -lebenszyklus eines Produktes und schaffen damit die Voraussetzung, um Qualität und Zuverlässigkeit, insbesondere aber die Sicherheit von technischen Produkten, Konstruktionen und Systemen zu gewährleisten. Damit leisten sie auch in Zukunft einen notwendigen Beitrag zur Gefahrenprävention und zum Gesundheitsschutz und schaffen eine maßgebliche Grundlage für Technikakzeptanz.

Die Materialprüfung ist eng mit der Arbeit an den Instituten verbunden und dies ist auch weiterhin erforderlich. So bietet beispielsweise die Kooperation mit dem neuen Zentrum für Brandforschung (ZeBra) am Institut für Baustoffe, Massivbau und Brandschutz an der TU Braunschweig für die MPA BS die Möglichkeit, im Bereich Brandschutz von wärmedämmenden Fassaden tätig zu werden. Gleiches gilt für die Kooperation der MPA H mit dem Institut für Baustoffe der Leibniz Universität, wo

innovative bauliche Lösungen für den On- und Offshore-Windenergiemarkt sowie für neue Bauprodukte erforscht werden, deren bauliche Umsetzung z. B. für Grout-Materialien weltweit durch die MPA H geprüft wird.

Vor diesem Hintergrund wird derzeit von einer Zusammenlegung der beiden Landesbetriebe zu einer Materialprüfanstalt Niedersachsen abgesehen.