Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Strassen ASTRA

Nachtragsmanagementkonzept Planerleistungen

Inhalt

1 GELTUNGSBEREICH, ZWECK, GEGENSTAND 2
2 METHODIK 2
2.1 Grundsätze, Geltungsbereich 2
2.2 Verbesserung der Qualität der Ausschreibungsunterlagen (Modul 1) 4
2.3 Vertiefte Angebotsevaluation bis und mit Startsitzung (Modul 2) 4
2.4 Beschleunigung und Vereinheitlichung der Nachträge in der Vertragsphase 5
3 CONTROLLINGTOOL PLANER 5
4 DOKUMENTE 6
4.1 Arbeitshilfe Beschaffungsplanung 6
4.2 Prozess 6
4.3 Formulare 7
5 ANHANG 8
5.1 Glossar 8
5.2 Änderungshistorie 8

Autor: Andri Sinzig, Philippe Schär, Vivian Welten, Marcel Ruchti, Bruno Widmer

Projektverantwortliche: Vivian Welten

Datum: Oktober 2024

Dokument im Internet verfügbar unter:

www.astra.admin.ch/nachtragsmanagement

ASTRA-D-12FE3401/1071

1 Geltungsbereich, Zweck, Gegenstand

Dieses Konzept dient der Erstellung und der Bewirtschaftung von Planerverträgen in der Projektierungs-, Ausschreibungs- und Realisierungsphase für Neubauprojekte, Projekte mit Ausbau, Umbau und Instandsetzungen von Nationalstrassen innerhalb und ausserhalb des Siedlungsgebietes sowie für Rückbauten.

Das Konzept wird durch die Arbeitshilfe Beschaffungsplanung ergänzt.

Im Konzept und der zugehörigen Arbeitshilfe werden Hinweise zur Abwicklung von Infrastrukturprojekten von der Projektgenerierung über den Projektauftrag bis zur Erarbeitung eines Vorgehensplans mit einem Beschaffungskonzept abgegeben. Ferner beinhalten die Dokumente Hilfestellungen zur Terminplanung, Phaseneinteilung, Loseinteilung wie auch zur Wahl von geeigneten Planer- und Honorierungsmodellen mit den zugehörenden Aufwandabschätzungen und weiteren Hinweisen zur Projektabwicklung von der Startsitzung bis zum Projektabschluss.

Ein zentrales Thema bilden Nachtragsforderungen, welche Mehrkosten verursachen, die im Projektkredit nicht vorgesehen sind. Die Gründe für Nachträge sind vielfältig. Nachträge werden oftmals erst mit der Schlussrechnung oder nach Erreichen der Vertragssumme, resp. des freigegebenen Budgets eingereicht. Der Handlungsbedarf wurde diesbezüglich erkannt, das Nachtragsmanagement generell im ASTRA professionalisiert und vereinheitlicht.

Nachträge können nie ausgeschlossen werden und sollen möglich sein. Es soll jedoch

a) mit qualitativ guten Ausschreibungsunterlagen ein Projekt hinreichend eindeutig, nachvollziehbar, dokumentiert sein. Auf deren Basis kann der Anbieter eine zuverlässige Kalkulation vornehmen.
b) bei Eintreten von Nachträgen deren Behandlung anhand von definierten Prozessen und Verantwortlichkeiten zielgerichtet, kompetent und zeitnah gewährleistet sein.

Im Rahmen des «Nachtragsmanagements» wurden Dokumente spezifisch für Planerleistungen erarbeitet.

Alle Dokumente sind auf der ASTRA-Homepage abrufbar.

Nachtragswesen

- Planersubmissionsspezifische Vorlagen (Ausschreibung und Evaluation)
- Bausubmissionsspezifische Vorlagen (Ausschreibung und Evaluation)
- BSA-Submissionsspezifische Vorlagen (Ausschreibung und Evaluation)

Die Bestimmungen des Beschaffungshandbuchs sind zwingend zu berücksichtigen. Weitere wertvolle Hinweise können dem Dokument «Leitfaden zum Nachtragsmanagement bei Bau- und Baudienstleistungen» V2.0 vom 1. Mai 2022 der KBOB entnommen werden.

Handbuch Beschaffungswesen Nationalstrassen ASTRA

KBOB-Leitfaden zum Nachtragsmanagement bei Bau- und Baudienstleistungen

2 Methodik

2.1 Grundsätze, Geltungsbereich

Das Konzept ist in drei Module unterteilt:

1. Modul1: Verbesserung der Qualität der Ausschreibungsunterlagen
2. Modul 2: Vertiefte Angebotsevaluation bis und mit Erstellung des Planervertrags
3. Modul 3: Beschleunigung und Vereinheitlichung der Nachträge in der Vertragsphase

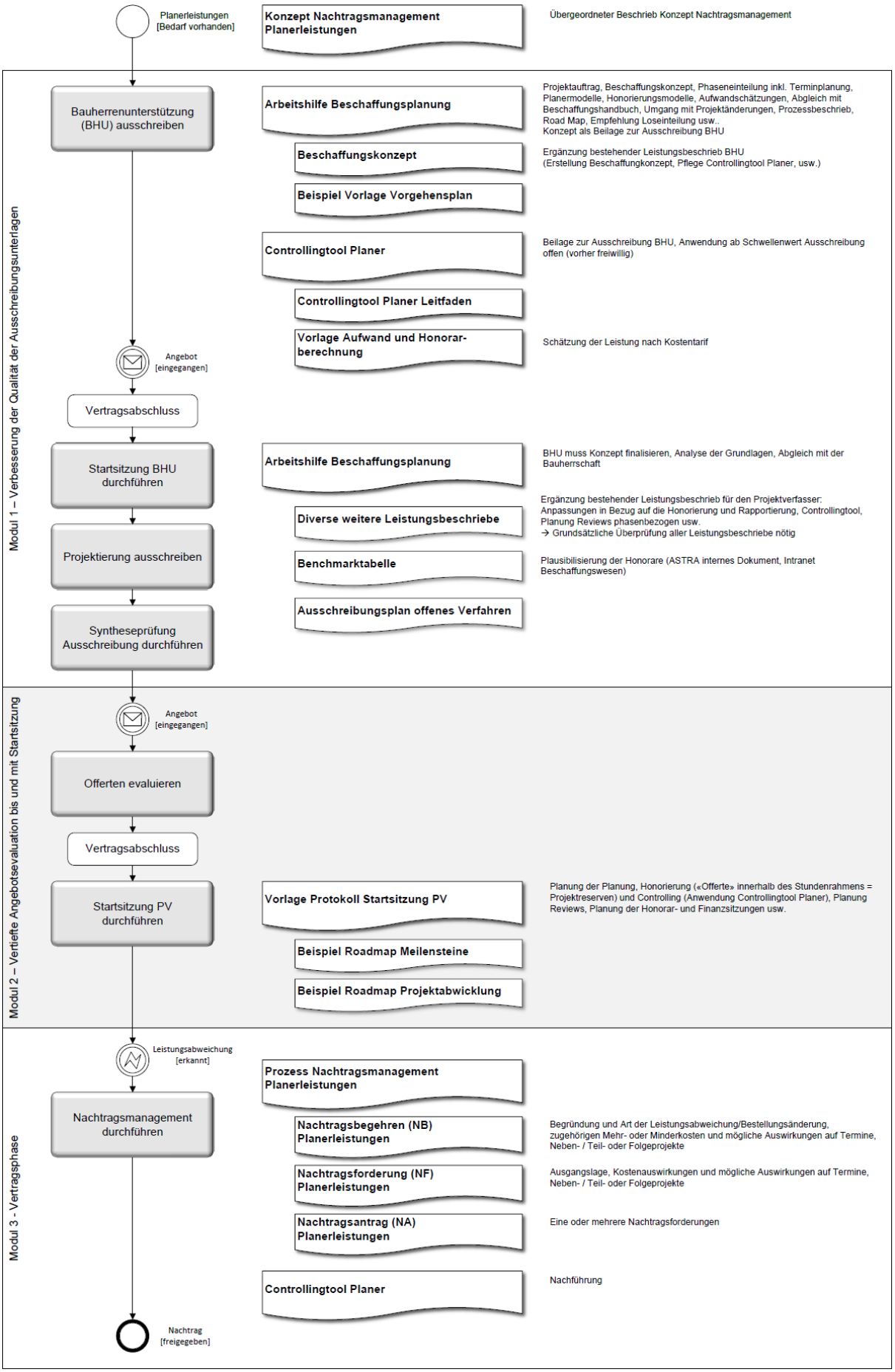

Abb.: Übersicht der Module 1-3 des Nachtragsmanagementkonzeptes Planerleistungen.

Die Anwendung des Dokuments liegt im Ermessen des BL PM ASTRA. Es wird empfohlen, Planerverträge im Umfang von über CHF 230'000 (insb. bei Beschaffungen von Leistungen über mehrere Phasen) gemäss den Vorgaben in diesem Dokument «Nachtragsmanagementkonzept Planerleistungen, Modul 3» abzuwickeln. In Bezug auf die Module 1 und 2 ist jeweils im Einzelfall zu entscheiden, welche Dokumente für das konkrete Vorhaben sinnvoll sind.

Nachfolgend werden die drei Module kurz beschrieben.

2.2 Verbesserung der Qualität der Ausschreibungsunterlagen (Modul 1)

Bei Abgabe von umfassenden und konsistenten Ausschreibungsunterlagen können nachhaltigere Angebote und damit auch verlässlichere Vertragsgrundlagen erwartet werden. Das Modul 1 umfasst den Prozess von der Projektinitialisierung bis zur Erstellung der Ausschreibungsunterlagen für Planerleistungen. Auf Basis der Projektgenerierung und des Projektauftrags wird ein Vorgehensplan und ein Beschaffungskonzept erarbeitet. Die zu erbringenden Leistungen werden in der Regel nach Aufwand im Zeittarif vergütet. Zusätzlich zu den zu erbringenden Leistungen können «Reserven der Bauherrschaft» [1] ausgeschrieben werden.

Eine zentrale Bedeutung kommt dem «Controllingtool Planer» zu, welches durch den PL oder die BHU vorausgefüllt zusammen mit den Ausschreibungsunterlagen abgegeben wird. Damit wird den Anbietenden eine umfassende Hilfestellung zur Kalkulation ihres Aufwandes zur Verfügung gestellt. Dies beinhaltet die Möglichkeit, die Honorarangebote direkt auf Basis des Controllingtools Planer abzugeben (siehe dazu Kapitel 3). Ein Mustervorlage ist auf der Internetseite Beschaffungs- Vertragswesen verfügbar.

2.3 Vertiefte Angebotsevaluation bis und mit Startsitzung (Modul 2)

Mit einer umfassenden Angebotsprüfung kann das Nachtragspotenzial weiter reduziert werden. Grundsätzlich erfolgt die Angebotsevaluation gemäss den Ausführungen des Beschaffungshandbuchs. In einer Checkliste «Angebotsprüfung» werden verschiedene, hinsichtlich einer nachhaltigen Vertragsbewirtschaftung relevanten Themen wie z.B. Gleichbehandlung, Plausibilisierung, Vorgegebene Stunden, Verlässlichkeit des Preises, Qualifikation des eingesetzten Personals, Umgang mit Kampfpreisen und Unterangeboten, usw. aufgeführt.

Im Planervertrag werden die relevanten Erkenntnisse aus Angebotsevaluation und der Startsitzung dokumentiert.

Anlässlich der Startsitzung verifiziert der Auftragnehmer zusammen mit dem Auftraggeber die vorgegebene Stundenschätzung. Gemeinsam werden allfällige «Projektreserven»[2] festgestellt. Der Projektleitende gibt darauf die für die Projektabwicklung zur Verfügung stehenden Stunden frei und definiert die Projektreserven zur Verwaltung durch die Bauherrschaft.

Das Controllingtool Planer wird mit Hilfe der Ergebnisse der Startsitzung und dem Inhalt des unterzeichneten Planervertrags aktualisiert. Auf Basis des Controllingtools Planer dokumentiert der Auftragnehmer periodisch, in der Regel monatlich, die erbrachten Leistungen. Damit kann jederzeit der aktuelle Stand des Grundvertrags, der Zusatzleistungen und Nachträge, der Planungsstand und die aktuell erbrachten Leistungen abgerufen werden. Die wichtigsten Kennzahlen sind in übersichtlichen Grafiken dargestellt.

---

[1] Mit dem Begriff «Reserven der Bauherrschaft» werden die Reserven bezeichnet, welche bereits im Rahmen der Ausschreibung durch die Bauherrschaft explizit als Reserven beschafft werden.

[2] Mit dem Begriff «Projektreserven» wird der Betrag bezeichnet, welcher allenfalls anlässlich der Startsitzung mit dem Auftragnehmenden bei der detaillierten Besprechung des zugeschlagenen Angebots als «Überbudgetierung» festgestellt wird. Dieser Betrag wird sicherheitshalber zugunsten einer vereinfachten Handhabung und gestützt auf die bereits erfolgte Freigabe des Kredites im Projekt beibehalten. Dieser Betrag gilt als im Projekt «zurückbehalten» und wird erst auf Antrag des Auftragnehmenden und anschliessender Prüfung durch die Bauherrschaft explizit freigegeben (inkl. entsprechender Dokumentation).

2.4 Beschleunigung und Vereinheitlichung der Nachträge in der Vertragsphase (Modul 3)

Leistungsabweichungen sollen zielgerichtet, kompetent und zeitnah bearbeitet werden. Werden Leistungsabweichungen erkannt, werden diese mittels der nachfolgenden drei Stufen abgewickelt bzw. angezeigt:

1. Nachtragsbegehren (NB)
2. Nachtragsforderung (NF)
3. Nachtragsantrag (NA)

Bei Erkennen einer Leistungsabweichung erstellt der Auftragnehmer innert 5 Arbeitstagen ein Nachtragsbegehren. Nach Prüfung des Nachtragsbegehrens und Zustimmung durch die Bauherrschaft erstellt der Planer innert 15 Arbeitstagen eine Nachtragsforderung. Die Nachtragsforderung wird seitens der Bauherrschaft materiell geprüft. Falls dieser zugestimmt wird, bestimmt der PL, ob die Forderung durch Projektreserven, aus Reserven der Bauherrschaft oder als Nachtrag finanziert wird. Kann die positiv beurteilte Nachtragsforderung nicht durch die Projektreserven oder durch Reserven der Bauherrschaft finanziert werden, erstellt die BHU oder die Projektleitung innert 10 Arbeitstagen einen Nachtragsantrag.

3 Controllingtool Planer

Die Mustervorlage Controllingtool Planer dient dem Auftragnehmer zur Planung von Aufwand, Kosten und Terminen. Dem Auftraggeber dient das Instrument zum Vertragscontrolling. Darin werden die Daten des Grundvertrags, der Projektphasen, Reserven der Bauherrschaft, «freigegebene Leistungen»[3] und die Projektreserven (nicht freigegebene Leistungen) dokumentiert und aktualisiert. Ferner wird nach Zusatzleistungen, Leistungsabweichungen und Nachträgen unterschieden. Für das ASTRA und eine allfällige BHU dient das Instrument zum Vertragscontrolling durch konstante Erfassung der aufgelaufenen Aufwendungen (SOLL/IST-Vergleich).

Die Erfassung der Daten erfolgt in der Ausschreibungsphase durch den PL oder durch die BHU. Sie können zur Kalkulation der Offerte verwendet werden. Nach Abschluss des Planervertrags obliegt die Pflege des Controllingtools dem Auftragnehmer. Die Erfassung und die Auswertung der Daten können nach Projektphasen getrennt vorgenommen werden. Die Budgetaufteilung kann bei Bedarf getrennt nach Modulen erfolgen und den Schlüsselpersonen sowie weiteren Honorarkategorien zugeordnet werden.

Im Übersichtsblatt Controlling I sind die folgenden Informationen in übersichtlicher Form für den Grundvertrag sowie für die einzelnen Module graphisch dargestellt:

- Die Linien für 100% / 80% / 50% Ausschöpfung des Grundvertrags haben orientierenden Charakter
- Freigegebene Leistungen
- Nicht freigegebene Leistungen
- Beantragte Nachträge
- Effektiver Aufwand

Ferner sind freigegebene und nicht freigegebene Reserven, Nebenkosten, Zusatzleistungen und Nachträge sowie die Stundenausschöpfung für gewünschte Personen oder Personengruppen ersichtlich. Der Auftragnehmer kann hier seine Bemerkungen zu Projektstand, Kosten, Terminen, Grundlagen, Schnittstellen (mit unterstützendem Ampelsystem in Kategorien) sowie die Bewertung Arbeitsfortschritt je Modul in Prozent und allfällige schriftliche Erläuterungen anbringen.

Im Übersichtsblatt Controlling II ist die geplante und effektive Kostenentwicklung in einem Soll/Ist-Vergleich auf der Zeitachse sowie die gemeldeten und tatsächlich beanspruchten Voranschlagskredite pro Jahr dargestellt.

Die Mustervorlage ist keine zwingende Vorgabe. Sie kann als Basis für ein Controllinginstrument dienen, der Einsatz von vergleichbaren projektspezifischen Tools ist ebenfalls zulässig.

Leitfaden Controllingtool Planer

Controllingtool Planer

3. «Freigegebene Leistungen» sind diejenigen Beträge, die durch die Bauherrschaft ausdrücklich zur Verwendung freigegeben wurden.

4 Dokumente

Dieses «Nachtragsmanagementkonzept Planerleistungen» ist ein strategisches, übergeordnetes Dokument, zu welchem zusätzlich die nachfolgende Arbeitshilfe erstellt wurde.

4.1 Arbeitshilfe Beschaffungsplanung

In der Arbeitshilfe Beschaffungsplanung werden die Mindestanforderungen an die Ausschreibungsunterlagen für Planerleistungen definiert. Bereits in der Beschaffungsphase sind die Grundsätze der Projektabwicklung vom Projektauftrag bis zum Projektabschluss zu berücksichtigen. Damit kann sichergestellt werden, dass ein nachhaltiger Leistungsbeschrieb und damit eine verlässliche Aufwandabschätzung erarbeitet werden kann. Ferner sind Hinweise und Beispiele zur Erstellung der folgenden Dokumente enthalten:

- Projektauftrag
- Vorgehensplan
- Beschaffungskonzept
- Terminplanung
- Phaseneinteilung
- Loseinteilung
- Planermodelle
- Honorierungsmodelle
- Aufwandabschätzungen
- Syntheseprüfung Ausschreibungsunterlagen
- Startsitzung
- Roadmap Projektabwicklung

Die Wahl eines zweckmässig gewählten Honorierungsmodells verbunden mit einer zuverlässigen Abschätzung der zu erbringenden Planerleistungen bilden die Grundlage einer geordneten, stabilen Projektabwicklung. Durch Beachtung der folgenden Massnahmen können Leistungsabweichungen und als deren Folge Nachtragsforderungen minimiert werden:

- Klare Randbedingungen und Vorgaben für die Projekterstellung
- Einhaltung der Projektphasen mit realistischen Fristen für die Planung
- Anforderungsgerechte Qualität der Ausschreibungsunterlagen
- Realistische Terminvorgaben mit Berücksichtigung von Eventualitäten
- Detaillierte Analyse des Leistungsbeschriebs durch den Offertsteller mit umfassender Offerterstellung unter realistischen Annahmen
- Gut strukturiertes Vertragswerk basierend auf Standardvorlagen

In der Arbeitshilfe Beschaffungsplanung werden die gängigen und im Regelfall anzuwendenden Honorierungsmodelle vorgestellt. Als Grundlage für eine nachhaltige Projektüberwachung wird ein Zeittarifmodell empfohlen (siehe dazu auch Ausführungen im Beschaffungshandbuch, Kapitel 9.1.14). Die Abschätzung der auszuschreibenden Leistungen soll unabhängig, mittels drei verschiedener Methoden ermittelt werden:

- Aufwandabschätzung gestützt auf den Vorgehensplan und das Beschaffungskonzept
- Honorarabschätzung gemäss Kostentarif
- Plausibilitätsprüfung mittels Benchmarks (vorerst nur für Erhaltungsprojekte)

Zusätzlich zu den zu erbringenden Leistungen können Reserven der Bauherrschaft in Abhängigkeit von Verfahrensdauer, Anzahl und Umfang der Projektphasen, projektspezifische Gegebenheiten, politisches Umfeld, usw. festgelegt werden.

4.2 Prozess

Die Gründe für Nachträge sind vielfältig. Eine nachhaltige Projektbewirtschaftung beginnt, anschliessend an die Projektgenerierung, mit der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und endet mit dem Projektabschluss. Mit einem vollständigen und lückenlosen Leistungsbeschrieb in den Ausschreibungsunterlagen können Nachtragsforderungen minimiert werden. Hilfestellungen zu dessen Erarbeitung sind in der Arbeitshilfe «Beschaffungsplanung» enthalten.

Der Prozess Nachtragsmanagement Planerleistungen soll dazu beitragen, dass Nachtragsforderungen systematisch und möglichst zeitnah bearbeitet werden. Der Prozess beschreibt den Ablauf von der Leistungsabweichungen über die administrative Abwicklung, den Prüfprozess, bis zur Anerkennung einer Nachtragsforderung und den Entscheid zur Finanzierung.

Grundsätzlich können Leistungsabweichungen aus unterschiedlichen Gründen entstehen:

- Projektänderung (Auslöser immer Bauherr)
- Abweichungen gegenüber vorgegebenem Stundenaufwand
- Fehlende Leistungen, welche in den Ausschreibungsunterlagen nicht enthalten sind
- Verfahrensbedingte Projektanpassungen
- Variante Unternehmer (Auslösung erfolgt immer durch die Unternehmung)
- u.a.m.

Die Berechtigung von Leistungsabweichungen muss hinterfragt und in begründeten Fällen unterstützt werden. Ungenügende oder fehlerhafte Leistungserbringungen des Auftragnehmers stellen keine Leistungsabweichungen dar und sind von diesem unentgeltlich zu korrigieren. Sie können allenfalls zum Gegenstand einer vertragsrechtlichen Auseinandersetzung werden.

Leistungsabweichungen werden prinzipiell in 3 Schritten abgewickelt:

1. Nachtragsbegehren NB
2. Nachtragsforderung NF
3. Nachtragsantrag NA

4.3 Formulare

Im Nachtragsbegehren Planerleistungen NB wird die Begründung und die Art der Leistungsabweichung/Bestellungsänderung sowie die zugehörigen Mehr- oder Minderkosten und mögliche Auswirkungen auf Termine, Neben- / Teil- oder Folgeprojekte aufgelistet. Anschliessend werden die Stellungnahmen der Prüfinstanzen und der Entscheid der zuständigen Entscheidungsinstanz unter Berücksichtigung der Kompetenzregelung dokumentiert. Das Begehren wird durch die BHU (optional) und durch den PL «dem Grunde nach» geprüft und wird angenommen, begründet abgelehnt oder zur Überarbeitung zurückgewiesen.

Das Nachtragsbegehren ist durch die BHU / den PL im Controllingtool Planer einzutragen.

In der Nachtragsforderung Planerleistungen NF werden die Ausgangslage, die Kostenauswirkungen, mögliche Auswirkungen auf Termine, Neben- / Teil- oder Folgeprojekte sowie die Stellungnahmen der Prüfinstanzen bezugnehmend auf das Nachtragsbegehren bestätigt oder falls notwendig angepasst. Bei positivem Entscheid der Entscheidungsinstanz unter Berücksichtigung der Kompetenzregelung wird die Nachtragsforderung gutgeheissen.

Ist der Antragsteller mit einer Ablehnung eines Nachtragsbegehrens nicht einverstanden, kann dieses in einer Nachtragsforderung mit ergänzender Beschreibung und Begründung der Leistungsabweichung erneut eingereicht werden.

Die Nachtragsforderung ist durch die BHU / den PL im Controllingtool Planer einzutragen. Falls die Nachtragsforderung publiziert werden muss, erfolgt die Freigabe unter Vorbehalt der Erlangung der Rechtskraft.

Im Nachtragsantrag Planerleistungen NA können eine oder mehrere Nachtragsforderungen zusammengefasst dokumentiert werden. Die Freigabe erfolgt durch den Projektleiter. Der weitere Genehmigungslauf erfolgt gemäss Beschaffungstool ASTRA bzw. gemäss Beschaffungsformularen der Filialen.

Der Nachtragsantrag ist durch die BHU / den PL im Controllingtool Planer einzutragen.

5 Anhang

5.1 Glossar

AC I	Abteilungsleitung Infrastruktur
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BHU	Bauherrenunterstützung
BL PM	Bereichsleitung Projektmanagement
BSA	Betriebs- und Sicherheitsanlagen
FC	Filialleitung
KBOB	Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren
PL ASTRA	Projektleitung im Bundesamt für Strassen

5.2 Änderungshistorie

Version	Änderung
1.0	Neu erstellt
2.0 / Oktober 2024	Diverse kleiner Anpassungen. Prozessbeschreibungen entfernt, diese können dem verlinkten Prozessdiagramm entnommen werden.