



Empfehlungen zum Umgang mit Umlagerungen von Kosten in Angeboten für Arbeiten im Bauhauptgewerbe

Erläuternder Bericht

vom 28. Mai 2015 (aktualisiert am 1. März 2024; V2.0)

1. Zweck der Empfehlungen

Die Empfehlungen zeigen den Bau- und Liegenschaftsorganen der öffentlichen Bauherren auf, wie sie sich verhalten sollen und welche Bedingungen sie in den Ausschreibungen und den Ausschreibungsunterlagen formulieren können, damit die Anbieterinnen für alle ausgeschriebenen Leistungen untereinander vergleichbare Angebote einreichen. Sie zeigen ebenfalls auf, welche Bedingungen bezüglich Zuordnung von Kostenbestandteilen in Einheitspreise und Preise von Baustelleninstallationen gelten sollen.

2. Ausgangslage

Öffentliche Bauherrschaften stellen immer häufiger fest, dass die Unternehmungen Kosten, welche traditionsgemäss Bestandteil der Einheitspreise von Leistungspositionen bilden, in die Positionen der Baustelleneinrichtung einrechnen. Insbesondere die Kosten für Aufsicht und Führung der Baustelle werden ganz oder teilweise aus den Einheitspreisen entfernt und der Baustelleneinrichtung zugerechnet.

Dieser Umstand führt zu Verzerrungen und Problemen in verschiedenster Hinsicht:

- Die Preise für die Baustelleneinrichtung werden unangemessen hoch, wodurch einzelne Einheitspreise in den Leistungsverzeichnissen (z.B. gemäss Normpositionen-Katalog NPK Bau der schweizerischen Zentralstelle für Baurationalisierung CRB) nicht alle Kosten enthalten, die gemäss Kalkulationsgrundsätzen darin enthalten sein sollten. Das wird bei der Offertöffnung festgestellt und vertieft geprüft bei der Analyse des Angebotes durch die Bauherrschaft oder ihrer Vertretung.

Dadurch erhöht sich der Leistungswert der Baustelleneinrichtung (Norm SIA 118, Art. 144 bis 147) erheblich. Die erste Zahlung der Bauherrschaft, welche normgemäss 80% des Wertes der Baustelleneinrichtung bei Betriebsbereitschaft beträgt, fällt viel höher aus als der effektive Wert der Baustelleneinrichtung. Mindestens für den 80%-Anteil Aufsicht und Führung leistet die Bauherrschaft somit Zahlungen, für die er keine Leistung bezogen hat. Gemäss gesetzlichen Vorgaben, welche für die meisten öffentlichen Bauherrschaften Geltung haben, dürfen keine Zahlungen für nicht erbrachte Leistungen getätigt werden, es sei denn, dafür bestünden die entsprechen-

den finanziellen Sicherheiten von Seiten der Unternehmung gegenüber der Bauherrschaft. Solche finanziellen Sicherheiten sind z.B. Anzahlungsgarantie oder Erfüllungsgarantie auf erstes Verlangen. Erfahrungsgemäss sind solche Garantien durch die Unternehmer schwierig zu erbringen, da sie teuer sind und zudem der Unternehmung Liquidität entziehen.

- Die in der Norm SIA 118, Art. 39 geforderten Kostenelemente von Einheitspreisen sind nicht alle in den Einheitspreisen enthalten.
- Die angebotenen Einheitspreise der Leistungspositionen werden in den Angeboten um den Anteil der Kosten für Aufsicht und Führung reduziert. Dadurch entstehen Angebotspreise, welche mit anderen Angeboten nicht mehr vergleichbar sind, da in der Regel nur ein Teil der Unternehmung die Kalkulationsvariante C (gemäss schweizerischem Baumeisterverband SBV) anwendet.

In diesen Fällen stellt sich die Frage, ob es den Vergabestellen erlaubt ist, Angebote, welche offensichtlich gegen die gängigen und in der Norm SIA 118 postulierten Kalkulationsregeln verstossen, auszuschliessen.

Gerichtsurteile zu nicht nachvollziehbaren, den gängigen Regeln der Kalkulation widersprechenden Preisen sind nicht einheitlich. Daraus ist zu schliessen, dass die Vergabestellen vorläufig eine gewisse Vorsicht beim Ausschluss von Angeboten infolge nicht nachvollziehbarer oder offensichtlich umgelagerter Kosten walten lassen sollten.

- Die Vergleichbarkeit der Angebote ist bei dieser Kalkulationsart nicht sichergestellt; es besteht somit die Gefahr, dass Arbeiten nicht an das vorteilhafteste Angebot gemäss Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen vergeben werden.
- Nachträge sind bei Anwendung dieser Kalkulationsmethode schwierig abzuwickeln, da die Preisbasis verfälscht und dadurch die Preisfindung bei Bestellungsänderungen stark erschwert ist. Ein weiteres Konfliktfeld zwischen Bauherrschaft und Unternehmung ist dadurch geöffnet.
- Die Baustelleneinrichtung enthält andere oder zusätzliche Preiselemente, welche in der Norm SIA 118, Art. 9, 43 und 123 nicht erwähnt sind. Diese Preiselemente sind entweder in den einzelnen Preispositionen für Baustelleneinrichtungen eingerechnet oder unter dem Kapitel Baustelleneinrichtung als separate Leistungsposition aufgeführt (z.B. Aufsicht und Führung).
- Den am Bau Beteiligten drohen rechtliche Auseinandersetzungen. Dadurch werden auf allen Seiten Kräfte und Mittel gebunden, welche nicht für den eigentlichen Bauprozess zur Verfügung stehen. Es droht allen Seiten ein erheblicher Imageschaden.

3. Grundlagen, rechtliche Aspekte

Für die folgenden Ausführungen wurden folgende Grundlagen verwendet:

- Das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 21. Juni 2019;
- Die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) vom 12. Februar 2020;
- Die Interkantonale Vereinbarung über das öffentlichen Beschaffungswesen (IVöB) vom 15. November 2019;
- Die Norm SIA 118 (2013) Allgemeine Bedingungen für Bauarbeiten;
- Normpositionen-Kataloge NPK 102 / 103 und 113 von CRB;

4. Empfehlungen

Es ist nach wie vor sicherzustellen, dass die Unternehmung ihre Leistungsfähigkeit oder das ihr im Zeitpunkt der Kalkulation zur Verfügung stehende Mehrwissen gegenüber den Mitbewerbern in die Preisbildung einfließen lassen können. Somit sind auch in Zukunft einzelne Einheitspreise zu erwarten, welche die Vergabestellen auf den ersten Blick als nicht realistisch oder spekulativ beurteilen.

Im Rahmen der Angebots-Bereinigung gemäss Art. 38 und 39 BöB/IVöB müssen solche nicht nachvollziehbaren Preise geklärt werden, damit in der später folgenden Auftragsabwicklung keine diesbezüglichen Differenzen auftreten. Das gilt insbesondere bei der Ermittlung von Nachtragspreisen oder bei der „Uminterpretation“ von Leistungspositionen anlässlich des Ausmasses. Bewährt hat sich in diesem Zusammenhang, dass die Bauherrschaften von den Anbieterinnen Erklärungen zu nicht nachvollziehbaren Preisen in Angeboten verlangen.

In einer Urteilsabwägung hielt das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich diesbezüglich folgendes fest (Entscheid VB.2007.00123):

„Geht der Anbieter aufgrund der von ihm vorgesehenen Bauweise davon aus, dass bestimmte Positionen des Verzeichnisses nicht nötig sein werden, so muss er diese besondere Bauweise – mit den entsprechenden Änderungen bei der Zahl der Einheiten – als Variante anbieten.“

4.1 Erste Empfehlung

Ausschreibungen und Ausschreibungsunterlagen von Bauleistungen enthalten ein klares Verbot bezüglich Umlagerung von Kosten in leistungsfremde Angebotsbestandteile.

Die Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen sieht vor, dass die ausschreibende Behörde in der Ausschreibung, jedoch detailliert in den Ausschreibungsunterlagen, alle Aspekte und Regeln bekannt gibt, welche die Anbieterinnen bei der Angebotserstellung zu beachten haben. Es müssen somit Wege gefunden werden, um die Anbieterinnen dazu zu veranlassen, dass für ein und dasselbe Objekt alle die gleichen Kalkulationsregeln anwenden. Damit ist die Vergleichbarkeit der eingehenden Angebote der Unternehmungen weitgehend wieder sichergestellt.

Mustertext

Ausschreibung und Ausschreibungsunterlagen

Einheitspreise/Baustelleneinrichtung: Angebote, sind so zu kalkulieren und einzureichen, dass die Kosten denjenigen Leistungspositionen zugeordnet werden, die sie betreffen. Umlagerungen von Kostenbestandteilen der Einheitspreise, insbesondere zwischen einzelnen Leistungspositionen und Baustelleneinrichtungen, sind nicht zulässig. Angebote mit unzulässig ausgewiesenen Kostenbestandteilen können aus dem Vergabeverfahren ausgeschlossen werden.

Dem Angebot ist das Kalkulationsschema (Formular 300 und Formular 400 des schweizerischen Baumeisterverbands SBV) beizulegen.

Die Anbieterin erklärt mit Offerteinreichung, dass sie keine Umlagerungen von Kostenbestandteilen der Einheitspreise in andere Leistungspositionen oder Baustelleneinrichtungen vorgenommen hat.

4.2 Zweite Empfehlung

4.2.1 Ausschreibung mithilfe von Normpositionen Katalogen CRB

Ein wichtiger Grundsatz der Kalkulation sagt, dass die zur Erstellung einer Leistung entstehenden Kosten dort einzurechnen sind, wo sie anfallen. Kostenbestandteile einer jeden einzelnen Leistung gemäss Leistungsverzeichnis sind erwiesenermassen die Kosten für Aufsicht und Führung. Wenn dieses Kostenelement von der einzelnen Leistung gesondert angeboten oder in die Baustelleninstallation eingerechnet wird, ist der erwähnte Kalkulationsgrundsatz massiv verletzt.

Sofern für die Ausschreibung der Leistungen der Unternehmung die NPK verwendet werden, wird empfohlen den NPK 113 mit nachfolgendem Textmuster zu ergänzen:

Mustertext

NPK 113

Kapitel 000 Bedingungen
 010 Vergütungsregelungen

In den nachfolgenden Positionen der Baustelleneinrichtung sind nur die Kosten der beschriebenen Leistungen einzurechnen. Vergütungen werden nur geleistet für Leistungen, welche die Baustelleneinrichtung tatsächlich betreffen. Leistungsfremde Kosten, wie Aufsicht und Führung für Leistungen aus anderen NPK werden nicht vergütet. Diese Kosten sind in die Einheitspreise der Leistungsverzeichnisse der betreffenden NPK einzurechnen und werden dort vergütet.

4.2.2 Ausschreibung ohne Normpositionen Kataloge CRB (NPK)

Wenn für die Ausschreibung von Bauleistungen nicht die NPK von CRB verwendet werden, wird empfohlen, nachstehendes Textmuster in die Ausschreibung der Baustelleninstallation einzubauen:

Mustertext

In den nachfolgenden Positionen der Baustelleneinrichtung sind nur die Kosten der beschriebenen Leistungen einzurechnen. Vergütungen werden nur geleistet für Leistungen, welche die Baustelleneinrichtung tatsächlich betreffen. Leistungsfremde Kosten, wie Aufsicht und Führung für Leistungen aus Leistungspositionen des Leistungsverzeichnisses welche Bauleistungen betreffen, werden nicht vergütet. Diese Kosten sind in die Einheitspreise der Leistungsverzeichnisse der betreffenden Bauleistungen einzurechnen und werden dort vergütet.

4.3 Dritte Empfehlung

Sofern die Norm SIA 118, im Werkvertrag (Werkvertrag für Einzelleistungen, Vertrag für Generalunternehmungsleistungen, Vertrag für Totalunternehmungsleistungen) als Vertragsbestandteil aufgeführt ist, hat die Vergabestelle zu überprüfen, ob insbesondere die Art. 6, 9, 15, 16, 43 und 123 dieser Norm entweder in den Ausschreibungsunterlagen oder im Vertrag präzisiert werden müssen.

Insbesondere die folgenden Bestimmungen aus der Norm SIA 118 (2013) können davon betroffen sein:

- Art. 6, Ausschreibung im Allgemeinen
 - ¹ In der Ausschreibung gibt der Bauherr den Unternehmern die Anforderungen bekannt, die er an das Angebot stellt, wie z. B. Eingabefrist, Stichtag für die Kostengrundlage, Dauer der Verbindlichkeit des Angebotes, verlangte Beilagen wie Bauprogramm, Pläne für die Baustelleneinrichtungen und dergleichen.“
 - ² Der Bauherr vermittelt den Adressaten alle Angaben, die erforderlich sind, damit sie sich über den Inhalt des beabsichtigten Vertrages Klarheit verschaffen können, insbesondere über Art, Umfang und Besonderheit der Bauarbeit sowie über die Art der zu vereinbarenden Preise. Pauschalpreise werden als solche bezeichnet.“

- Art. 9, Baustelleneinrichtungen, baustellenspezifische Massnahmen und Verpflegung.
 - ¹ Im Leistungsverzeichnis sind separate Positionen für Baustelleneinrichtungen und baustellenspezifische Schutzmassnahmen sowie Massnahmen für Unterkunft und Verpflegung der Arbeitnehmer aufzuführen. Separate Positionen sind für Fassaden- und Putzgerüste vorzusehen.“

- Art. 15, Angebot des Unternehmers im Allgemeinen
 - ¹ Für die Ausarbeitung und Einreichung des Angebotes gelten die Bestimmungen und Bestandteile der Ausschreibungsunterlagen.“
 - ³ Im Leistungsverzeichnis oder in der Baubeschreibung selbst nimmt der Unternehmer weder Ergänzungen noch Änderungen vor. Bemerkungen, Vorschläge und Ergänzungen zu den Ausschreibungsunterlagen sowie Unternehmervarianten reicht er als Beilage zum Angebot gesondert ein. Hierfür hat er z. B. das Formular 7 (Technischer Bericht), Teil B (KBOB-Dokument Nr. 13 „Angebot und Nachweise für Vergabeverfahren für Werkleistungen“ zu verwenden.
 - ⁴ Mit dem Angebot werden auch die in der Ausschreibung verlangten Beilagen eingereicht.“

- Art. 16, Verhältnis zu den Ausschreibungsunterlagen

Durch die Einreichung des Angebotes bekundet der Unternehmer sein Einverständnis mit den Bedingungen der Ausschreibung, soweit er in seinen Bemerkungen, Vorschlägen oder Ergänzungen keine Vorbehalte anbringt; ausserdem bezeugt er, dass er seine Preise auf Grund der ihm klaren Ausschreibungsunterlagen festgelegt und die offensichtlichen oder durch Besichtigung erkennbaren besonderen Ortsverhältnisse berücksichtigt hat.

Ausschreibungsunterlagen

In den Ausschreibungsunterlagen ist zu präzisieren, dass die Preise für die Baustelleninstallation keine artfremden Preise enthalten dürfen. Angebote, in denen unzulässige Umlagerungen von z.B. Aufsicht und Führung in die Preise für die Baustelleninstallation vorgenommen wurden, können aus dem Vergabeverfahren ausgeschlossen werden. Siehe Ziffer 4.6 (Sonstige Angaben) gemäss Beispiel 1

Mustertext

Einheitspreise / Baustelleneinrichtungen:

Angebote, welche mit speziellen, Umlagerungen von Kosten beinhaltenden Kalkulationsschemata von Verbänden kalkuliert werden, und in denen sonst wie Umlagerungen von Kostenbestandteilen der Einheitspreise, insbesondere zwischen einzelnen Leistungspositionen und Baustelleneinrichtungen, vorgenommen werden, können aus dem Vergabeverfahren ausgeschlossen werden.

Dem Angebot ist das Kalkulationsschema (Formular 300 und Formular 400 des SBV) beizulegen.

Alle Angebote, deren Kalkulation nicht den obigen Vorgaben entsprechen, hat die Unternehmung in ihrem Angebot separat und gut ersichtlich zu begründen. Hierfür hat sie z.B. das Formular 7 (Technischer Bericht), Teil B (KBOB-Dokument Nr. 13 „Angebot und Nachweise für Vergabeverfahren für Werkleistungen“) zu verwenden. Siehe Beispiel 2.

4.4 Vierte Empfehlung

- Art. 43, Baustelleneinrichtung

¹ Sind für Baustelleneinrichtungen separate Positionen vorgesehen, so gelten in den zugehörigen Preisen alle Kosten der Einrichtungen, die für die vertragsgemässe Ausführung der Arbeit notwendig sind, als eingerechnet. Dazu gehören insbesondere:

- Antransport, betriebsfertige Aufstellung, vorhalten (einschliesslich Amortisation) sowie Demontage und Abtransport
- Versicherungsschutz der Baustelleneinrichtung
- Erd-, Fels-, Maurer und Nebenarbeiten die für die Baustelleneinrichtung erforderlich sind,
- Ordentliche Instandstellung des benützten Bodens und Arbeitsplatzes.

² Bei Baustelleneinrichtungen zu Global- oder Pauschalpreisen werden Betriebskosten, Kosten für laufende Reparaturen und für Revisionen nicht in diese Preise eingerechnet, sondern in die Preise der einzelnen Arbeiten.

- Art. 123, Baustelleneinrichtung, Begriff

Baustelleneinrichtungen (sog. Baustelleninstallationen) sind sämtliche Einrichtungen, die der Unternehmer für die vertragsgemässe Ausführung seiner Arbeit benötigt, wie z.B. Fahrnisbauten Gerüste, Einwandungen, Abschränkungen, Maschinen, Fahrzeuge, Geräte (ohne Handwerkzeug) Zufahrten und Plätze, provisorische Verbindungswege, Leitungen aller Art. Dazu gehören auch alle im Leistungsverzeichnis unter Baustelleneinrichtungen aufgeführten Anlagen.

Detaillierte Auflistung der Bestandteile von Baustelleneinrichtungen

Die Aufzählung der Bestandteile, welche zur Baustelleneinrichtung gehören ist in der Norm SIA 118, Art. 123 nicht abschliessend, daher muss allenfalls eine ergänzende Aufzählung der Bestandteile der Baustelleneinrichtungen, die für die vertragsgemässe Ausführung der Arbeit notwendig sind, vorgenommen werden (gilt auch für die Norm SIA 118, Art. 43).

4.5 Fünfte Empfehlung

- Art. 146, Leistungswert für Baustelleneinrichtungen

Bei der Berechnung des Leistungswertes sind für die Baustelleneinrichtungen zu Global- oder Pauschalpreisen folgende Beträge einzusetzen:

- 80% der einzelnen Positionspreise nach Erreichen der vollständigen Betriebsbereitschaft. Ist die Bereitschaft noch nicht erreicht, so vermindert sich der einzusetzende Betrag mangels anderer Vereinbarung im Verhältnis des Neuwertes der betriebsbereiten und als angemessenen Vorrats auf der Baustelle bereitstehenden Einrichtungen zum Neuwert aller vom Global- oder Pauschalpreis erfassten Einrichtungen.
- 100% der einzelnen Positionspreise nach erfolgter Demontage und dem Abtransport der dazugehörigen Baustelleneinrichtungen und ordnungsgemässer Aufräumung und Instandstellung des für die betreffenden Einrichtungen benützten Bodens und Arbeitsplatzes (Art. 43 Abs. 1)

Abschlagszahlungen

Es ist darauf zu achten, dass die Baustelleneinrichtung keine Preise enthält, welche nicht zur Baustelleneinrichtung gehören. Demzufolge sind keine Abschlagszahlungen geschuldet für Leistungen wie z.B. für Aufsicht und Führung für Leistungspositionen von Bauarbeiten aus anderen als NPK 113, die zum Zeitpunkt der Rechnungsstellung noch nicht erbracht sind. Sollten trotzdem Abschlagszahlungen für noch nicht erbrachte Leistungen vereinbart werden, ist dafür eine angemessene finanzielle Sicherheit (Anzahlungsgarantie auf erstes Verlangen) durch den Unternehmer zu leisten.

5. Beispiele

5.1 Beispiel 1

„Bestimmungen zum Vergabeverfahren für Werkleistungen, Teil A“ (www.kbob.admin.ch / Themen und Leistungen / Musterverträge und Dokumentensammlungen / Dokumente entlang des Beschaffungsablaufs, **Dokument Nr. 08, Ziffer 4.6**). Auszug

4.6 Sonstige Angaben

—
Vergütungsart:

Gemäss Ziffer 3.1 des vorgesehenen Werkvertrags der KBOB.

Preisänderungen infolge Teuerung:

Gemäss Ziffer 3.5 des vorgesehenen Werkvertrags der KBOB.

Einheitspreise/Baustelleneinrichtung:

Angebote sind so zu kalkulieren und einzureichen, dass die Kosten denjenigen Leistungspositionen zugeordnet werden, die sie betreffen. Umlagerungen von Kostenbestandteilen der Einheitspreise, insbesondere zwischen einzelnen Leistungspositionen und Baustelleneinrichtungen, sind nicht zulässig. Angebote mit unzulässig ausgewiesenen Kostenbestandteilen können aus dem Vergabeverfahren ausgeschlossen werden.

Dem Angebot ist das Kalkulationsschema (Formular 300 und Formular 400 des schweizerischen Bau-
meisterverbands SBV) beizulegen.

Die Anbieterin erklärt mit Offerteinreichung, dass sie keine Umlagerungen von Kostenbestandteilen der Einheitspreise in andere Leistungspositionen oder Baustelleneinrichtungen vorgenommen hat.

—

5.2 Beispiel 2

„Angebot und Nachweise für Vergabeverfahren für Werkleistungen“ (www.kbob.admin.ch / Themen und Leistungen / Musterverträge und Dokumentensammlungen / Dokumente entlang des Beschaffungsablaufs, **Dokument Nr. 13, Formular 7**). Auszug

Technischer Bericht

Formular 7

Dieser technische Bericht darf max. 2 A4 Seite(n) umfassen.

Folgendes muss enthalten sein:

Technische Vorbehalte und offene Fragen:

–

Vertragsbezogenes Organigramm der Unternehmung mit Nennung der für die Vertragserfüllung vorgesehenen Personen und deren Funktion (als Beilage zu diesem Formular einzureichen):

–

Erläuterungen zum Angebot aus Sicht der Unternehmung:

–

Konzept der Baustelleninstallation inkl. Plan (als Beilage zu diesem Formular einzureichen):

–

Vorgehenskonzept (max. 1 A4 Seite[n]):

- Die Anbieterin zeigt transparent und nachvollziehbar das Vorgehenskonzept in Bezug auf den zu leistenden Auftrag auf (Situation erfassen, Chancen, Risiken, kritische Erfolgsfaktoren, Ablaufkoordination und Terminplanung).

Darstellung der Serviceorganisation bzw. der Servicestellen (max. 1 A4 Seite[n]):

–

..... (max. 1 A4 Seite[n]):

–