

VERGABEVERFAHREN UND VERTRAGSGESTALTUNG IN AGILEN IT-PROJEKTEN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG



Agile Entwicklungsmethoden ermöglichen zunehmend auch in der öffentlichen Verwaltung transparente und leicht zu steuernde IT-Projekte. Bei geeigneter Vertragsgestaltung können Auftraggeber und Auftragnehmer gemeinsam schneller auf unvorhergesehene Veränderungen im Projektverlauf reagieren.

| von **WERNER ACHTERT** und **RA GÜNTHER PINKENBURG**

Agile Methoden zur Softwareentwicklung kommen zunehmend auch in der öffentlichen Verwaltung zum Einsatz, häufig sogar auf Wunsch des öffentlichen Auftraggebers. Im Gegensatz zur klassischen Vorgehensweise, bei der vor der Umsetzungsphase zunächst alle Anforderungen detailliert in einem umfassenden Lastenheft beschrieben werden, werden bei agilen Softwareprojekten die Anforderungen schrittweise erst im Projektverlauf entwickelt.

Die Vorteile agiler Methoden, also eine schnelle, flexible Entwicklung, bei der Kundenwünsche jederzeit berücksichtigt werden können, kommen insbesondere bei komplexen Projekten zum Tragen – das heißt bei Projekten, bei denen die fachlichen

und technischen Anforderungen zu Beginn gar nicht vollständig beschrieben werden können oder bei denen im Projektverlauf Anforderungsänderungen zu erwarten sind.

ANFORDERUNGSMANAGEMENT IN AGILEN PROJEKTEN

Agile Methoden gehen im Gegensatz zu den klassischen Methoden davon aus, dass ein IT-System iterativ entwickelt wird und die Anforderungen erst im Projektverlauf schrittweise detailliert werden. Ausgangspunkt der agilen Entwicklung ist eine Vision des zukünftigen IT-Systems, also eine priorisierte Liste von grob beschriebenen Funktionalitäten des IT-Systems, die jedoch

noch nicht in der Tiefe detailliert sind. Diese werden im Fall von Scrum in Form von User Storys, das heißt einzelnen Anwendungsfällen, formuliert und in Abstimmung mit dem Auftraggeber in einem Product Backlog, einer Anforderungsliste, nach ihrer Priorität sortiert.

ITERATIVE ENTWICKLUNG

Diese Funktionalitäten werden in Iterationen von jeweils zwei bis vier Wochen Dauer implementiert. Für eine Iteration werden jeweils nur so viele Funktionalitäten ausgewählt, wie in der begrenzten Zeit umgesetzt werden können. Die Einschätzung, welche und wie viele Funktionalitäten möglich sind, erfolgt auf Basis der Komplexität der Funktionalitäten. Am Ende einer Iteration steht immer eine getestete, ausführbare Softwareversion zur Verfügung, die vom Anwender benutzt werden kann. Dadurch kann der Auftraggeber schon zu einem frühen Zeitpunkt im Projekt lauffähige Versionen der Software überprüfen und bei fachlichen oder technischen Fehlentwicklungen gegensteuern.

Außerdem kann der Auftraggeber die Liste der noch nicht umgesetzten Funktionalitäten jederzeit verändern und neu priorisieren. Damit können im Projektverlauf Veränderungen der Anforderungen und Erfahrungen der Anwender flexibel in die Entwicklung einfließen.

PRODUCT OWNER

Der Product Owner nimmt bei agiler Entwicklung eine zentrale Rolle als Schnittstelle zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer ein. Er steuert die Produktentwicklung inhaltlich, indem er die priorisierten Funktionalitäten mit dem Auftraggeber abstimmt und die umgesetzten Funktionalitäten fachlich freigibt. Dazu hält er kontinuierlich Rücksprache mit dem Auftraggeber, um dessen Bedürfnisse und Wünsche in die Produktentwicklung einfließen zu lassen, und vereinbart deren Umsetzung mit den Entwicklungsteams.

SELBSTSTEUERENDE TEAMS

Die Entwicklungsteams zur Implementierung der Funktionalitäten bestehen aus jeweils fünf bis acht Mitgliedern. Eine Funktionalität wird immer in einem Team innerhalb einer Iteration vollständig analysiert, implementiert und getestet. Ein zentraler Unterschied zu klassischer Entwicklung ist die Selbstorganisation der Teams ohne Projektleiter. Jedes Team ist verantwortlich für die Planung und Abwicklung seiner Aufgaben innerhalb einer Iteration.

VORTEILE UND HERAUSFORDERUNG

Agile Softwareentwicklung erleichtert gerade in komplexen Projekten die flexible Reaktion auf Veränderungen von Anforderungen und Erfahrungen im Projektverlauf.

Diese Vorteile können jedoch nur dann genutzt werden, wenn Auftraggeber und Auftragnehmer gleichermaßen in den iterativen Prozess eingebunden sind. Der Auftraggeber muss die Ergebnisse einer Iteration zeitnah prüfen und Entscheidungen über Änderungen an den Funktionalitäten treffen.

Bei agiler Entwicklung wird für die Projektumsetzung weder ein Lastenheft noch ein Pflichtenheft im klassischen Sinne erstellt. Dies stellt zugleich auch die größte Herausforderung für das zur Beschaffung der Softwareentwicklungsleistungen notwendige Vergabeverfahren dar. So fordert das Vergaberecht etwa eine eindeutige und erschöpfend zu beschreibende Leistung, sodass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen müssen und miteinander vergleichbare Angebote zu erwarten sind (Leistungsbeschreibung). Zudem können „wesentliche Vertragsänderungen“ während der Laufzeit zu einer Neuausschreibungspflicht führen.

Daher stehen viele Behörden, die Projekte mit agilen Methoden durchführen wollen, vor der Frage, wie sich Agilität mit dem „Korsett“ des Vergaberechts in Einklang bringen lässt.

Und diese Frage ist durchaus berechtigt. Denn das Vergaberecht geht grundsätzlich von einem zu Beginn des Verfahrens abschließend beschriebenen Leistungsgegenstand aus. Eine weitere Herausforderung kommt hinzu, wenn die Verpflichtung besteht, wann immer möglich die EVB-IT-Vertragsmuster zu verwenden.

In Wirtschaftsunternehmen setzen sich zunehmend pragmatische Lösungen zur Beschreibung des Leistungsgegenstands durch. Auch hier sind Softwaresysteme manchmal im Vorfeld der Entwicklung nur schwer spezifizierbar. In vielen Branchen müssen Softwareentwicklungsprojekte auf kurzfristige Marktveränderungen und strategische Unternehmensentscheidungen schnell und flexibel reagieren können. In solchen Fällen wird das zu entwickelnde System statt mit einer detaillierten Spezifikation durch die Ziele beschrieben, die damit erreicht werden sollen. Die Leistung des Lieferanten wird durch ein Maß für die Menge an Funktionalität beschrieben, die seine Software erbringen muss. Ein typischer Maßstab dafür sind Story Points, mit denen die Komplexität und der Aufwand von User Storys bewertet werden.



„So starr das Vergaberecht auch auf den ersten oder auch zweiten Blick erscheinen mag, so gibt es doch legitime Handlungs- und Verfahrensspielräume, die für die Ausschreibung agiler Softwareentwicklungsaufträge genutzt werden können.“

RA Günther Pinkenburg, LL.M., MAYBURG Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, München, Co-Autor

RELEVANTE VERFAHRENSARTEN

Bei einem geschätzten Auftragswert, also Entwicklungsleistung inklusive gegebenenfalls Pflege und Wartung (Service) der Software, von mindestens 207.000 Euro netto ist ein EU-weites Vergabeverfahren nach § 3 EG der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A) durchzuführen. In Betracht kommen mithin ein offenes Verfahren, ein nichtoffenes Verfahren, ein Verhandlungsverfahren mit und ohne Teilnahmewettbewerb sowie der wettbewerbliche Dialog.

Aufgrund der Agilität des Leistungsgegenstandes liegt es auf der Hand, dass es sich hierbei um einen Auftrag handelt, der sowohl seiner Natur nach – agile Entwicklungsmethode – als auch wegen der damit verbundenen (Kalkulations-) Risiken die vorherige Festlegung eines Gesamtpreises nicht zulässt.

Es ist mithin nicht möglich, eine abschließende Leistungsbeschreibung in dem Sinne zu verfassen, dass auf dieser Grundlage – wie etwa bei einer Entwicklung nach einem Wasserfallmodell – ein Angebot abgegeben werden, bezuschlagt und anschließend direkt „losprogrammiert“ werden kann. Die Variante „ein Schuss, ein Treffer“ ist also nicht möglich, weswegen das offene und das nichtoffene Verfahren nicht in Betracht kommen.

Hingegen eröffnen insbesondere das Verhandlungsverfahren (in der Regel mit Teilnahmewettbewerb) als auch möglicherweise der wettbewerbliche Dialog die Möglichkeiten, die es verfahrensseitig für die Ausschreibung einer agilen Softwareentwicklung braucht.

ABSCHLIESSENDE LEISTUNGSBESCHREIBUNG

Wie bereits zuvor beschrieben, stellt insbesondere die Forderung nach einer eindeutigen und erschöpfend zu beschreibenden Leistung, sodass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen müssen und dass miteinander vergleichbare Angebote zu erwarten sind (§ 8 EG Absatz 1 VOL/A), eine weitere Herausforderung dar.

Aber diese Legaldefinition der Leistungsbeschreibung verlangt nur, dass die Leistung – nicht zwingend ein aus der Leistung hervorgehendes Produkt bis ins kleinste Detail ausdefiniert – entsprechend beschrieben wird. Es ist daher vergaberechtskonform einerseits möglich, in der Leistungsbeschreibung die benötigte Software insbesondere funktional zu beschreiben. Andererseits kann und muss das agile Vorgehensmodell exakt und verbindlich festgelegt werden. Dies sollte spätestens im Rahmen der mit den Bietern durchgeführten Verhandlungsgespräche erfolgen. Auf diese Art und Weise kann auch das Risiko umgangen werden, nach Auftragserteilung eine vergaberechtlich relevante Leistungsänderung vorzunehmen, die zur Neuausschreibung verpflichten würde.

RELEVANTE VERTRAGSARTEN

Schon die Unterlage für die Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen (UfAB) empfiehlt, bereits mit den Vergabeunterlagen auch einen Vertragsentwurf zu veröffentlichen, der später das führende Dokument für die Leistungserbringung ist. Hier tun sich natürlich bei agilen Projekten die nächsten Fragen auf, vor

allem bei (zwingender) Verwendung der EVB-IT-Vertragsmuster. Soll weiter ein Werkvertrag mit Erfolgsverantwortung des Auftragnehmers zur Anwendung kommen oder eher ein Dienstvertrag, um die Agilität maximal flexibel abbilden zu können?

Möchte der Auftraggeber den Lieferanten bei agilem Vorgehen stärker in die Verantwortung nehmen, so ist dies auch mit einem EVB-IT-Erstellungsvertrag möglich. Selbstverständlich ist der Prozess des agilen Vorgehens, insbesondere die einzelnen Sprints und etwaige Zwischen-/Teilabnahmen etc., abschließend und eindeutig zu regeln. Dies könnte etwa in einer Anlage zu einem EVB-IT-Erstellungsvertrag geschehen. Denn dieser gibt kein Entwicklungsmodell vor, insbesondere sieht er nicht mehr, wie etwa der EVB-IT-Systemvertrag, das V-Model XT als Standard vor.

Möchte der Auftraggeber hingegen die volle Flexibilität des agilen Vorgehens nutzen, so bleibt als Weg nur der Dienstvertrag.

FAZIT – AGILITÄT FÜR ÖFFENTLICHE AUFTRAGGEBER ERFOLGREICH UMSETZEN

Es steht außer Frage, dass aufgrund der zwingenden Vorgaben auch des Vergaberechts die Ausschreibung einer agilen Softwareentwicklungsleistung für öffentliche Auftraggeber größere Herausforderungen bereithält als etwa für Wirtschaftsunter-

nehmen. Gleichwohl ist es möglich, solche Leistungen vergaberechtskonform zu beschaffen und anschließend erfolgreich umzusetzen. Entsprechende Kenntnisse agiler Vorgehensmethoden wie auch des Vergabe- und IT-Vertragsrechts sollten dabei aber beim Auftraggeber sowohl in den IT-Referaten als auch in den Vergabestellen aufgebaut und verfügbar sein. ●

Die Autoren Werner Achtert und RA Günther Pinkenburg führen in Zusammenarbeit mit dem Behördenspiegel ein Praxisseminar „Vergabeverfahren und Vertragsgestaltung in agilen IT-Projekten der öffentlichen Hand“ durch.

Weitere Informationen unter
www.fuehrungskraefte-forum.de

ANSPRECHPARTNER – WERNER ACHTERT

Leiter IT-Consulting

Public Sector

- +49 89 96101-1706
- werner.achtert@msg-systems.com

