

Agile Auftragsvergabe: Vergabeverfahren und Vertragsgestaltung in agilen IT-Projekten der öffentlichen Hand

Ein in der Ausgabe 5/2015 von OBJEKTSpektrum erschienener Artikel hat das agile Vorgehen in IT-Projekten der öffentlichen Verwaltung adressiert. In der letzten Ausgabe von OBJEKTSpektrum wurde in einem Leserbrief angeregt, die Rahmenbedingungen des Vergaberechts für agiles Vorgehen näher zu betrachten. Auf dieser Basis betrachten wir daher im Folgenden Lösungsansätze für die Ausschreibung agiler Projekte.

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 in Form einer priorisierten Liste von Funktionen des IT-Systems, die jedoch noch nicht in der Tiefe detailliert sind. Diese werden im Fall von Scrum in Form von User-Stories, also einzelnen Anwendungsfällen, formuliert und in Abstimmung mit dem Auftraggeber in einem Product Backlog, einer Anforderungsliste, nach ihrer Priorität sortiert.

Der Auftraggeber kann die Liste der noch nicht umgesetzten Funktionalität jederzeit verändern und neu priorisieren. So können im Projektverlauf Veränderungen der Anforderungen und Erfahrungen der Anwender flexibel in die Entwicklung einfließen. Die Phase der initialen Analyse ist in agilen Projekten daher deutlich kürzer. Die Entwicklung kann schneller beginnen und der Auftraggeber erhält früher als bei klassischem Vorgehen eine lauffähige Version der Software. Details zu den User-Stories werden immer erst dann ausgearbeitet, wenn eine User-Story zur Realisierung ansteht.

Herausforderung des Vergaberechts bei agilen Projekten

Bei konsequent agiler Entwicklung wird für die Projektumsetzung weder ein Lastenheft noch ein Pflichtenheft im klassischen Sinne erstellt. Für die Beschaffung von Softwareentwicklungsleistungen in der öffentlichen Verwaltung ergeben sich daraus erhebliche Herausforderungen an das notwendige Vergabeverfahren. So fordert das Vergaberecht etwa im noch gültigen § 8 EG Absatz 1 VOL/A (Vergabe- und

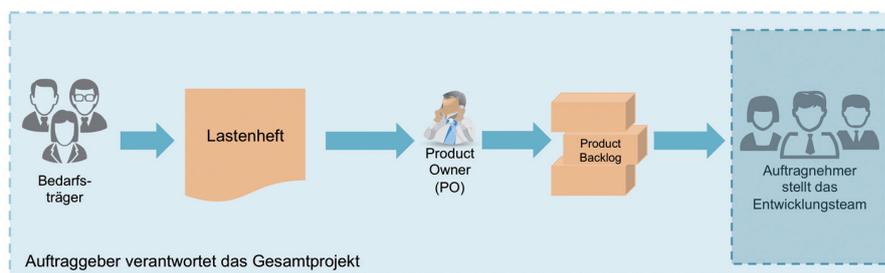


Abb. 1: Agiles Vorgehen mit Einbindung eines Dienstleisters.

Vertragsordnung für Leistungen) eine eindeutige und erschöpfend zu beschreibende Leistung, damit alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen müssen und miteinander vergleichbare Angebote zu erwarten sind (Leistungsbeschreibung). Zudem können „wesentliche Vertragsänderungen“ während der Vertragslaufzeit 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. 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.

Aber so starr das Vergaberecht auch auf den ersten – oder auch zweiten – Blick erscheinen mag, gibt es doch legitime Handlungs- und Verfahrensspielräume, die für

die Ausschreibung agiler Softwareentwicklungsaufträge genutzt werden können.

Lösungsansätze

Ein öffentlicher Auftraggeber kann zur Entwicklung eines IT-Systems Beratungs- und Entwicklungskapazitäten als Dienstleistung einkaufen. In diesem Fall schuldet der Lieferant keine fest definierte Funktionalität. Agiles Vorgehen ist in diesem Fall vergaberechtlich unkritisch. Der Auftraggeber kann die Funktionalität im Projektverlauf beliebig verändern, er trägt allerdings auch selbst die (Erfolgs-)Verantwortung für den Projekterfolg. Der Auftraggeber kann dazu, wie in **Abbildung 1** dargestellt, einen Product Owner installieren, der aus einem Lastenheft den Product Backlog ableitet. Soll ein IT-System als Gewerk beschafft werden, so muss das Projektergebnis im Rahmen des Vergabeverfahrens spezifiziert werden. Wie bereits angedeutet, stellt natürlich insbesondere § 8 EG Absatz 1 VOL/A mit seiner Forderung nach einer eindeutigen und erschöpfenden Leistungsbeschreibung, die

OBJEKTSpektrum ist eine Fachpublikation des Verlags:

SIGS DATACOM GmbH · Lindlaustraße 2c · 53842 Troisdorf

Tel.: 02241/2341-100 · Fax: 02241/2341-199

E-mail: info@sig-datacom.de

www.objektspektrum.de

www.sigs.de/publications/aboservice.htm

SIGS DATACOM
FACHINFORMATIONEN FÜR IT-PROFESSIONALS

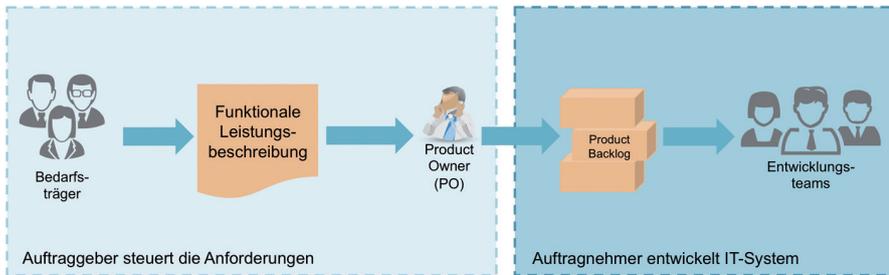


Abb. 2: Agiles Vorgehen bei Vergabe eines Gewerks.

alle Bewerber im gleichen Sinne verstehen müssen, um miteinander vergleichbare Angebote abgeben zu können, eine weitere Herausforderung dar.

Aber diese Legaldefinition der Leistungsbeschreibung verlangt nur, dass die Leistung – nicht zwingend ein aus der Leistung hervorgehendes Produkt – entsprechend eindeutig im Sinne von „abschließend“ beschrieben wird. Es ist daher vergaberechtskonform einerseits möglich, in der Leistungsbeschreibung die benötigte Software funktional soweit zu beschreiben, dass Bieter Festpreis-Angebote abgeben können.

Andererseits kann – und muss – das agile Vorgehensmodell exakt und verbindlich festgelegt werden. Das heißt, der öffentliche Auftraggeber legt in seiner Leistungsbeschreibung einerseits die User-Stories, andererseits aber auch das agile Vorgehen als Vorgehensmodell fest. Diese Ansicht wird auch gestützt von dem neuen § 121 Absatz 1 des Entwurfes zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB-E), wonach die „[...] Leistungsbeschreibung die Funktions- oder Leistungsanforderungen oder eine Beschreibung der zu lösenden Aufgabe [enthält], deren Kenntnis für die Erstellung des Angebots erforderlich ist, sowie die Umstände und Bedingungen der Leistungserbringung.“

Die insoweit abschließenden Detailfestlegungen, wie etwa die Dauer von Sprints und der Turnus von Reviews, sollten spätestens im Rahmen der mit den Bietern durchgeführten Verhandlungsgespräche im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens erfolgen, das in solchen Fällen das zulässige Mittel der Wahl sein sollte – natürlich unter Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes. Dies reduziert auch das Risiko, nach Auftragserteilung eine vergaberechtlich relevante Leistungsänderung vornehmen

zu müssen, die zur Neuausschreibung verpflichten würde.

Die Vergabe erfolgt mithin auf Basis einer funktionalen Leistungsbeschreibung, die die geforderte Funktionalität in der Breite durch User-Stories vollständig abdeckt. Die Detaillierung in der Tiefe wird bewusst in die Entwicklungsphase verlagert. Statt eines Change-Request-Prozesses, der auch in den meisten Entwicklungsprojekten mit klassischem Lastenheft enthalten ist, wird das iterative Verfahren mit kontinuierlicher Weiterentwicklung des Product Backlog im Vertrag fixiert. Damit ist die Veränderung von Priorisierung und Funktionalität im Projektverlauf nicht die Ausnahme, sondern normaler Bestand des Projektvorgehens. Wie in **Abbildung 2** dargestellt, steuert der Product Owner auf Seiten des Auftragnehmers den Projektverlauf.

Natürlich hat dieses Vorgehen Grenzen. Verändert sich die Funktionalität wirklich grundlegend, kann auch hier eine Neuausschreibung erforderlich sein. Dennoch bietet das beschriebene Vorgehen deutliche Vorteile für den Auftraggeber, vor allem wenn die Detailanforderungen zu Beginn des Projekts noch unklar sind und wenn mit Änderungen im Projektverlauf gerechnet werden muss, etwa aufgrund zu erwartender gesetzlicher Veränderungen.

Literatur

[Ach15] W. Achtert, Agiles Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung: Mehr Flexibilität durch iterative Softwareentwicklung, in: OBJEKTSpektrum 5/2015

[Wal15] U. Walther, Leserbrief zum Artikel „Agiles Projektmanagement“ von W. Achtert, in: OBJEKTSpektrum 6/2015

Während bei klassischem Vorgehen mit Lastenheft jede Änderung zu einem formalen Change-Request mit viel Aufwand führt, gewinnt der Auftraggeber mit agilem Vorgehen auf Basis einer funktionalen Leistungsbeschreibung erheblich an Flexibilität. Auch stellt die oben beschriebene Vorgehensweise sicher, dass die Bieter alle für sie kalkulationsrelevanten Umstände kennen, insbesondere die Art beziehungsweise den Anwendungsbereich der zu erstellenden Software, das Vorgehensmodell, Zeitschienen, Mitwirkungsleistungen und natürlich die User-Stories.

Fazit

Es steht außer Frage, dass aufgrund der zwingenden Vorgaben des Vergaberechts die Ausschreibung einer agilen Softwareentwicklungsleistung für öffentliche Auftraggeber größere Herausforderungen bereithält als etwa für Wirtschaftsunternehmen. Gleichwohl ist es möglich, solche Leistungen vergaberechtskonform zu beschaffen und anschließend erfolgreich umzusetzen. Neben dem Vergaberecht ist die größere Herausforderung die Steuerung solcher Projekte. Der Auftraggeber muss im Rahmen des iterativen Vorgehens die Funktionalität kontinuierlich detaillieren und sich aktiv in den iterativen Prozess einbringen. ||

Die Autoren



|| Werner Achtert
(werner.achtert@msg-systems.com)
ist Leiter der Abteilung IT-Consulting Public Sector bei der msg systems ag und verfügt über langjährige Erfahrung im Management von agilen IT-Projekten sowie der Organisation von IT-Prozessen in der öffentlichen Verwaltung.



|| Günther Pinkenburg, LL.M.,
(pinkenburg@mayburg.de)
ist Rechtsanwalt und Geschäftsführender Gesellschafter der MAYBURG Rechtsanwalts-gesellschaft mbH aus München. Er ist spezialisiert auf das Vergabe- und IT-Recht und begleitet regelmäßig öffentliche Auftraggeber bei der Durchführung von Vergabeverfahren zur Beschaffung von IT-Leistungen.

Die Autoren Werner Achtert und Günther Pinkenburg führen in Zusammenarbeit mit dem Behördenspiegel ein Praxisseminar zu Vergabeverfahren und Vertragsgestaltung in agilen IT-Projekten der öffentlichen Hand durch. Siehe: www.fuehrungskraefte-forum.de